

**UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Departamento de Derecho Internacional Público**



**LAS SANCIONES SELECTIVAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD  
DE LAS NACIONES UNIDAS  
Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS**

**Trabajo de Fin de Grado para optar al título de Grado en Derecho**

**Presentado por**

**MARY LAURA CASTILLO CASTILLO**

**Bajo la dirección de la Profesora titular de Derecho internacional público y  
Relaciones internacionales**

**Carmen Tirado Robles**

**Zaragoza, 2015**

*«No hay camino para la paz,  
la paz es el camino».*

Mahatma Gandhi

## Índice

Abreviaturas y siglas. ....	Pág. 5
Introducción. ....	Pág. 6
I. La respuesta de los Estados ante los ilícitos internacionales y el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. ....	Pág. 8
II. Breve repaso al desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su evolución hasta el sistema de sanciones selectivas. ....	Pág. 11
1. Los efectos de las sanciones globales. El caso particular de Iraq como ejemplo. ....	Pág. 12
2. Los límites a las sanciones que se derivan de la propia Carta de Naciones Unidas. ....	Pág. 16
3. El camino hacia las sanciones selectivas. ....	Pág. 17
III. Las sanciones selectivas. ....	Pág. 19
1. Tipos de sanciones selectivas. Sus características generales. ....	Pág. 19
2. Casos en que han sido impuestas. ....	Pág. 21
3. Las sanciones contra el terrorismo. ....	Pág. 23
4. El controvertido sistema de listas. ....	Pág. 25
5. Régimen de exenciones. ....	Pág. 30
IV. El conflicto de las sanciones selectivas impuestas por mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico comunitario. Especial consideración a las sanciones dirigidas a la lucha contra el terrorismo internacional. ....	Pág. 31
1. Las sentencias que marcaron el rumbo. ....	Pág. 33

V. Conclusiones..... Pág. 40

Bibliografía..... Pág. 43

## Abreviaturas y siglas

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas.
Apdo./apdos.	Apartado (s).
AR	Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
Art./arts.	Artículo (s).
CDI	Comisión de Derecho Internacional.
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos.
CIJ	Corte Internacional de Justicia.
CNU	Carta de las Naciones Unidas.
CS	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos.
OMPI	Organización Mujahedin del Pueblo de Irán.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OOII	Organizaciones Internacionales.
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común.
TG	Tribunal General.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TPI	Tribunal de Primera Instancia.
UE	Unión Europea.
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola.

## **Introducción**

El presente trabajo examina, la interesante cuestión de las sanciones selectivas impuestas por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en base a los poderes que le atribuye el Capítulo VII de su Carta constitutiva.

En primer lugar se constata cómo la progresiva institucionalización del Derecho internacional, sobre todo tras la creación de la Organización de las Naciones Unidas<sup>1</sup>, ha cambiado la suerte de respuesta de los Estados ante los hechos ilícitos de otros Estados en el ámbito internacional, que dejan de tomarse la justicia por su mano para hacerlo ahora centralizada y colectivamente y de manera regulada.

En segundo lugar se estudia la evolución del régimen de sanciones que ha seguido el Consejo de Seguridad, pasando estas de ser generales y afectar al grueso de la población civil causando estragos a su paso, a ser más especializadas, estableciéndose un régimen que pretende dar respuesta a los conflictos humanitarios causadas por aquellas y que, al menos en teoría, es más respetuoso con los derechos humanos.

Este nuevo régimen, conocido como sanciones «selectivas», también ha pasado por una progresiva «depuración» de su sistema de imposición, lo que también se examina en el presente escrito.

Se presta especial consideración al régimen de sanciones impuesto en la –tal vez inacabable- lucha contra el terrorismo, la cual fue en un principio el principal motivo de elección del presente tema, cuestión siempre de actualidad política y social pero de un grandísimo desconocimiento por parte de la población en general en cuanto a cuáles son las medidas de lucha efectivas de los Estados para combatirla y los medios por los que se encauza.

Este especial régimen de sanciones dirigido a la lucha contra el terrorismo también tuvo –y tiene- una evolución cada vez más significativa, lo que igualmente se intenta plasmar en este estudio, sirviéndonos para ello de ejemplos concretos en los que se sucedieron las mismas.

---

<sup>1</sup> Si bien a lo largo del trabajo no lo nombramos, conviene señalar que lo más correcto sería decir aquí que este proceso institucionalizador empezaría con la Sociedad de Naciones, organización germen de la Organización de las Naciones Unidas, creada por el Tratado de Versalles el 28 de junio de 1919. Fue disuelta el 18 de abril de 1946 tras el final de la Segunda Guerra Mundial, dejando una sensación de fracaso por no haber podido evitar la misma.

Es destacable asimismo el sistema de listas del que se sirve el Consejo de Seguridad para encauzar de una manera más fácil y efectiva el sistema de las sanciones selectivas. Sin lugar a dudas las listas son un instrumento necesario en la lucha contra el terrorismo, pero en cambio sí era cuestionable el mecanismo de inclusión y exclusión que se seguía respecto a las mismas. Este problema y su positiva progresión a unos mecanismos más claros y justos también se aborda en este trabajo.

Este proceso «humanizador» de las sanciones, ha traído consigo que el Consejo de Seguridad finalmente ceda y prevea ciertas exenciones a las mismas, que si bien condicionadas, suponen sin duda una mejora del mismo, ya sea bien para facilitar posibles negociaciones de paz o por razones estrictamente humanitarias. Este mecanismo lo expondremos también, si bien de una manera sucinta.

Finalmente, nos referiremos a la especial y complicada relación de las sanciones tomadas por el Consejo de Seguridad con los derechos humanos reconocidos por el Derecho comunitario. Dentro de esta interesante cuestión expondremos algunos de los casos más importantes a los que se ha enfrentado el juez comunitario al respecto y podremos ver la más que considerable –y bienvenida- evolución que ha tomado en cuanto a la protección de los derechos humanos en el ámbito europeo.

En cuanto a la metodología utilizada en la investigación de este trabajo, es de destacar el limitado número de manuales y artículos referidos exclusivamente a las sanciones selectivas, en inglés los hay más abundantes y especializados. No obstante, bien es cierto que respecto a los recursos utilizados para la redacción del último tema (las resoluciones de los tribunales europeos) fueron de gran ayuda interesantísimos artículos de revistas en español.

La metodología utilizada en la redacción ha pretendido ser clara y rigurosa. En cuanto a la exposición del tema, y dada la limitada extensión del mismo –lo que sin duda ha impedido un mayor desarrollo de algunas cuestiones- esta ha pretendido ser lo más nítida posible, con el objetivo de dejar en evidencia el entendimiento y comprensión del mismo por esta parte.

## **I. La respuesta de los Estados ante los ilícitos internacionales y el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.**

El creciente grado de institucionalización alcanzado por el Derecho internacional, sobre todo tras la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>2</sup> ha ido interponiendo la práctica de la reacción colectiva frente a las violaciones más graves del ordenamiento internacional<sup>3</sup>, desplazando, cada vez más las medidas de autotutela o contramedidas<sup>4</sup> a las que pueden recurrir los Estados que se han visto perjudicados por actos internacionalmente ilícitos o lesivos de otro. Esta respuesta colectiva, centralizada u organizada, se encauza mediante determinadas Organizaciones Internacionales (OOII) –concretamente aquí analizaremos el papel de la ONU- a través del instrumento de las sanciones internacionales<sup>5</sup>. No obstante, a diferencia de las contramedidas, las sanciones internacionales no se producen por cualquier acto ilícito de los Estados en la esfera internacional, sino exclusivamente frente a vulneraciones de obligaciones que protegen intereses esenciales para la comunidad en su conjunto<sup>6</sup>, como

---

<sup>2</sup> Se crea el 24 de octubre de 1945 al haber sido ratificada por la mayoría de los 51 países signatarios de su documento fundacional, la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco (EEUU). Es la mayor organización internacional existente, cuenta actualmente con 193 Estados miembros, representados en la Asamblea General, órgano deliberante de la ONU. Este organismo nace tras la II Guerra Mundial con la prioridad de «mantener la paz y la seguridad internacionales».

<sup>3</sup> Plasmado en el artículo 39 de la Carta de Las Naciones Unidas, el cual crea un mecanismo de seguridad colectiva que faculta a la Organización para tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz internacionales.

<sup>4</sup> Las medidas de autotutela (o «contramedidas», pues suponen la previa conducta ilícita de otro Estado) surgieron de la necesidad de respuesta de un Estado afectado por los actos ilícitos o lesivos de otro ante el hecho de la ausencia de un efectivo poder coercitivo colectivo internacionalmente organizado y por la inexistencia de un órgano superior que asegure la efectiva aplicación del ordenamiento internacional. Las medidas de autotutela o de autoprotección fueron la única garantía con la que contaban los sujetos internacionales para asegurar tanto el respeto de sus derechos e intereses como el orden jurídico internacional frente a los actos de terceros estados contrarios a los mismos. En el Proyecto de 2001 elaborado por la CDI sobre la *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* se regulan las mismas en los arts. 49-54. En ellos se contemplan dichas medidas en la manera de hacer efectiva la responsabilidad internacional. Cabe añadir que actualmente coexisten las medidas de autotutela de carácter individual con las sanciones colectivas que se puedan adoptar en el seno de determinadas OOII –concretamente de la ONU-, pues no hay que obviar que la toma de medidas en este seno necesita de consenso por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por lo que puede suceder que no haya acuerdo o que las medidas tarden en llegar, como sucedió con la crisis de Siria desde marzo de 2011, en la que los EEUU y la UE adoptaron medidas contra ese Estado antes de que lo hiciera el CS.

<sup>5</sup> RIPOL CARULLA, S. diferencia entre los conceptos de «sanción» y «medidas coercitivas», advirtiendo del uso generalizado del primero, en *El desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (contribución al estudio de concepto de sanción internacional)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2003.

<sup>6</sup> En este sentido, BERMEJO GARCÍA, R., «Algunos comentarios sobre las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la protección de los derechos humanos: luces y sombras», en *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 7, nº 2, 2013, p. 3. Afirma este mismo autor que «Quedan fuera de este

por ejemplo en caso de amenaza, agresión o quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales, en caso de violación grave y masiva de los derechos humanos, ante la violación del principio de prohibición del uso de la fuerza armada por el Consejo o cuando el Derecho internacional no prevea otras medidas, como puede ser la exigencia de reparación<sup>7</sup>.

El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (CNU) atribuye extensos poderes al Consejo de Seguridad (CS), y aunque está prevista también la intervención de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), su papel es más reducido y subsidiario al del CS si este último entra a conocer del asunto.<sup>8</sup>

En virtud del Capítulo VII de la CNU el CS puede adoptar «medidas» –nótese que la CNU no se refiere en ningún momento al término de «sanción», si bien utilizaremos este último por ser el más extendido en la práctica internacional- en caso de agresión o quebrantamiento de la paz con el fin de mantener o restablecer el orden pacífico internacional<sup>9</sup> contra uno o varios Estados ya sean miembros o no, así como también contra grupos o personas, como ha sucedido con los líderes de UNITA o los talibanes en Afganistán.

---

concepto de sanciones las medidas encaminadas por una Organización para mantener, pura y simplemente, el poder disciplinario en el seno de esta».

<sup>7</sup> RIPOL CARULLA, S., *El desarrollo de la potestad sancionadora... op. cit.*, p. 37. Afirma textualmente: «[...] no en todas las ocasiones la respuesta a un hecho internacionalmente ilícito ha de redundar en una sanción. No será así cuando el derecho internacional prevea otras consecuencias como, por ejemplo, el derecho a exigir una reparación».

<sup>8</sup> Respecto a las funciones y poderes de la AGNU, *vid.* cap. IV arts. 10 y 11; para las limitaciones respecto al CS, *vid.* art. 12, todos de la CNU. No obstante estos poderes se le han ampliado por medio de la Resolución 377 (V) «Unión pro paz» en la que se establece que «si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales [...] la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a formular *recomendaciones* apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive [...] el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales». En su aplicación la Asamblea General se ha reunido en sesiones extraordinarias de emergencia para conocer las situaciones producidas en Suez (1956), Hungría (1956), Líbano (1958), Congo (1960), Oriente Medio (1967), Afganistán (1980) y Palestina (1982). En todos estos casos se recurrió a la Asamblea General ante la falta de unanimidad de los miembros permanentes del CS y la imposibilidad, en consecuencia, de la aplicación del Capítulo VII de la Carta. Para ver esta importante resolución: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/377%28V%29> (consulta el día 27/02/2015).

<sup>9</sup> El art. 1 CNU reza así: «Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; [...]»

En primer lugar, el CS deberá determinar, en virtud del art. 39 CNU «la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión». Tras dicha constatación, y sin perjuicio de la adopción de las medidas provisionales que marca el art. 40 CNU, cabe analizar qué medidas de las previstas pueden adoptarse por el CS en estos casos.

El art. 41 CNU, *numerus apertus*, se refiere a las medidas más comunes que no implican el uso de la fuerza armada. Pueden variar estas desde sanciones económicas – comerciales y financieras-, hasta otras de distinta naturaleza, como las sanciones militares –embargos de armas-, sanciones diplomáticas o culturales; incluso está prevista la intervención militar internacional<sup>10</sup>, aunque se pretende que el uso a la fuerza sea el último recurso, debiendo recurrir primero a sanciones de diferente naturaleza<sup>11</sup>. En definitiva, las sanciones son un importante instrumento con que cuenta el CS para hacer valer sus decisiones.

No obstante ello, las disposiciones de la CNU en materia de seguridad colectiva (y por tanto en lo relativo a las sanciones) solo pudieron ser aplicadas en dos ocasiones en el período de la guerra fría (una contra Rhodesia en 1966 y otra contra Sudáfrica en 1977) debido al desacuerdo constante entre los miembros permanentes del CS, cuyas decisiones deben ser tomadas por consenso –lo que implica el derecho de veto de cualquiera de sus miembros permanentes<sup>12</sup>-. La situación cambió radicalmente en la década de los 90 con motivo de los cambios acaecidos en el contexto internacional tras la desaparición de la URSS y del Bloque del Este. Este nuevo panorama propició un consenso más habitual entre sus miembros por el fin del conflicto ideológico y político entre el Este y el Oeste en el seno del CS<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> *Vid.* art. 42 CNU.

<sup>11</sup> Así lo marca el Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad: información general. En: <http://www.un.org/spanish/sc/committees/> (consulta el día 04/03/2015).

<sup>12</sup> Recordemos que aunque en el art. 27 CNU se reconoce un sistema en el que cada Estado tiene un voto, lo cierto es que a los cinco miembros permanentes del CS (China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos) se les reconoce un derecho de veto a la hora de tomar cualquier tipo de Resolución en el seno del CS. Siendo así las cosas no solo es necesario que la resolución cuente con el voto afirmativo de los demás miembros, sino que ninguno de los miembros permanentes vote negativamente.

<sup>13</sup> Así lo afirma el Secretario General de la ONU en su nota sobre el Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. Doc A/59/565: «Con el final de la guerra fría, el Consejo de Seguridad comenzó a ocuparse cada vez más activamente de las amenazas internacionales. El número medio de resoluciones aprobadas anualmente por el Consejo pasó de 15 a 60, es decir, de una resolución por mes a una resolución por semana. Antes de 1989, el Consejo había aplicado sanciones en dos oportunidades; desde

En este sentido, el CS no solo ha aumentado su número de intervenciones, sino que ha ido ampliando cada vez más su ámbito de actuación. El CS ha vinculado los actos de amenaza a la paz y seguridad internacionales no solamente con conflictos entre Estados o en el interior de Estados con una dimensión regional o subregional –aunque capaces de desestabilizar la zona geográfica- (ej.: contra la ex Yugoslavia), sino también con los actos terroristas (ej.: las ofensivas contra los talibanes/Al Qaeda), la proliferación de armas de destrucción masiva (ej.: contra Irán y contra La República Popular Democrática de Corea) y el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras (ej.: algunas de las medidas tomadas contra Liberia). Mientras, las situaciones en las que el CS ha considerado un quebrantamiento de la paz son más limitadas, haciéndolo solo en aquellas en que se ha utilizado la fuerza armada (ej.: contra los actos terroristas de Al Qaeda)<sup>14</sup>. SÁENZ DE SANTAMARÍA añade a estos los conflictos capaces de producir violaciones masivas de derechos humanos (ej.: contra Ruanda o la ex Yugoslavia)<sup>15</sup>.

En todos los casos el CS actúa mediante un Comité de Sanciones creado por la propia Resolución por la que se adopta las sanciones. Los Comités son órganos subsidiarios del CS compuestos por representantes de todos los Estados miembros del mismo. Su función es velar por el efectivo cumplimiento de las medidas adoptadas. Sus decisiones se toman por consenso, lo que implica el derecho de veto de cualquiera de sus componentes, sean permanentes o no<sup>16</sup>.

## **II. Breve repaso al desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su evolución hasta el sistema de sanciones selectivas.**

El punto de inflexión se produjo en 1990 por la invasión de Kuwait por Iraq, lo que propició la revitalización del sistema de imposición de sanciones previsto en el

---

entonces lo ha hecho 14 veces, citando una serie cada vez más amplia de propósitos, entre ellos hacer retroceder la agresión, establecer el gobierno democrático, proteger los derechos humanos, poner fin a la guerra, luchar contra el terrorismo y apoyar acuerdos de paz».

<sup>14</sup> Esta distinción se señala en la página web de la ONU: <http://www.un.org/es/sc/about/faq.shtml> (consulta el día 26/04/2015), pregunta 12.

<sup>15</sup> SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, en *Sistema de Derecho Internacional Público*, Aranzadi, Navarra, 2014, p. 293.

<sup>16</sup> En las siguientes páginas del trabajo ahondaremos más en esta cuestión al nombrar el Comité de sanciones 1267.

Capítulo VII por parte del CS. Mediante la Resolución 661 (1990) se ofreció una nueva perspectiva en cuanto a la respuesta de la ONU ante los quebrantamientos de paz y seguridad internacionales y abrió el camino a muchas otras hasta la actualidad<sup>17</sup>. Mediante dicha resolución se impusieron a Iraq sanciones económicas globales tales como la restricción de comercio de cualquier tipo con Iraq: la prohibición de importación de cualquier producto proveniente del mismo o la prohibición de venta al mismo –lo que se conoce como «embargo comercial»- con el fin de aislarlo y forzar su retirada; aunque bien es cierto que en la misma resolución se excluyen de dichas medidas «los suministros destinados estrictamente a fines médicos, y, en circunstancias humanitarias, los alimentos».<sup>18</sup> Esto fue solo el principio, pues más adelante se aprobaría el bloqueo aéreo y marítimo por las Resoluciones 665 (1990) y 670 (1990). Cabe destacar que en esta última resolución se pone de relieve que «se deberán adoptar todas las medidas necesarias para poner en práctica las disposiciones de la Resolución 661 (1990) y de la presente Resolución»; así como también recalca el hecho de que «en caso de incumplimiento de las disposiciones de la Resolución 661 (1990) o de la presente Resolución por un Estado [...], se considerará la adopción de medidas dirigidas a ese Estado a fin de impedir tal incumplimiento»<sup>19</sup>.

### **1. Los efectos de las sanciones globales. El caso particular de Iraq como ejemplo.**

A primera vista este tipo de sanciones económicas nos pueden parecer un medio lógico e incluso idóneo como sustitución del uso de la fuerza armada y de su inevitable guerra, pues representan una especie de punto intermedio entre la simple condena verbal y aquella. En teoría, el objeto de las sanciones económicas es crear tal presión y coacción sobre el Estado en general y los particulares, que obligará al gobierno a reconducir su política y a cumplir con los objetivos fijados por el CS evitando el uso de la fuerza armada. No obstante ello no significa que sean medidas pacíficas, pues pueden

---

<sup>17</sup> Las sanciones económicas se adoptarían también, entre los años 1990 y 2000, por ejemplo, contra Libia, contra la antigua Yugoslavia, Somalia, Liberia, Rwanda, Afganistán, Irán, Sierra Leona, Camboya, Afganistán, Eritrea, Etiopía. En los años posteriores a la República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Sudán, Corea del Norte y a Irán; a estos dos últimos por la controversia internacional que han desatado sus programas nucleares.

<sup>18</sup> Apartados 3.c) y 4 de la Resolución 661 (1990). No podemos pasar por alto ese condicionante de «en circunstancias humanitarias» que se impone a la circulación de los alimentos.

<sup>19</sup> Apartados 11 y 12 de la Resolución 670 (1990). Esto no hace sino reflejar la dureza e impasibilidad del régimen de sanciones al que se vio sometido el Estado de Iraq.

llegar a ser más mortales y destructivas que las acciones militares<sup>20</sup>. Prueba de ello es que en la práctica no han sido tan eficaces como pueden parecer a simple vista, y como ejemplo tenemos los efectos del mantenimiento<sup>21</sup> de las sanciones a Iraq<sup>22</sup>, las cuales fueron devastadoras para la población civil durante años<sup>23</sup>, mientras que el gobierno de Iraq, que controlaba todos los poderes, supo darles la vuelta por un bien tiempo<sup>24</sup>.

Incluso el mismísimo secretario de la ONU por aquel entonces, Boutros Ghali<sup>25</sup>, tras dejar claro que «[...] el objetivo de las sanciones es modificar la conducta de una parte que pone en peligro la paz y seguridad internacionales y no castigar ni tomar represalias de otra forma», afirmó en el Suplemento de un «Programa de Paz»<sup>26</sup>, lo siguiente:

*«Las sanciones [...], son un arma de doble filo. Plantean la cuestión ética de si el sufrimiento infligido a los grupos vulnerables del país al que se imponen es*

---

<sup>20</sup> Numerosos estudios han puesto de relieve cómo la mortalidad infantil aumentó de manera considerable durante el periodo de las sanciones impuestas por el CS en Iraq. De entre los muchos de los datos, podemos extraer como de los más llamativos el hecho de que la mortalidad de los niños iraquíes menores de cinco años se duplicó, aumentando de 56 muertes por cada 1000 nacidos vivos (1984-1989) a 131 muertes por cada 1000 nacidos vivos (1994-1999). También aumentó la mortalidad de los niños en su primer año de vida de 47 por cada 1000 nacidos vivos a 108, en el mismo período de tiempo. Para más información: <http://www.unicef.org/spanish/newsline/pr/1999/99pr26sp.htm>. Para obtener tablas estadísticas por países (en inglés): <http://data.unicef.org/child-mortality/under-five> y [http://www.unicef.org/infobycountry/iraq\\_statistics.html](http://www.unicef.org/infobycountry/iraq_statistics.html) (consultas el día 03/05/2015).

<sup>21</sup> Por medio de la Resolución 687 (1991) –debemos recalcar que una vez terminada la guerra del Golfo se afirma las resoluciones señaladas anteriormente por el CS respecto al conflicto y se condiciona su mantenimiento al cumplimiento de las demás sanciones que se señalan en la misma por parte de Iraq.

<sup>22</sup> Nos vamos a servir de Iraq como ejemplo en este caso, aunque son muchos más países los que han sufrido las devastadoras consecuencias, como por ejemplo Sudáfrica, Haití, Somalia, Libia, etc.

<sup>23</sup> Las sanciones estuvieron vigentes desde 1990 hasta 2003, cuando fueron levantadas mediante la Resolución 1483 (2003).

<sup>24</sup> Si se trata de Estados no democráticos, como el caso de Iraq, es más difícil que la presión sobre los civiles le influya; y si controlan los medios de comunicación, lo más probable es que animen a los ciudadanos a rebelarse contra el «enemigo» internacional, volcándose la situación en contra de la ONU. Así lo pone de relieve la Resolución 2000/33 «Consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute de los derechos humanos» de 21 de junio de 2000, documento de trabajo preparado por el Sr. Marc Bossuyt de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos al afirmarse que «En los regímenes en que las decisiones políticas no se adoptan por la vía democrática, sencillamente es imposible que la presión civil suscite un cambio en el gobierno. Además, las penurias de la población civil pueden redundar fácilmente en una ventaja política para el régimen gobernante. [...] El gobierno sancionado puede usar las sanciones como chivo expiatorio de sus problemas, dando pie a sus dirigentes para incurrir en extremismos políticos» (párrafo 49). Igualmente tenemos el ejemplo de Irán, que a pesar de sufrir sanciones desde 2004 contra por sus programas nucleares, no se ha conseguido el objetivo de parar sus pretensiones en este delicado tema.

<sup>25</sup> Fue Secretario General de las Naciones Unidas entre enero de 1992 y diciembre de 1996.

<sup>26</sup> Asamblea General «Suplemento de un Programa de Paz: documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas», A/50/60, 25 de enero de 1995.

*un medio legítimo de ejercer presión sobre los dirigentes políticos, [...] las sanciones siempre traen consecuencias imprevistas o no deseadas. Pueden complicar la labor de los organismos humanitarios al no poder contar éstos con determinados tipos de suministros [...]. Pueden [...] causar daños duraderos en la capacidad productiva del país objeto de las sanciones. Pueden tener graves consecuencias en países vecinos o países que tienen relaciones económicas importantes con el país objeto de las sanciones. También pueden ser contraproducentes y generar una reacción patriótica contra la comunidad internacional, simbolizada por las Naciones Unidas, llevando a la población a apoyar a los dirigentes cuya conducta se procuraba modificar con las sanciones».*

También afirma que aunque no pretende cuestionar la imposición de sanciones en determinados casos, sí es necesario «estudiar maneras de mitigar los efectos descritos», entre ellas la de «cerciorarse de que, cuando se impongan sanciones, se toman las disposiciones necesarias para facilitar la labor de los organismos Humanitarios». Boutros Ghali recomienda un mecanismo de imposición de sanciones que recoja, entre otros, los siguientes aspectos:

*«Evaluar, a pedido del Consejo de Seguridad y antes de que se impongan las sanciones, las consecuencias potenciales en el país objeto de ellas y en terceros países; vigilar la aplicación de las sanciones; [...] reducir a un mínimo los daños colaterales; garantizar la prestación de asistencia humanitaria a los grupos vulnerables [...]».*

La situación también se pone de relieve en numerosos informes, tanto de organizaciones intergubernamentales como no gubernamentales<sup>27</sup>. Por sólo poner

---

<sup>27</sup> Para más información, Vid. el documento de la Cruz Roja Española sobre la intervención en Iraq «Crisis en Iraq: intervención de Cruz Roja» de febrero de 2003, disponible en: [http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/SITE\\_CRE/PAGINAS/OPERACIONES\\_ESPECIALES/ASIA\\_OCEANIA/OPERACION\\_ESPECIAL\\_IRAK/DOSSIER%20IRAK.PDF](http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/SITE_CRE/PAGINAS/OPERACIONES_ESPECIALES/ASIA_OCEANIA/OPERACION_ESPECIAL_IRAK/DOSSIER%20IRAK.PDF); «Evaluación de la violación de los Derechos Humanos en Iraq bajo la ocupación», informe de la Red de Observación de los Derechos Humanos en Iraq. Informe Número 1, de 20 de agosto de 2005, disponible en: <http://www.iraqsolidaridad.org/2004-2005/docs/mhri-1-es.pdf> (consultas el día 01-05/2015).

También existen numerosos documentos de la ONU queda reflejada la situación que en general provocaba el régimen de sanciones generales sobre la población: vid. el documento del Consejo económico y social, «El derecho a la alimentación», E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001; o el de «Sanctions Assessment Handbook. Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions». United

algunos ejemplos, citaremos textualmente algunas de las palabras que dejan entrever las desdichas sufridas por la población civil residente en los Estados objeto de aquellas sanciones generales. En la Resolución 1997/3 «Consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute de los derechos humanos», de 28 de agosto de 1997, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías, de la Comisión de Derechos Humanos afirmaba lo siguiente:

*«[...] tales medidas afectan de forma sumamente grave a la población inocente, en particular a las personas débiles y a los pobres, sobre todo a las mujeres y niños, [...] suelen agravar los desequilibrios en la distribución de los ingresos ya existentes en los países interesados, [...] dichas medidas pueden dar lugar a actividades de contrabando y de tráfico [...] cercanos muchas veces a autoridades gubernamentales opresivas que son insensibles a los sufrimientos de su población».*

Una vez expuesta su preocupación, el Subcomité insta a los Estados «para que reconsideren la adopción de tales medidas», aun si no se han logrado los objetivos legítimamente propuestos en cuanto que dichas sanciones no parezcan promover los cambios políticos deseados «independientemente de la naturaleza de estas».<sup>28</sup>

En la misma línea que la anterior, el Comité de Derechos económicos, sociales y culturales en su Resolución 1997/8 «Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales», de 12 de diciembre de 1997 recuerda que cualesquiera que sean las sanciones económicas, deben tener siempre y absolutamente en cuenta lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como las disposiciones de la CNU que se refieren a los derechos humanos (arts. 1, 55 y 56 de la CNU). Se recuerda en la misma resolución que

*«las sanciones económicas [...] casi siempre producen consecuencias dramáticas en los derechos reconocidos en el Pacto. [...], con frecuencia*

---

Nations, IASC (Inter-Agency Standing Committee), October 2004, disponible en: <http://www.un.org/es/humanitarian/overview/sanctions.shtml> (consultas el día 01-05/2015).

<sup>28</sup> Respecto a Iraq, nuestro ejemplo, véanse las decisiones anuales de la Subcomisión desde 1994: decisión 1994/11, de 25 de agosto de 1994; decisión 1995/107, de 9 de agosto de 1995; decisión 1996/107, de 20 de agosto de 1996; decisión 1997/119, de 28 de agosto de 1997; decisión 1998/114, de 26 de agosto de 1998; decisión 1997/110, de 26 de agosto de 1999.

*originan perturbaciones en la distribución de suministros alimentarios, farmacéuticos y sanitarios, comprometen la calidad de los alimentos y la disponibilidad de agua potable, perturban gravemente el funcionamiento de los sistemas básicos de salud y educación y socavan el derecho al trabajo [...]».*

Igualmente es manifiesto el deber de respeto hacia la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en especial el derecho a la vida y a la seguridad (art. 3), el derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes (art. 5), el derecho a un nivel de vida adecuado, en particular la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica (art. 25), derechos que parecen ser particularmente endebles a las violaciones en los regímenes de sanciones.

## **2. Los límites a las sanciones que se derivan de la propia Carta de Naciones Unidas.**

De la propia CNU se derivan límites<sup>29</sup> que el CS debe respetar a la hora de imponer las sanciones. El art. 24 de la CNU obliga al CS a actuar conforme a los principios y propósitos de la misma, los cuales se manifiestan entre otros, en los siguientes: el art. 1 en su apartado primero establece que las medidas que se tomen deben ser «eficaces» y «de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional». El apartado 2 del mismo artículo afirma que se debe «fomentar [...] el principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos», tomando medidas «adecuadas». En el apartado 3 se establece que la ONU debe «realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales [...] en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales [...]». Debe señalarse que los preceptos de la CNU no lo son individual y aisladamente, en el sentido de que el CS no puede adoptar las sanciones basándose exclusivamente en el Capítulo VII de la misma sin valorar las consecuencias de ellas sobre otros aspectos de gran importancia que igualmente son objeto de protección por el Derecho internacional. Por todo ello es conveniente que las sanciones se evalúen exhaustivamente a fin de comprobar que no son injustas y que no violan de ninguna manera los principios del Ordenamiento internacional; así como deben evaluarse de una manera más periódica a fin de constatar si realmente son eficaces en su propósito de

---

<sup>29</sup> Aquí solo se nombrarán algunos límites relativos a la propia CNU, no obstante, para ahondar más en la cuestión *vid.* «Consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute de los derechos humanos... *cit. op.* (apdos. 30 ss).

«mantenimiento de la paz y la seguridad»; de lo contrario, no se deben imponer o deben suspenderse si se han impuesto ya. La misma solución debe sucederse para aquellas que menoscaben los derechos jurídicos de un Estado o que afecten injustamente al derecho de todos los pueblos a la libre determinación. Las sanciones no deberían ocasionar ningún tipo de mal al pueblo de un Estado. Y aquellas sanciones que causen la muerte – ya sea directa o indirectamente- es una conculcación del derecho a la vida<sup>30</sup>.

En definitiva, el CS no se debería desviar nunca en su actuación del espíritu de la ONU ni de las demás disposiciones del Derecho internacional.

Ante las evidentes consecuencias inhumanas que propició este régimen de sanciones en el pueblo de Iraq, se llevó a cabo un programa «humanitario» por parte de la ONU para intentar paliar la situación. Fue el controvertido<sup>31</sup> «Petróleo por Alimentos», creado por la Resolución 986 (1995)<sup>32</sup>. Ideado con la intención de mejorar la situación del país, permitía a Iraq exportar ciertas cantidades de petróleo, de modo que los fondos obtenidos de dichas exportaciones –y únicamente esos, pues la ONU no fue resuelta a destinar sus propios fondos a adquirir ayuda humanitaria-. A pesar de la ayuda que gracias al programa se proporcionó a la población iraquí, no debemos olvidar que fue esta una medida «provisional» y en ningún caso suficiente<sup>33</sup>.

### **3. El camino hacia las sanciones selectivas.**

Los evidentes daños humanos que producen las sanciones globales sobre el conjunto de la población de un Estado y sus efectos limitados en otros tantos casos<sup>34</sup> llevaron a la conclusión de que era imperioso tomar otro camino menos gravoso. Era

---

<sup>30</sup> En «Consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute de los derechos humanos... *cit. op.* apuntan que «un régimen de sanciones particularmente duro podría tener consecuencias en forma de genocidio, en particular cuando la entidad que las impone es plenamente consciente de las grandes pérdidas de vidas y su reacción ha sido manifiestamente inadecuada» (párrafo 26).

<sup>31</sup> No olvidemos que estuvo salpicado de un escandaloso fraude en el que estuvieron implicados los Secretarios Generales de la ONU por aquel entonces.

<sup>32</sup> En la misma, el CS afirma estar «Preocupado por la grave situación sanitaria y nutricional de la población iraquí y por el riesgo de que esa situación se siga deteriorando, Convencido de la necesidad de adoptar una medida *provisional* (la cursiva es nuestra) para atender a las necesidades humanitarias del pueblo iraquí hasta que el cumplimiento por Iraq de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad [...].Convencido también de la necesidad de que la distribución del socorro humanitario a todos los sectores de la población iraquí y en todo el país sea equitativa [...]».

<sup>33</sup> El carácter provisional lo marca la propia Resolución 986 (1995) en el apdo. tercero de la misma.

<sup>34</sup> No obstante, debemos tener presente que aunque estas fueran todas efectivas en su sentido político, no serían nunca justificables ni bien vistas por el daño humano que provocan, ya que esto último en todos los casos eclipsaría cualquier potencial «victoria» política.

necesario que se produjera la evolución desde la sanción global, indiscriminada, que extiende sus inevitables efectos al grueso de la población civil, hasta la concepción de otras medidas que limitasen su espectro de actuación a aquellos agentes responsables de la amenaza a la paz y seguridad internacionales, lo cual constituye realmente el objeto de salvaguarda del CS. Así lo reclamaban varias voces, incluido Kofi Annan, quien fuera secretario general de la ONU al reclamar lo siguiente:

*«Las sanciones económicas han resultado ser un instrumento ciego e incluso contraproducente. [...] Suiza ha encabezado los esfuerzos por diseñar instrumentos de sanciones financieras de mayor especificidad, incluida la preparación de las leyes nacionales necesarias para aplicarlas [...]. La labor a este respecto ha avanzado al punto de que merecería ser examinada detenidamente por los Estados Miembros. Invito al Consejo de Seguridad, en particular, a que tenga presente esa labor al elaborar y aplicar los futuros regímenes de sanciones»<sup>35</sup>.*

Además, estaba claro que las sanciones económicas globales no cumplían con su finalidad, ya que el propósito de estas, como ya hemos apuntado, es el de «modificar la conducta de una parte que amenace a la paz y la seguridad internacionales y no castigar ni retribuir de otra manera»<sup>36</sup>; siendo, como ya también comentamos, justamente esto último es lo que sucedía sobre la población civil inocente.

La toma de nuevas medidas a este respecto tardó en llegar. Se sabía lo que se quería, el problema era idear un sistema por el que las sanciones y sobre todo las económicas, no fuesen ya un instrumento contraproducente, y que a la vez fueran más eficaces.

Se empieza así un sistema de refinamiento multilateral<sup>37</sup> del sistema de sanciones del CS que pretende ser tanto más efectivo contra los objetivos previstos así

---

<sup>35</sup> Kofi Annan fue Secretario General de la ONU entre 1997 y 2006 pronunció estas palabras en: «Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI», A/54/2000, marzo de 2000 (apdos. 229-233). Efectivamente, Suiza fue el encargado de emprender el rumbo que se seguiría hasta las sanciones selectivas, llevando a cabo el novedoso Proceso de Interlaken en los años 1998-1999.

<sup>36</sup> Resolución 51/242 «Cuestión de las sanciones impuestas por las Naciones Unidas», de 15 de septiembre de 1997, Anexo II (apdo. 5).

<sup>37</sup> Multilateral porque para conseguir todo ello fue necesario unir esfuerzos doctrinales con la voluntad política, lo que se ha plasmado en El Proceso de Interlaken celebrado Suiza (1998-1999) sobre las sanciones de carácter financiero, después en el Proceso de Bon-Berlín en Alemania (1999-2000) sobre las

como lo menos perjudicial posible para la población civil inocente. Este sistema acoge el nombre de sanciones selectivas, «inteligentes», discriminatorias o personalizadas<sup>38</sup>. En definitiva, sanciones con objetivos específicos. Este nuevo régimen de sanciones es más respetuoso con los derechos humanos, ya que ejerce una presión significativa y directa sobre la élite política o sobre cualquier otra entidad cuya conducta fuera la causante original de las sanciones, y no sobre el Estado en general, eliminando el sufrimiento de la población civil, y por lo tanto, siendo más efectivo. Solo de esta manera las sanciones podrían constituir un elemento útil como instrumento de política internacional en respuesta a las amenazas de paz y seguridad internacionales.

### **III. Las sanciones selectivas.**

Las sanciones selectivas se caracterizan porque se dirigen, no ya contra la nación entera, sino contra un determinado conjunto de la población, determinado en el sentido de que se imponen solo a aquellos que han cometido los hechos ilícitos reprochables de amenaza o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales.

En palabras del ya nombrado Kofi Annan las sanciones selectivas son

*«[...] una definición más precisa de las sanciones internacionales con miras a que aumente al máximo la presión sobre aquellos a quienes se aplican y se reduzcan al mínimo los efectos perjudiciales para la población en general y los terceros Estados».*<sup>39</sup>

#### **1. Tipos de sanciones selectivas. Sus características generales.**

No hay un solo tipo de sanciones selectivas, así, podemos distinguir entre embargos de armas y material militar, control del comercio de determinados productos básicos, restricción de viajes o movimientos, impidiendo la entrada o salida de las personas afectadas por las sanciones en el territorio de cualquier otro Estado, restricciones diplomáticas así como congelación de fondos, activos financieros y

---

sanciones que implican embargos de armas y restricciones de viajes y también en el Proceso de Estocolmo en Suecia (2002-2003), centrado en los procedimientos de imposición y control de aquellas.

<sup>38</sup> En inglés «smart sanctions» o «targeted sanctions». No obstante aquí utilizaremos solo el término «sanciones selectivas» a modo de simplificación.

<sup>39</sup> Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, A/58/1, 58º período de sesiones.

recursos económicos<sup>40</sup>. Estas últimas son las que se conocen como «sanciones selectivas financieras» y son tal vez las que más protagonismo e interés han suscitado.

Las sanciones económicas con objetivos concretos pueden dirigirse específicamente contra los activos exteriores y el acceso a los mercados financieros internacionales de los miembros del gobierno, la elite gobernante, los miembros de las fuerzas armadas o contra cualquier entidad relacionada con aquellos. También pueden congelarse los bienes de las empresas de propiedad del gobierno, y prohibirse la inversión en ellas. Así como impedir la importación de artículos de lujo y otros productos consumidos por lo general exclusivamente por la élite gobernante.

Este tipo de sanciones selectivas se caracterizan no solo porque su objeto está dirigido a un grupo determinado, sino también porque prevén mecanismos de revisión periódica del régimen de sanciones y de sus efectos. En este sentido se enmarca la AGNU en su Resolución 51/242 al afirmar que «Las sanciones deben adoptarse [...], con objetivos claros, disposiciones relativas a su examen periódico y condiciones precisas para levantarlas»<sup>41</sup>.

También debe estar concretado el tiempo de duración de las mismas, como asimismo marca la AGNU en la Resolución *supra* tras afirmar que es el CS el que está facultado para definir los límites temporales de las sanciones, recuerda que

*«Esta cuestión reviste la mayor importancia y debe considerarse seriamente en relación con el objetivo de cambiar la conducta de la parte afectada sin causar a la vez sufrimiento innecesario a la población civil. El Consejo debe definir el marco temporal del régimen de sanciones tomando en cuenta esos aspectos».*

Este nuevo marco temporal de las sanciones bien concreta la duración de aplicación de las mismas o bien da un plazo de reflexión al sujeto al que se le van a imponer las medidas con la intención de que durante este tiempo rectifique su conducta antes de su implantación. En el primer sentido tenemos como ejemplo el caso de las sanciones adoptadas contra Liberia por la Resolución 1343 (2001) mediante la cual se

---

<sup>40</sup> Esta enumeración la hace SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, en *Sistema de Derecho Internacional Público... cit. op.* p. 295

<sup>41</sup> Asamblea General, «Suplemento de un Programa de Paz, Anexo II, Cuestión de las sanciones impuestas por las Naciones Unidas», A/RES/51/242 (apdo. 2).

imponen por un periodo de tiempo de 14 y 12 meses según el tipo<sup>42</sup>; en el asunto de Sierra Leona también se marcó un límite temporal, en este caso de 18 meses establecido por la Resolución 1306 (2000)<sup>43</sup>. En cuanto al señalamiento de un plazo de reflexión, podemos ver que se ha empleado en varias ocasiones, como por ejemplo ante Angola mediante la Resolución 1127 (1997) en donde se establece la hora y día de entrada en vigor de las mismas «salvo que el Consejo de Seguridad [...] decida que la UNITA ha adoptado medidas concretas e irreversibles para cumplir todas las obligaciones»<sup>44</sup>; también se ha previsto ese plazo de reflexión para los talibanes mediante la Resolución 1267 (1999)<sup>45</sup>.

Asimismo, debe haber un control sobre las mismas, como se afirma en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 por parte del Grupo de Alto Nivel<sup>46</sup>

*«Las sanciones se deberán aplicar y supervisar de manera eficaz con elementos de referencia claros y deberán ser objeto de un examen periódico, según corresponda, y permanecer en vigor un período limitado, solamente el tiempo que sea necesario para alcanzar los objetivos de las sanciones, y deberán levantarse una vez se hayan alcanzado sus objetivos».*

A pesar de estas afirmaciones, los regímenes de sanciones selectivas que se impusieron desde un principio no cumplieron con todos estos requerimientos, necesitándose el transcurso del tiempo para una mayor «depuración» de las mismas y que su implementación se cumpliera de una manera más cercana con el respeto a los derechos más fundamentales de las personas bajo las mismas, como veremos más adelante.

## **2. Casos en que han sido impuestas.**

Las sanciones selectivas han ido imponiéndose en cada vez más casos. No obstante aquí solo nombraremos a alguno de ellos.

---

<sup>42</sup> Apdos. 9 y 10 de la Resolución 1343 (2001).

<sup>43</sup> Apdo. 6 de la Resolución 1306 (2000).

<sup>44</sup> Apdo. 7 de la Resolución 1127 (1997).

<sup>45</sup> Apdo. 3 de la Resolución 1267 (1999).

<sup>46</sup> AGNU, Documento A/60/150.

Aunque no fue el primer intento por parte del CS de imponer este tipo de sanciones<sup>47</sup>, destaca el caso de Haití<sup>48</sup> –país que entró en crisis tras el golpe de Estado que padeció el país en 1991 a manos de Raoul Cedras- por ser el primero en ofrecer un régimen de sanciones basado en una lista de los individuos objeto de las mismas mediante la Resolución 917 (1994)<sup>49</sup>. No obstante, este régimen de sanciones ha sido muy criticado por su posible consideración de «selectivo», dada la vaga identificación de sus miembros de Gobierno, porque se previeron otras medidas sancionadoras económicas más generales<sup>50</sup>, porque su foco principal fue el embargo de armas y petróleo<sup>51</sup> y porque a la hora de hablar de sanciones financieras contra las personas designadas, el CS solo habló de «instar» a los Estados a aplicarlas, no siendo este un mandato, por lo que ni siquiera fue jurídicamente vinculante<sup>52</sup>.

También debemos destacar el régimen de sanciones impuesto a la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA). Mediante la Resolución 1127 (1997), se impuso, entre otras medidas, la prohibición de viajar a los líderes angoleños de UNITA y a sus familiares adultos.<sup>53</sup> Un año más tarde llegaría la Resolución 1173 (1998) por la que el CS adopta ya medidas financieras dirigidas exclusivamente a los agentes a que se refiere la Resolución anterior, y en la que

---

<sup>47</sup> Vid. Resolución 883 (1993) sobre las sanciones impuestas a la Jamahiriya Arabe Libia (apdo. 3) y Resolución 820 (1993) en cuanto a las impuestas a Bosnia y Herzegovina (apdo. 21).

<sup>48</sup> Como señala BERMEJO GARCÍA, R., «Algunos comentarios sobre las sanciones... *cit. op.* p. 17.

<sup>49</sup> En el párrafo tercero de esta Resolución se establece lo siguiente: «Decide que todos los Estados prohíban sin dilación el ingreso a sus territorios: a) A todos los oficiales militares de Haití, incluida la policía, y a sus familiares inmediatos; b) A los principales participantes en el golpe de Estado de 1991 y en los gobiernos ilegales establecidos después del golpe de Estado, y a sus familiares inmediatos; c) A las personas empleadas por los militares haitianos o que actúen en nombre de éstos, y a sus familiares inmediatos, a menos que su ingreso haya sido aprobado, para fines compatibles con la presente resolución y otras resoluciones en la materia, por el Comité establecido en virtud de la resolución 841 (1993), y pide al Comité que mantenga una lista actualizada, basada en la información proporcionada por Estados y organizaciones regionales, de las personas comprendidas en las disposiciones del presente párrafo; [...]»

<sup>50</sup> Por ejemplo se puede leer en el párrafo sexto de la misma resolución lo siguiente: «Decide que todos los Estados prohíban: a) La importación a su territorio de todos los bienes y productos que tengan su origen en Haití y que se exporten de ese país después de la fecha mencionada; b) Toda actividad realizada por sus nacionales o en su territorio que fomente la exportación o el tránsito de bienes o productos que tengan su origen en Haití y todo comercio realizado por sus nacionales o por buques o aeronaves de su pabellón o en su territorio de cualesquiera bienes o productos que tengan su origen en Haití y que se hayan exportado de ese país después de la fecha mencionada; [...]»

<sup>51</sup> Vid. Resoluciones 841 (1993) y 873 (1993) del CS.

<sup>52</sup> Apdo. 4 de la Resolución 917 (1994).

<sup>53</sup> Apdo. 4 de la Resolución 1127 (1997).

«decide» que se congelen los fondos y demás recursos financieros por parte de todos los Estados en que los que se encuentren<sup>54</sup>.

Del régimen de sanciones impuesto a la UNITA y de esta Resolución 1173 (1998) hay que llamar la atención sobre la prohibición expresa de cualquier tipo de importación de diamantes<sup>55</sup> que «no estén avalados por certificados de origen expedidos por el Gobierno [...]», con el fin de evitar un tráfico ilícito de los mismos que permita financiar las actividades ilícitas de la UNITA<sup>56</sup>.

Es de destacar que fue en este régimen de sanciones en el que el CS creó un Grupo de Expertos, siendo la primera vez que se creaba un cuerpo de este tipo. El Grupo se creó mediante la Resolución 1237 (1999) para informar acerca de las violaciones de las sanciones en Angola y para ofrecer recomendaciones que las pudieran hacer más efectivas<sup>57</sup>.

### **3. Las sanciones contra el terrorismo.**

Si el punto de inflexión del régimen de sanciones económicas generales por parte del CS fue la invasión de Iraq a Kuwait, en este caso fueron los bombardeos a las embajadas de los Estados Unidos en Kenia y Tanzania el 7 de agosto de 1998, unido a la cada vez más violenta guerra civil en Afganistán, los sucesos que devengarían en las primeras resoluciones dirigidas contra el terrorismo Talibán/Al Qaeda. Sería mediante las Resoluciones 1189 (1998), 1193 (1998) y 1214 (1998). En ellas, el CS, tras

---

<sup>54</sup> Concretamente, en el apdo. 11 de dicha Resolución se puede leer textualmente: «Decide que todos los Estados, salvo Angola, en que haya fondos y recursos financieros de la UNITA como organización o de los dirigentes de la UNITA o de los miembros adultos de sus familias inmediatas identificados en el párrafo 11 de la resolución 1127 (1997) del Consejo de Seguridad, incluidos fondos que provengan de sus bienes o devengados por ellos, exijan a toda persona y entidad que se halle en sus propios territorios y tenga dichos fondos y recursos financieros que los congele y vele porque no se pongan a disposición directa o indirectamente de la UNITA como organización o de los dirigentes de la UNITA o miembros adultos de sus familias inmediatas identificados en el párrafo 11 de la resolución 1127 (1997) del Consejo de Seguridad».

<sup>55</sup> Apdo. 12.b) de la Resolución Resolución 1173 (1998).

<sup>56</sup> Con el mismo fin se impusieron también prohibiciones de comercio con diamantes a Sierra Leona mediante la Resolución 1306 (2000) y a Liberia mediante la Resolución 1343 (2001).

<sup>57</sup> Apdos. 6 ss. de la Resolución 1237 (1999). Medida con la que sin duda se pretendía ofrecer más garantías a los afectados.

lamentarse por la situación, se dirige *directamente* al régimen Talibán<sup>58</sup> por sus estrechos vínculos con Osama bin Laden y la red terrorista de Al Qaeda.

Un año más tarde, tras el asesinato de diplomáticos y un periodista iraníes sería cuando el CS adoptó la importantísima Resolución 1267 (1999), en la que impone sanciones selectivas económicas contra las personas y prohibiciones de despeje y aterrizaje de aeronaves relacionadas con los talibanes en territorio de cualquier otro Estado; en ella insiste en que el régimen Talibán cumpla con las anteriores resoluciones relativas al terrorismo internacional y además le exige que entregue a Osama bin Laden para su enjuiciamiento<sup>59</sup>. Es de destacar que esta Resolución crea un Comité –en adelante Comité 1267- compuesto por todos los miembros del CS<sup>60</sup>; este Comité tenía como tareas principales la supervisión de la implementación de las medidas previstas en la Resolución. Las medidas en cuestión eran las previstas en el párrafo 4 de la misma y eran básicamente restricciones de vuelo y congelación de fondos y otros recursos financieros que pertenecieran o fueran controlados por los talibanes, así como el envío de informes periódicos al CS con toda la información recabada de los Estados en cuanto a la implementación de estas medidas.

Este régimen de sanciones fue modificado y fortalecido por otras resoluciones posteriores, tales como la 1333 (2000), la cual introduce un nuevo mandato al Comité 1267. El nuevo mandato incluye el establecimiento y mantenimiento de listas<sup>61</sup> actualizadas basadas en la información proporcionada por los Estados y organizaciones regionales sobre los individuos y entidades asociadas con Osama bin Laden.<sup>62</sup> Tras esta se sucedieron otras resoluciones por las que se amplió el régimen de sanciones aplicándose medidas como el embargo de armas o la prohibición de viajar a personas y entidades asociadas con los talibanes y la red de Al-Qaeda y Osama bin Laden<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> El régimen talibán es un movimiento político-militar que sigue una doctrina islámica extremista. Por aquel entonces controlaba la mayor parte de Afganistán.

<sup>59</sup> Esto se puede leer en el apdo. 2 de la Resolución 1267 (1999).

<sup>60</sup> Apdo. 6 de la Resolución 1267 (1999).

<sup>61</sup> También conocidas como las infames listas «negras».

<sup>62</sup> Apdo. 16.b) de la Resolución 1333 (2000). De esta Resolución también es de destacar que medidas como la congelación de fondos no se dirigen solamente a los talibanes, sino que se incluye a toda la red de Osama bin Laden y Al-Qaeda.

<sup>63</sup> A este respecto, véase las Resoluciones 1390 (2002), 1526 (2004). Destaca la Resolución 1617 (2005) al definir qué actos o actividades pueden calificarse de «asociados» con los talibanes, Osama bin Laden y Al Qaeda.

Debemos señalar que poco a poco se fueron nombrando en las resoluciones medidas respecto al mantenimiento de las listas y recalcando el deber de una mejor información acerca de las mismas<sup>64</sup>.

Acercándonos un poco más en el tiempo, en el año 2011 se dividiría el régimen de sanciones entre los talibanes y Al Qaeda, mediante las Resoluciones 1988 (2011) y 1989 (2011) respectivamente; en esta última se dispone que la lista de sanciones que estableció el Comité 1267 se conocerá en adelante como «Lista relativa a las sanciones contra Al Qaeda», que solo incluirá a las personas y entidades relacionadas con Al Qaeda<sup>65</sup>, intentando formar un régimen de sanciones cada vez más específico.

Todas estas Resoluciones han ampliado el alcance de las sanciones y han proporcionado nuevos procedimientos relativos a la estructura administrativa del régimen y principios en relación a la exclusión de las listas de individuos o entidades. La aplicación de estas resoluciones y la evolución del régimen de sanciones hace al CS más eficaz al pretender adelantarse a los individuos y entes objetos de dichas sanciones y poder así prevenir en muchos casos sus presuntas actuaciones, pues no debemos olvidar que el régimen de sanciones es un régimen preventivo<sup>66</sup> que pretende evitar que aquellos participen en la planificación de actos terroristas o que los lleven a cabo, así como le permite sancionarlos aunque no los lleguen a ejecutar efectivamente. Además, ahora el CS está en constante contacto con los estados miembros en lo que se refiere a su implementación y control, lo que sin duda le permite poder adelantarse a aquellos y así ser más eficaz ante cualquier eventual situación que haga peligrar o amenace la paz y la seguridad global.

#### **4. El controvertido sistema de listas.**

Para que el sistema sea efectivo, sin duda se debe contar con un sistema de listas de personas o entidades a las que se dirigen esas sanciones<sup>67</sup>, ya que su objeto es

---

<sup>64</sup> De esta importante cuestión hablaremos más adelante.

<sup>65</sup> Párrafos 1 y 2 de la Resolución 1989 (2011).

<sup>66</sup> «Las sanciones son un instrumento vital de que dispone el Consejo de Seguridad para hacer frente preventivamente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales» se puede leer en el documento de la AGNU «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», A/59/2005, de 21 de marzo de 2005 (apdo. 109).

<sup>67</sup> Así se recomienda en «Consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute de los derechos humanos... *op. cit.*, apdo. 56.

facilitar la aplicación de las mismas<sup>68</sup>. No obstante, el recurso al sistema de listas como mecanismo central del régimen de sanciones planteó numerosos problemas en cuanto que los procedimientos de inclusión y exclusión de aquellos en las mismas no estaban claramente determinados. En un principio no había directrices claras acerca del procedimiento a seguir y parecía que la inclusión dependía de la mera voluntad política<sup>69</sup>.

En cuanto a las listas de terroristas, debemos destacar que tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la inclusión de individuos en estas listas se incrementó considerablemente. Puesto que no había un procedimiento claro, parecía que bastaba que un país considerase que un individuo o entidad estuviera asociado con Osama bin Laden o Al Qaeda para su inclusión<sup>70</sup>. No parecía haber prácticamente ningún otro límite hasta que más tarde, con la Resolución 1617 (2005) se definió y acotó lo que se entendía por el término «asociado»<sup>71</sup>.

No obstante, no era de lejos suficiente. Así lo advierte el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio al recordar que

*«La manera en que se agregan nombres a la lista de personas y entidades terroristas que mantiene el Consejo y la inexistencia de un recurso de revisión o apelación para quienes se incluyen en la lista plantean graves problemas de*

---

<sup>68</sup> Para acceder a la lista donde se incluyen todas las personas y entidades sujetas a sanciones impuestas por el CS, *vid.* [http://www.un.org/spanish/sc/committees/list\\_compend.shtml](http://www.un.org/spanish/sc/committees/list_compend.shtml) (consulta el día 07/05/2015).

<sup>69</sup> Así se desprende del Informe del Relator Especial «sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo» en el documento de la AGNU A/61/267 al afirmar que «las pruebas recogidas por organismos de inteligencia se usan directamente para justificar la inclusión en las listas» (apdo. 37) y que «Con frecuencia, la inclusión en la lista se debe a decisiones políticas de los representantes de los Estados ante sus órganos políticos basadas en datos confidenciales». (apdo. 39).

<sup>70</sup> *Vid.* apdo. 8.c) de la Resolución 1333 (2000).

<sup>71</sup> En los párrafos 2 y 3 de la Resolución 1617 (2005) se entiende por «asociados» con Osama bin Laden, Al Qaeda o los talibanes:

«– La participación en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos o actividades [...] o bajo su nombre, junto con ellos o en apoyo de ellos;

– El suministro, la venta o la transferencia de armas y pertrechos a [...];

– El reclutamiento en favor de [...];

– El apoyo de otro tipo a actos o actividades ejecutados por [...] ellos;

3. [...] las entidades o empresas que sean de propiedad directa o indirecta o estén bajo el control directo o indirecto de una persona, grupo, empresa o entidad asociada con Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes, o le presten apoyo de otro tipo»;

*rendición de cuentas y posiblemente violan normas y convenciones fundamentales de derechos humanos»<sup>72</sup>.*

Más concretamente propugna por el establecimiento de un proceso por parte del Comité de Sanciones contra Al-Qaeda<sup>73</sup> y los Talibanes «para la revisión de los casos de las personas e instituciones que afirmen que sus nombres se han incluido o mantenido por error en las listas del Comité».

Asimismo, la AGNU en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 «exhorta» al CS a que se asegure

*«de que existan procedimientos justos y claros para incluir a personas y entidades en las listas de sanciones y retirarlas de ellas, así como para conceder exenciones por motivos humanitarios»<sup>74</sup>.*

Igualmente se expresa la preocupación por este tema en el documento titulado «Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo» de agosto de 2006 de la AGNU<sup>75</sup>, en el que se pone de relieve que el procedimiento de listas vulnera derechos humanos tales como el derecho a la propiedad, la libertad de asociación y derechos políticos. El Relator Especial<sup>76</sup> del documento destaca algunos de los principios y garantías básicos que deben respetarse para asegurar «que los procedimientos de inclusión en las listas se ajusten a las normas generalmente aceptadas en materia de derechos humanos». Así, tras insistir en la «necesidad de respetar los principios de legalidad y seguridad jurídica siempre que se haga referencia al terrorismo o a grupos terroristas» y de «respetar los principios de proporcionalidad y necesidad», considera como «primordial» determinar si la elaboración de las listas tiene un verdadero carácter temporal. A este respecto afirma que con ese fin de temporalidad, «es necesario revisar los nombres que figuran en las listas tras un período de tiempo razonable, por ejemplo 6 ó 12 meses», con el fin de asegurarse que solo permanecieran

---

<sup>72</sup> Se puede consultar en <http://www.un.org/es/terrorism/highlevelpanel.shtml> (consulta el día 18/04/2015).

<sup>73</sup> Recordemos que es el Comité 1267.

<sup>74</sup> AGNU A/RES/60/1.

<sup>75</sup> AGNU A/61/26 (apdos. 30 ss.).

<sup>76</sup> El Relator Especial se ocupa de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Esta figura fue creada en el año 2005 por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/80.

en la lista aquellos individuos o entidades cuando sea indispensable y haya pruebas que lo justifiquen. Sin estas garantías, continúa el documento, las medidas podrían adquirir el carácter de permanentes, lo que sería contrario a cualquier garantía procesal pertinente.

El Relator Especial destaca la importancia del derecho a ser informado de todo lo concerniente a las listas, especialmente sobre la inclusión en las mismas y sus motivos –indispensable para que pueda ser recurrido por parte del individuo o entidad-, o sobre los procedimientos por los que podrían excluirse de la lista, así como sobre la existencia de exenciones humanitarias, y sin que pueda denegarse tal información sin la debida justificación. El Relator Especial también hace referencia al derecho a la revisión judicial como «requisito indispensable» en el ámbito internacional o al menos en el ámbito nacional de aquellos Estados que aplican estas sanciones, así como destaca la importancia del derecho a recurrir por parte de aquellos incluidos en las listas por error o porque la información que haya sido determinante de su inclusión sea incorrecta, previendo la «posibilidad de obtener una indemnización o una reparación».

Cumpliendo algunos de estos requerimientos, con la Resolución 1730 (2006) empezaron los mayores cambios. En esta Resolución el CS pide al Secretario General que establezca un «punto focal» para «recibir las solicitudes de supresión de nombres de la lista». Esto permite a los individuos dirigir su petición de exclusión de la lista directamente a la Secretaría de la ONU y no ya solamente a través de sus estados de residencia o nacionalidad como hasta entonces<sup>77</sup>.

No obstante, el mayor cambio se introdujo con la Resolución 1735 (2006). El objetivo de esta era hacer más estrictos los procedimientos para presentar nombres en la «Lista Consolidada del Comité»<sup>78</sup>. A partir de entonces, los Estados deberán «justificar» su propuesta, proporcionar la mayor cantidad de datos posibles en cuanto a los motivos y también toda la información necesaria para identificar a las personas y entidades que

---

<sup>77</sup> Conforme a la lista del Comité de Sanciones 1267, el procedimiento para la eliminación de la lista se gestiona mediante representación diplomática, de tal manera que sería el individuo o la entidad incluidos en la lista los que soliciten al Estado de su nacionalidad o residencia a que presente esta solicitud de exclusión ante el Comité, y no ellos mismos. Debemos tener presente a estos efectos que aparte de quedar a la mera discrecionalidad del Estado, el Comité 1267, igual que todos los demás, decide sobre estas cuestiones por consenso, por lo que cualquier Estado miembro del mismo podría vetar la salida de una persona o entidad de la lista. Procedimiento este muy poco garantista con los particulares ya que no les permite acudir a una entidad ajena y objetiva que decida sobre el asunto.

<sup>78</sup> La Lista consolidada incluye todas las personas y entidades sujetas a sanciones impuestas por el CS.

figuren en la lista, así como mantener los datos actualizados<sup>79</sup>. Destaca la referencia que se hace en cuanto a notificar a las partes implicadas su inclusión en las listas<sup>80</sup>.

En cuanto a las exclusiones, la misma Resolución decidió que el Comité debería seguir elaborando las pautas para eliminar los nombres de las listas, tomando en consideración la posibilidad de que exista algún error, que la persona o entidad ya no esté asociada conforme a los criterios establecidos en la Resolución 1617 (2005) o si la persona ha fallecido.<sup>81</sup>

Más tarde la Resolución 1822 (2008) dio un gran paso al encomendar al Comité a que «revise todos los nombres que figuren en la Lista consolidada» y que revise igualmente todos aquellos «que no hayan sido actualizados o revisados desde hace tres años o más [...] con el fin de asegurar que la Lista consolidada contiene la información más actualizada y precisa posible y confirmar que su inclusión en la lista sigue siendo apropiada»<sup>82</sup>.

El siguiente paso cualitativo para hacer de este régimen más justo y acorde con los principios de los derechos humanos fue el tomado por la Resolución 1904 (2009) por la que se creó la Oficina del *Ombudsman*<sup>83</sup>, que sería independiente e imparcial, nombrado por el Secretario General. Sería ante esta Oficina a partir de entonces ante la que los individuos y entidades incluidos en las listas de sanciones del Comité 1267 podrían solicitar su exclusión.

---

<sup>79</sup> Apdos. 5 y 9 de la Resolución 1735 (2006):

«[...] al proponer nombres al Comité para que sean incluidos en la Lista consolidada, los Estados deberán actuar de conformidad con el párrafo 17 de la resolución 1526 (2004) y el párrafo 4 de la resolución 1617 (2005) y facilitar una justificación de la propuesta; la justificación de la propuesta debe contener todos los detalles posibles del fundamento de la inclusión en la lista y comprender: i) la información concreta que respalde la determinación de que la persona o entidad reúne los criterios indicados; ii) el carácter de la información; y iii) la información o los documentos justificativos que puedan adjuntarse; los Estados deben incluir información relativa a toda conexión entre la persona cuya inclusión se propone y cualquier persona o entidad que ya esté incluida en la lista;

9. Encomienda al Comité que aliente a los Estados a presentar información adicional para identificar a las personas y entidades incluidas en la lista e información de otra índole, como datos actualizados sobre los activos congelados y los desplazamientos de las personas que figuran en la lista, a medida que se disponga de esa información;»

<sup>80</sup> Apdo. 6 de la Resolución 1735 (2006), lo que se desarrolla más adelante en los apdos. 10 y 11.

<sup>81</sup> Apdo. 14 de la Resolución 1735 (2006).

<sup>82</sup> Apdos. 25 y 26 de la Resolución 1822 (2008).

<sup>83</sup> Apdos. 20 ss de la Resolución 1904 (2009). Su mandato se prolongó por la Resolución 1989 (2011) y por la Resolución 2083 (2012). *Ombudsman* es un término sueco cuyo equivalente al español es el Defensor del pueblo.

El mandato del *Ombudsman* es el de reunir información y comunicarse con los Estados y organizaciones pertinentes relacionados con las listas. Así como también se le encomienda la realización de informes en los que expondrá los principales argumentos relativos a la solicitud de exclusión que se le presente así como recomendaciones sobre la supresión de las listas de los individuos o entidades<sup>84</sup>.

No obstante no hay que confundir, pues sigue siendo el Comité 1267 el encargado de examinar las solicitudes de supresión de nombres de la Lista que sean presentadas por los Estados miembros y por los particulares, aunque en este último caso sean presentadas a través de la Oficina del *Ombudsman*.

Actualmente es la Resolución 2083 (2012) la que rige los procedimientos de inclusión y exclusión de las listas<sup>85</sup>. Esta Resolución tiene en cuenta los mandatos anteriores y pretende mejorarlos. En ella se reafirma que la justificación de la propuesta debe incluir una motivación detallada y que esta se podrá hacer pública, entre otras medidas<sup>86</sup>.

## **5. Régimen de exenciones.**

Como ya se ha apuntado anteriormente, los regímenes de sanciones, aunque selectivos, siguen afectando a algunos de los derechos humanos más fundamentales de los individuos incluidos en las listas, ya que están dirigidos a ellos y su patrimonio, resultando la violación de la libertad de movimiento y el derecho a la propiedad, entre otros<sup>87</sup>. Por consiguiente, el régimen de sanciones selectivas prevé ciertas exenciones a las sanciones impuestas. La razón fundamental de estas exenciones son por necesidades humanitarias o bien para fomentar o estimular la pacífica resolución de los conflictos que las promovieron.

Así, la Resolución 1333 (2000) garantiza el levantamiento de las restricciones de viaje o de entrada a los Estados de los talibanes siempre que fuera con la idea de

---

<sup>84</sup> Se puede consultar más información en la página web oficial: <http://www.un.org/es/sc/ombudsperson/> (consulta el día 26/04/2015).

<sup>85</sup> Apdos. 10 ss. sobre la inclusión y 33 ss. sobre la exclusión de la Resolución 2083 (2012).

<sup>86</sup> Para más información acerca de los procedimientos de inclusión y exclusión de listas, en la página web oficial de la ONU en español están las últimas directrices aprobadas el 15 de abril de 2013: <http://www.un.org/spanish/sc/committees/1267/1267GuidelinesSpanish.pdf> (consulta el día 24/04/2015).

<sup>87</sup> En el siguiente epígrafe ahondaremos en la cuestión de los derechos humanos afectados por este tipo de resoluciones.

promover una resolución pacífica del conflicto en Afganistán o para fomentar el cumplimiento de los talibanes<sup>88</sup>. La Resolución 1452 (2002) añade exenciones en relación con los fondos congelados u otros activos financieros o recursos económicos para cubrir «gastos básicos» o incluso «extraordinarios» relacionados con los individuos sancionados siempre que se encuadren dentro de los previstos en la propia Resolución<sup>89</sup>.

Más recientemente, la Resolución 2083 (2012) prevé la posibilidad de que el régimen de exenciones relativas a los viajes se extienda a los casos en que el solicitante no pueda entrevistarse con el *Ombudsman*, con el fin de facilitar este encuentro<sup>90</sup>.

#### **IV. El conflicto de las sanciones selectivas impuestas por mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico comunitario. Especial consideración a las sanciones dirigidas a la lucha contra el terrorismo internacional.**

Las sanciones impuestas por el CS de la ONU<sup>91</sup> pueden afectar a individuos o entidades nacionales de la Unión Europea (UE), que sin duda ven algunos de sus derechos más fundamentales cercenados. Esto tiene especial incidencia en un ordenamiento como el comunitario, que se preocupa por garantizar una mayor protección a los derechos de los individuos y que está formado por Estados democráticos y comprometidos con la salvaguarda de los derechos fundamentales.

La ejecución en Europa de las sanciones impuestas por el CS de la ONU para hacer frente a la amenaza del terrorismo no han venido acompañadas de la creación de mecanismos que permitan a los afectados cuestionar la legalidad de estas. Ello, unido a la complejidad de los mecanismos de imposición de las sanciones, ha dado lugar a interesantísimos debates sobre esta cuestión<sup>92</sup> así como a resoluciones de los tribunales

---

<sup>88</sup> Apdos. 11 y 14 de la Resolución 1333 (2000).

<sup>89</sup> Apdos. 1 a) y b) de la Resolución 1452 (2002).

<sup>90</sup> Apdo. 36 de la Resolución 2083 (2012).

<sup>91</sup> A pesar de que a lo largo del trabajo nos hemos referido a este organismo simplemente como CS, en este apartado haremos la precisa distinción entre el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas como CS de la ONU y entre el Consejo de la Unión Europea como Consejo de la UE para que no haya pie a confusión alguna.

<sup>92</sup> En este sentido, *vid.* GARRIDO MUÑOZ, A., «La jurisprudencia post-Kadi en materia de “sanciones selectivas” en la Unión Europea: misma función, distinto guión», en *Revista General de Derecho*

Europeos muy importantes. Ahondar demasiado esta cuestión desbordaría el objeto de este trabajo, no obstante sí es necesario nombrar algunas de las resoluciones de los tribunales de la UE que se han pronunciado sobre esta cuestión en relación con los derechos humanos.

En primer lugar, se expondrá de manera muy sucinta el procedimiento que lleva a cabo la UE para aplicar las Resoluciones que se toman en el CS de la ONU<sup>93</sup>, pues ello nos ayudará a entender mejor lo que se expondrá a continuación. Las medidas restrictivas o sanciones se toman en el seno del Consejo de la UE por medio de Decisiones en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) previa propuesta de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR)<sup>94</sup>. Tras su estudio y debate en el Consejo de la UE, la Decisión ha de adoptarse por unanimidad, entrando en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). En este punto tenemos que distinguir la importancia de si se trata de medidas económicas o financieras o de otro tipo, ya que en el caso de adoptarse aquellas, deben ser aplicadas mediante un Reglamento del Consejo de la UE que se encarga de concretar las medidas tomadas y regula más pormenorizadamente su aplicación. Recordemos que como cualquier otro Reglamento de la UE, es vinculante para cualquier persona y entidad dentro de la Unión.

Con lo anterior expuesto, ahora debemos distinguir entre dos tipos de resoluciones del CS de la ONU en cuanto a sanciones referidas a la lucha contra el terrorismo. La Resolución 1267 (1999) como anteriormente hemos nombrado, es la que

---

*Europeo*, nº 22, 2010; ROLDÁN BARBERO, J., «La justicia comunitaria y el control de la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Comentario a las sentencias *Yusuf/Al Barakaat y Kadi*, de 21 de septiembre de 2005, del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas», en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVII, nº. 2, 2005, pp. 869-891; SANTOS VARA, J., «El control judicial de la ejecución de las sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad en la Unión Europea», trabajo que forma parte del proyecto de investigación «La refundación de Europa: la reforma de 2004 y el Tratado Constitucional» (SA004C05), disponible en: [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2800728.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2800728.pdf).

<sup>93</sup> La UE tiene un régimen de sanciones «autónomo» que sigue el mismo procedimiento, pero en este trabajo nos referimos a aquellas tomadas en consideración del CS de la ONU. La UE suele adoptar las sanciones «autónomas» cuando en el seno del CS no se ha podido alcanzar un acuerdo sobre una Resolución; un ejemplo de ello fueron las sanciones que el Consejo de la UE adoptó para hacer frente a la situación en Siria en 2011. Entre las medidas que se adoptaron, está la designación de personas responsables de la represión violenta contra la población civil Siria así como de personas o entidades asociadas a aquellas.

<sup>94</sup> El AR es el encargado de las relaciones internacionales y, como mandatario del Consejo, dirige y ejecuta la política exterior y de seguridad común de la Unión (incluyendo la política común de seguridad y defensa). En la actualidad este cargo está ocupado por la italiana Federica Mogherini, y junto con el Consejo velará por la unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión Europea.

impone el régimen de sanciones dirigidas contra Al-Qaeda y los talibanes, así como prevé las medidas a adoptar por los Estados en su cumplimiento. Bajo este régimen de sanciones será el Comité 1267 creado por la misma Resolución la que designe los nombres incluidos en las listas «negras». La otra resolución a tener en cuenta es la 1373 (2001), la cual no establece una lista de personas objeto de las sanciones, sino que deja a los Estados el poder de decidir a quién aplicar las medidas, lo que sin duda supone un amplio margen de discrecionalidad<sup>95</sup>.

### **1. Las sentencias de que marcaron el rumbo.**

Llegados a este punto cabe preguntarse si es posible llevar a cabo un control de la –más que cuestionable- legalidad de las Resoluciones del CS de la ONU y en particular respecto a aquellas que imponen sanciones contra particulares cuyos derechos fundamentales se ven directamente restringidos y vulnerados.

En esta situación se encontraba el ciudadano Ahmed Ali Yusuf y la entidad Al Barakaat International Foundation (en lo sucesivo *Yusuf*, ya que se resolvieron en la misma sentencia), ambos de origen sueco y otro ciudadano de Arabia Saudí Yassin Abdullah Kadi (en lo sucesivo *Kadi*). Los tres estaban incluidos en la lista de personas y entidades relacionadas con la red terrorista de Osama bin Laden, Al-Qaeda y los talibanes, elaborada por el Comité 1267 de la ONU –y traspuesta al ámbito europeo por el respectivo reglamento, como hemos comentado anteriormente-, por lo que habían visto sus fondos congelados, cuando en el año 2001 interponen sendos recursos de anulación<sup>96</sup> de sus nombres en las mismas ante el Tribunal General (TG).<sup>97</sup> En ellos arguyeron la violación de tres derechos fundamentales: el derecho a la propiedad, a ser oído y al control jurisdiccional efectivo.

---

<sup>95</sup> Aunque no existen solamente estos regímenes de sanciones, nos referimos solamente a estos porque han sido los que el juez europeo ha utilizado en base a tomar las distintas resoluciones judiciales que aquí nombraremos.

<sup>96</sup> El caso del ciudadano y la entidad sueca se resolvió conjuntamente como asunto T-306/01 dada la similitud de las cuestiones planteadas y el caso del saudí como asunto T-315/01.

<sup>97</sup> Por aquel entonces Tribunal de Primera Instancia (TPI), hasta que a raíz del Tratado de Lisboa (2007) se pasaría a llamar TG (aunque no se adoptaría esta denominación hasta el 2009), nombre con el que trabajaremos aquí. Este Tribunal se encarga de asistir al Tribunal de Justicia de la UE dado el gran número de asuntos que se le presentan a aquel. Sus competencias son las de conocer en primera instancia de, entre otros, los recursos interpuestos por particulares, personas físicas o jurídicas; de los recursos de los Estados miembros contra la Comisión de la UE, etc.

El TG se encontraba en la –comprometida- situación de determinar si el – supuesto- consolidado derecho a la tutela judicial efectiva en el ordenamiento comunitario como un principio general de derecho, basado además en las constituciones de todos los Estados miembros, así como en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>98</sup> es aplicable a este nuevo ámbito de actuación de la UE o si, por el contrario, se asume la vulneración de la protección de los derechos humanos para hacer frente a los nuevos desafíos que conlleva la lucha contra la amenaza del terrorismo internacional.

Las sentencias de estos asuntos, dictadas el 21 de septiembre de 2005<sup>99</sup>, pueden ser consideradas como excesivamente cautelosas. En síntesis, el TG entendió que a este respecto primaba la CNU<sup>100</sup> y que los reglamentos impugnados simplemente se limitaron a ejecutar en la UE las resoluciones del CS que se imponen de manera obligatoria a los Estados miembros. Entendía el TG que no se encontraba autorizado a cuestionar, «ni siquiera de modo incidental», la legalidad de aquellas resoluciones desde el punto de vista del Derecho comunitario<sup>101</sup>. Por el contrario, el Tribunal estaría obligado a interpretar y aplicar las obligaciones derivadas de la CNU en cuanto que en su Tratado Constitutivo (el de la UE) se recoge la voluntad de sus Estados miembros,

---

<sup>98</sup> Así se puede leer en la Sentencia del TPI de 15 de enero de 2003 «Philip Morris International, Inc contra Comisión de las Comunidades Europeas» (asuntos T-377/2000, T-379/2000, T-380/2000, T-260/2001 y T-272/2001) en sus apdos. 121 y 122:

«121. [...] ha de recordarse que el Tribunal de Justicia ha afirmado que el acceso a la vía jurisdiccional es uno de los elementos constitutivos de una comunidad de Derecho y está garantizado en el ordenamiento jurídico basado en el Tratado CE, puesto que éste ha establecido un sistema completo de recursos y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones [...]. El Tribunal de Justicia basa en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y en los artículos 6 y 13 del CEDH el derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional competente [...].

122. Además, el derecho a un recurso efectivo para toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido vulnerados ha sido reafirmado por el artículo 47 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, que, pese a no tener fuerza jurídica vinculante, es una prueba de la importancia, en el ordenamiento jurídico comunitario, de los derechos que enuncia».

<sup>99</sup> Desde ahora nos referiremos indistintamente a las dos como sentencia *Kadi*, ya que el razonamiento jurídico seguido en ambos es prácticamente idéntico.

<sup>100</sup> En el art. 103 de la CNU queda la supremacía de la ONU reflejada del siguiente modo: «En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.» En el mismo sentido, el art. 25 CNU establece que «Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta».

<sup>101</sup> Apdo. 225, sentencia *Kadi* de 21 de septiembre de 2005.

los cuales están obligados a cumplir la misma. Dicho aquello, el TG concluye con que no puede –debido a la primacía de la CNU- ejercer el control de la legalidad que pretendían los actores sobre los derechos fundamentales reconocidos y protegidos en nuestro Ordenamiento comunitario como principios generales en el Derecho de la UE ya que no dispone de posibilidad de actuación propia y autónoma al ejecutar este tipo de resoluciones del CS de la ONU. Siguiendo en su razonamiento, el TG afirma que si llegase a anular el reglamento impugnado basándose en que este vulnera los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario, ello implicaría, «indirectamente» que las resoluciones del CS de la ONU vulneran de igual modo los derechos fundamentales<sup>102</sup>.

Pero no se queda ahí, pues el TG en cambio sí se atribuye la competencia de controlar la legalidad de las resoluciones impugnadas a la luz del *ius cogens*<sup>103</sup> en cuanto que efectivamente existen ciertos límites a las resoluciones –aun obligatorias- del CS de la ONU derivados de los principios imperativos de Derecho internacional y que «se impone a todos los sujetos del ordenamiento internacional, incluidos los órganos de la ONU, y que no tolera excepción alguna»<sup>104</sup>. En base a ello el TG valora la supuesta violación de los derechos fundamentales alegados por los demandantes, para llegar a la conclusión de que no existe vulneración de derecho imperativo en base a que estas medidas son cautelares, porque ya existen mecanismos internacionales que prevén excepciones al régimen de sanciones, porque el propio CS prevé un mecanismo de revisión periódico del régimen de sanciones y debido a que los individuos pueden dirigirse a su país de nacionalidad o residencia también a estos efectos, no existe vulneración del derecho imperativo<sup>105</sup>.

Cabe intercalar aquí la sentencia sobre el caso Organización Mujahedin del Pueblo de Irán (OMPI) de 12 de diciembre de 2006 también del TG<sup>106</sup>. Por medio de ella se anula por primera vez una decisión del Consejo de la UE sobre la congelación de fondos de un particular, al considerar que las medidas que se tomaron habían vulnerado el derecho de defensa, la obligación de motivación y el derecho a una tutela judicial

---

<sup>102</sup> Apdo. 216, sentencia *Kadi* de 21 de septiembre de 2005.

<sup>103</sup> Apdo. 226, sentencia *Kadi* de 21 de septiembre de 2005.

<sup>104</sup> Esto se desarrolla con más profundidad en los apdos.. 227-231, sentencia *Kadi*.

<sup>105</sup> Apdo. 248-252, sentencia *Kadi* de 21 de septiembre de 2005.

<sup>106</sup> Asunto T-228/02.

efectiva. No obstante, conviene subrayar que a diferencia del caso anterior, estas sanciones se habían adoptado en base a la Resolución del CS de la ONU 1373 (2001) que, como ya hemos comentado con anterioridad, permite una gran discrecionalidad por parte de la Comunidad europea y de los Estados miembros para decidir qué individuos y entidades serían objeto de aplicación de las sanciones, por lo que en este caso –a diferencia del anterior- sí conlleva ese margen de discrecionalidad autónomo por parte de la Comunidad –aunque dentro del margen legal previsto por la Resolución 1373- que efectivamente permite el control de la legalidad de las mismas al no entrar al caso el art. 103 CNU, por lo que –entendía el tribunal- nada le impedía ahora ejercer su competencia de revisión<sup>107</sup>.

Volviendo a los casos anteriores, como era de suponer, los asuntos *Kadi* y *Yusuf* no acabaron en la primera instancia. Y aunque se pueda pensar que se había marcado la línea de actuación por el TG, lo cierto es que en las sentencias venideras se marcarían unas muy distintas.

En la sentencia de 3 de septiembre de 2008<sup>108</sup> recaída en segunda instancia por motivo de recurso de casación, el TJUE<sup>109</sup> dio un vuelco radical a la dictada en primera instancia. En esta ocasión el TJUE estimó que los tribunales comunitarios sí debían garantizar un control de la legalidad de los actos de la UE, incluidos los que se dediquen a aplicar las resoluciones del CS de la ONU<sup>110</sup>. El TJUE en este caso consideró que el derecho comunitario tenía carácter autónomo<sup>111</sup> en el Derecho internacional, y sobre esta base es la que fundamenta su competencia para controlar la validez de los actos comunitarios desde el punto de vista de los derechos fundamentales<sup>112</sup>. El TJUE declaró que las obligaciones impuestas por un acuerdo internacional –en este caso en el seno de la ONU- no puede menoscabar el principio según el cual los actos de la UE deben respetar los derechos fundamentales, siendo que el respeto a esos derechos es precisamente el requisito de legalidad de dichos actos y de los que debe conocer este

---

<sup>107</sup> Apdo. 107, Sentencia OMPI de 12 de diciembre de 2006.

<sup>108</sup> Asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P.

<sup>109</sup> Por aquel entonces y hasta la adopción del Tratado de Lisboa, era denominado Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

<sup>110</sup> Es decir, los basados en la Resolución 1267 (1999) del CS de la ONU.

<sup>111</sup> Apdos. 282, 316, 317, sentencia *Kadi* de 3 de septiembre de 2008.

<sup>112</sup> Apdo. 317, sentencia *Kadi* de 3 de septiembre de 2008.

tribunal<sup>113</sup>. Y ahora que sí podía entrar a conocer sobre la –posible- violación de los derechos fundamentales alegados por los recurrentes, el TJUE no dudó en reconocer que el reglamento por el que se había añadido el nombre del Sr. *Kadi* a la lista de personas asociadas a la red de Osama bin Laden violaba el derecho de defensa y el derecho a una tutela judicial efectiva, ya que al actor nunca se le comunicó los datos que habían sido utilizados en su contra o los motivos que llevaron a su inclusión en la lista, por lo que terminó por anular el reglamento por el que se incluyó su nombre.

A raíz de esta sentencia, el Consejo de la UE le trasladó al Sr. *Kadi* un resumen con los motivos que se tuvieron en cuenta para la inscripción en dicha lista. Aunque sin duda ello supuso un gran paso, la sentencia no bastó para que se desterrara para siempre su nombre de las listas, pues tras anular el anterior, el Consejo de la UE adoptó un nuevo reglamento y decide mantener su nombre en este último. Este reglamento sería anulado por el TG en la sentencia de 30 de septiembre de 2010<sup>114</sup> siguiendo la interpretación del TJUE por considerar que se había vuelto a vulnerar el derecho de defensa del actor.

La Comisión, el Consejo de la UE y el Reino Unido impugnaron tal sentencia en casación<sup>115</sup>, viniendo a ser resuelta mediante la STJUE de 18 de julio de 2013. Esta será la última sentencia que analizaremos en el presente trabajo, y podremos comprobar la gran evolución de la jurisprudencia europea en la búsqueda del necesario equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la lucha contra la amenaza terrorista internacional.

En esta última sentencia el TJUE afirma, en cuanto a la inclusión de individuos en una lista de personas sospechosas de mantener vínculos con el terrorismo, que la autoridad competente de la UE debe comunicar a la persona perjudicada los datos en los que se basa su decisión, siendo estos como mínimo el resumen de motivos facilitados por el Comité de Sanciones<sup>116</sup> a modo de justificación. También declara el derecho a ser oído de la persona afectada en el sentido de que dé a conocer su punto de vista sobre aquellos motivos, estando la autoridad competente de la UE obligada a tenerlos en

---

<sup>113</sup> Apdo. 285, sentencia *Kadi* de 3 de septiembre de 2008.

<sup>114</sup> Apdo. 195, sentencia *Kadi* de 30 de septiembre de 2010 de asunto T-85/09.

<sup>115</sup> Asuntos acumulados C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P.

<sup>116</sup> Apdo. 111, sentencia *Kadi* de 18 de julio de 2013.

cuenta. A estos efectos incluso se prevé la posibilidad de que se soliciten más datos o pruebas, confidenciales o no, al Comité de Sanciones y, a través de este último órgano, del Miembro de la ONU que haya propuesto la inclusión de la persona afectada en la lista consolidada de dicho Comité, a fin de conseguir que se le comuniquen<sup>117</sup>.

El TJUE establece que será la autoridad competente de la UE quien deba acreditar en caso de impugnación que los motivos invocados para la inclusión en la lista de la persona afectada son fundados, no siendo ya esta última –el afectado– la que debe probar lo contrario<sup>118</sup>. No obstante, en caso de que no se puedan acreditar motivos fundados suficientes, el juez de la Unión no tomará en consideración tal motivo como base de la decisión de incluir en la lista o de mantener en ella a la persona afectada<sup>119</sup>.

Si al contrario, se aportan dichas pruebas y datos y son pertinentes, será el juez europeo quien verifique la fidelidad de los mismos en función de las circunstancias del caso<sup>120</sup>.

En el caso de que existan circunstancias relacionadas con la seguridad tanto de la UE como de los Estados miembros que hagan necesario mantener la confidencialidad de algunos datos, será en todo caso el Juez quien verifique si las razones alegadas por la autoridad competente de la UE son suficientemente fundadas o no para oponerse a esa comunicación<sup>121</sup>.

En el caso de que el Juez llegue a la conclusión de que las razones invocadas por la autoridad competente son fundadas, deberá necesariamente alcanzar un equilibrio adecuado entre las exigencias derivadas del derecho a una tutela judicial efectiva y las derivadas de la seguridad de la UE o de los Estados miembros<sup>122</sup>, el cual puede consistir en un mero resumen del contenido de los datos o pruebas que se invoquen. En todo caso, corresponde al juez de la Unión apreciar si la falta de comunicación de datos o pruebas confidenciales a la persona afectada y la consiguiente imposibilidad de que ésta

---

<sup>117</sup> Apdos. 114 y 115, sentencia *Kadi* de 18 de julio de 2013.

<sup>118</sup> Apdo. 121, sentencia *Kadi* de 18 de julio de 2013.

<sup>119</sup> Apdo. 123, sentencia *Kadi* de 18 de julio de 2013.

<sup>120</sup> Apdo. 124, sentencia *Kadi* de 18 de julio de 2013.

<sup>121</sup> Apdo. 125, sentencia *Kadi* de 18 de julio de 2013.

<sup>122</sup> Apdo. 126, sentencia *Kadi* de 18 de julio de 2013.

formule observaciones sobre los mismos tienen entidad suficiente para afectar a la fuerza probatoria de las pruebas confidenciales y, de ser así, en qué medida.

Asimismo, el TJUE advierte que si el juez comunitario considera que al menos uno de los motivos facilitados por el Comité de Sanciones es lo suficientemente preciso y concreto como para constituir una base sólida que fundamente la decisión, este bastaría –aunque haya otros motivos más inconsistentes– para que la decisión de la inclusión de esa persona en la lista sea válida. Pero en caso contrario, el juez invalidaría la decisión<sup>123</sup>.

Finalmente, el TJUE considera que en el presente caso los datos y pruebas presentados no respaldan la posible implicación de estos en actividades relacionadas con el terrorismo internacional como para que sean adoptadas al nivel de la UE medidas restrictivas en su contra. Dicho esto, desestima los recursos de casación interpuestos por la Comisión de la UE, el Consejo de la UE y el Reino Unido, declarando que procede anular al último reglamento adoptado a este respecto.

---

<sup>123</sup> Apdo. 130, sentencia *Kadi* de 18 de julio de 2013.

## **V. Conclusiones.**

Tras las adversas consecuencias que dejaron a su paso las sanciones económicas generales en la década de los noventa, parece que el CS se ha mostrado cada vez más sensible a esta realidad y ha intentado dar respuesta a las exigencias jurídicas y morales de la necesidad de controlar y mitigar los efectos de estas medidas para proteger a la población civil, a la vez que pretende mejorar la eficacia del sistema.

La progresión hacia las sanciones selectivas –aunque tarde- es bienvenida. Este sistema se muestra como uno más adecuado y –al menos en apariencia- más respetuoso con los derechos humanos y con las garantías jurídicas que debe haber en un proceso como este. Se ha podido comprobar cómo a medida que pasaba el tiempo se pretendía por parte del CS dotar de más garantías jurídicas a aquellos individuos y entidades incluidos en las listas.

Cabe preguntarse si esos cambios son suficientes, y aunque bien es cierto que el grueso de la población civil ya no sufre los efectos directos de las mismas, los particulares que se ven afectados por ellas –a veces por una mera sospecha- sí ven cercenados derechos tan fundamentales como el derecho a ser oído, a un control jurisdiccional efectivo, a la propiedad o la libertad de movimiento; a la vez que se encuentran con numerosas trabas para poder ejercer sus derechos ante el CS.

No es esta una situación fácil. Debe hallarse el justo equilibrio entre la lucha contra el terrorismo o cualquier otro ilícito internacional que ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales y entre el debido respeto a los derechos humanos, tanto de una población en general como de los individuos.

Guste o no, el CS de la ONU es el único organismo capaz de hacer frente de una manera centralizada y relativamente efectiva a la lucha global contra el terrorismo, pues es el que más voluntades políticas aglutina. No obstante esto último es uno de los principales problemas en torno a este órgano, y es que el CS es un órgano esencialmente político, en el que la voluntad de los Estados goza de un amplísimo margen de apreciación en cuanto, por ejemplo, a las situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Esta discrecionalidad prevista en artículo 39 de la CNU no debiera hacerse de forma arbitraria, sino que, en todo caso, habrá de guiarse por criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Es necesario que este gran poder y discrecionalidad con el que cuenta el CS en sus actuaciones no caiga en arbitrariedad. Por ello –y así se desprende de las cuestiones estudiadas- podemos afirmar sin vacilación que el CS ha de ajustarse a las reglas del Derecho internacional y del respeto a los derechos humanos, y que por tanto sus decisiones pueden ser controladas –como de hecho lo ha considerado el TJUE en las últimas sentencias estudiadas- como responsable «primordial» (así marca el artículo 24.1 CNU) que es del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y por tanto de las decisiones que toma al respecto en el marco del Capítulo VII de la CNU.

El control al CS, sobre todo en lo relativo a decisiones que afecten a los derechos humanos, debe hacerse en todo caso por los Estados, pues si bien el art. 25 CNU establece la obligación de dar cumplimiento a las decisiones del CS, lo cierto es que ni esta ni ninguna otra norma imponen a los Estados obligación alguna de sobre los modos o condiciones de su ejecución. Corresponde a estos en el ejercicio de sus competencias soberanas el poder ejercer este control de legalidad de las actuaciones y poder asistir a los particulares en la salvaguarda de sus derechos. Para ello sin duda deberían reforzarse los mecanismos de prestación de asistencia diplomática a sus nacionales, sin que quede a mera discrecionalidad de los Estados, así como la necesidad de exigir pruebas a aquellos que han propuesto el nombre del individuo que ejerce sus derechos o al Comité que lo haya incluido.

Pero para que este control al CS sea más efectivo, no solo puede llevarse a cabo por los Estados. Es conveniente que instancias judiciales internacionales también se encarguen de ello. Así lo ha hecho el juez europeo, como ya hemos estudiado, al marcar límites a la arbitrariedad del CS en cuanto a la inclusión de individuos en estas listas así como ha exigido cada vez más la existencia y respeto de garantías en el proceso sancionador europeo basado tanto en la Resolución 1267 (1999) como en la 1373 (2001). Esta acertada evolución de los tribunales europeos pueden resultar insuficiente si no viene acompañada de la toma de nuevos mecanismos por parte del CS, pues los problemas relativos a la complejidad base jurídica de las diferentes sanciones siguen ahí, así como el embrollo del mecanismo de designación de nombres para la lista o la indeterminación de algunos términos que definen los regímenes de sanciones.

Por ello es imperioso que el CS se siga ocupando de la cuestión y continúe depurando y renovando cada vez más este sistema para que sea capaz de atender a las

legítimas exigencias de las personas afectadas. Además esto es necesario en cuanto que el sistema de sanciones del CS no debe poder chocar de una manera tan frontal con las garantías democráticas que distinguen a las sociedades avanzadas, como lo es la toda la UE y que se ven obligadas a adoptarlas.

Por último, se propone aquí como mecanismo indispensable de cara a ejercer un mayor control sobre las decisiones del CS en cuanto a la inclusión de las personas en las listas, la creación de un órgano judicial independiente, aunque vinculado a la ONU –y diferente de la CIJ- que se encargue de dar respuesta de manera exclusiva y vinculante a las quejas de los particulares que ven injusta su inclusión en esas listas. Y todo ello en base al más sumo respeto hacia los derechos humanos. Sería conveniente asimismo que en caso de enjuiciamiento, y para respetar las mayores garantías de objetividad, no intervengan jueces de nacionalidad del país que propuso el nombre del individuo en cuestión.

Se propone esta solución con la intención de ofrecer un mecanismo que permita a todos los afectados acceder por igual a la tutela judicial efectiva que reclaman. Pues mientras que Europa cuenta con órganos jurisdiccionales que cuentan con una gran conciencia por el respeto hacia los derechos humanos –lo que ya ha quedado plasmado aquí-, lo cierto es que otras zonas del planeta pueden no contar con órganos judiciales similares que les protejan ante su eventual inclusión en la lista o que simplemente no tengan el mismo peso que el de la UE. Ello sin duda es injusto pues todos entran por igual en las listas, pero en muchos casos depende de la nacionalidad de unos u otros para poder tener una mejor y mayor protección judicial.

Por ello se propone esta solución que pretende ser global y de alcance a todos los afectados, a la que hace imprescindible dotar de todas las garantías suficientes para que su acceso y proceso sea igual para todos los incluidos en las listas.

## **Bibliografía.**

### **- Monografías.**

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, Aranzadi, Navarra, 2014.

CANO LINARES, M. A., *Orígenes y fundamentos prácticos del mantenimiento de la paz en Naciones Unidas (las posiciones durante el periodo de la Guerra Fría)*, Dykinson, Madrid, 2011.

GOWLLAND-DEBBAS, V (ed.), *United Nations Sanctions and International Law*, Kluwer Law International, Netherlands, 2002.

GUTIÉRREZ ESPADA, C., y CERVELL HORTAL, M.J., *El Derecho internacional en la encrucijada. Curso general de Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, 2012.

LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M.E., *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La legalidad de sus decisiones y el problema de su control*, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, 2003.

RAMÓN CHORNET, C. *La intervención humanitaria en Derecho internacional*, Trotta, Madrid, 1995.

RIPOL CARULLA, S. *El desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (contribución al estudio del concepto de sanción internacional)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2003.

### **- Artículos de revistas y capítulos de libros.**

ACOSTA ESTÉVEZ, J. B., «Normas de ius cogens, efecto erga omnes, crimen internacional y la teoría de los círculos concéntricos», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. XI, 1995.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., «Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad», en *Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Salinas et al. (coord.), t. I, Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, Sevilla, 2005, pp. 155-176.

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», en *Revista Electrónica Iberoamericana* nº 2, Vol. 7, 2013.

GALLO COBIÁN, V., GAUCHÉ MARCHETTI, X., HUERTAS JIMÉNEZ, M.J., «Las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los derechos humanos. Relaciones peligrosas» en *Anuario mexicano de Derecho internacional*, Vol. 8, 2008.

GARRIDO MUÑOZ, A., «La jurisprudencia post-Kadi en materia de “sanciones selectivas” en la Unión Europea: misma función, distinto guión», en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 22, 2010.

HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., «Las sanciones del Consejo de Seguridad contra Al Qaeda y los talibanes: ¿Son realmente inteligentes?», en *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 2, Vol. LVIII, 2006, pp.737-770.

ROLDÁN BARBERO, J., «La justicia comunitaria y el control de la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Comentario a las sentencias *Yusuf/Al Barakaat y Kadi*, de 21 de septiembre de 2005, del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas», en *Revista Española de Derecho Internacional* nº. 2, Vol. LVII, 2005, pp. 869-891.

#### **- Recursos online.**

CAMERON, I., «The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions», Council of Europe, 2006. Disponible en: <http://www.statewatch.org/terrorlists/docs/Cameron-06.pdf>.

MAGNUSSON, F., «Targeted sanctions and accountability of the United Nation’s Security Council», University of Viena, 2008. Disponible en:

[http://ils.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/legal\\_studies/student\\_paper/SC\\_Terrorist\\_List\\_Finnur\\_Magnusson.pdf](http://ils.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/legal_studies/student_paper/SC_Terrorist_List_Finnur_Magnusson.pdf).

SANTOS VARA, J., «El control judicial de la ejecución de las sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad en la Unión Europea», trabajo que forma parte del proyecto de investigación «La refundación de Europa: la reforma de 2004 y el Tratado Constitucional» (SA004C05). Disponible en:  
[dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2800728.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2800728.pdf)

Watson Institute for International Studies Brown University for the Workshop on the United Nations Sanctions «Background paper on targeted sanctions» Prepared by the Targeted Financial Sanctions Project 16-17 July 2014. Disponible en:  
[http://www.watsoninstitute.org/pub/Background\\_Paper\\_Targeted\\_Sanctions.pdf](http://www.watsoninstitute.org/pub/Background_Paper_Targeted_Sanctions.pdf).