

GRUPO DE ALTO NIVEL DE EXPERTOS JURÍDICOS SOBRE
LA LIBERTAD DE PRENSA



Informe sobre el uso de sanciones selectivas para proteger a los periodistas

Redactado por Amal Clooney, abogada, quien fue vicepresidenta del Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa

Informe sobre el uso de sanciones selectivas para proteger a los periodistas – Edición abreviada

El Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa (el «Panel») es un organismo independiente convocado en julio de 2019 a solicitud de los gobiernos del Reino Unido y Canadá. Está integrado por un grupo diverso de destacados juristas de todo el mundo. El mandato del Panel es brindar asesoramiento y formular recomendaciones a los gobiernos para prevenir y revertir los abusos contra la libertad de prensa. Para ello, propone iniciativas que los Estados pueden adoptar para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales vigentes en esta materia, difunde elementos de una legislación modelo destinada a promover y proteger una prensa libre y dinámica e identifica maneras de aumentar el costo para quienes atacan a periodistas por el ejercicio de su labor. En 2020, el Panel elaboró y publicó cuatro informes con recomendaciones de buenas prácticas e iniciativas orientadas a garantizar mecanismos internacionales más sólidos cuando un periodista sea objeto de ataques o represalias arbitrarias.

Amal Clooney, abogada, quien fue vicepresidenta del Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa, es autora del Informe sobre el uso de sanciones selectivas para proteger a los periodistas. El documento examina los desafíos que enfrentan actualmente los periodistas a escala global y propugna el uso sistemático de sanciones selectivas como mecanismo para asegurar la observancia de las normas internacionales de derechos humanos, incluido el derecho a la libertad de prensa. Asimismo, ofrece un análisis exhaustivo de los regímenes de sanciones selectivas vigentes en Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y la Unión Europea, y culmina con once recomendaciones dirigidas a orientar el diseño y la implementación de regímenes globales de sanciones en materia de derechos humanos que refuercen la protección de los periodistas en todo el mundo.

El informe ha sido respaldado por el Panel de Alto Nivel, el Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados (International Bar Association's Human Rights Institute, IBAHRI); el Comité para la Protección de los Periodistas (Committee to Protect Journalists, CPJ); Human Rights First; PEN America; Reporteros Sin Fronteras (Reporters sans frontières, RSF); y David Kaye, ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2014–2020).

La publicación del informe estuvo acompañada por un acto de presentación el jueves 13 de febrero de 2020, que reunió a ministros, responsables políticos, miembros de la prensa y líderes de opinión para debatir las conclusiones y recomendaciones. Organizado por la Secretaría del Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa del Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados (International Bar Association's Human Rights Institute, IBAHRI), el evento se celebró en el Real Instituto de Asuntos Internacionales (Royal Institute of International Affairs, Chatham House).

Informe sobre el uso de sanciones selectivas para proteger a los periodistas

Informe del Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados (International Bar Association's Human Rights Institute, IBAHRI),
13 de febrero de 2020

Redactado por: Amal Clooney, abogada, quien fue vicepresidenta del Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa

El resumen ejecutivo y las recomendaciones cuentan con el aval de los miembros del Panel de Alto Nivel de Expertos Jurídicos sobre la Libertad de Prensa:

Lord David Neuberger

Catherine Anite

Galina Arapova

Profesora Sarah Cleveland

Profesor Irwin Cotler

Manuel José Cepeda Espinosa

Nadim Houry

Hina Jilani

Baronesa Helena Kennedy KC

Profesor Darío Milo

Karuna Nundy

Profesor Kyung-Sin Park

Baronesa Françoise Tulkens

Profesor Can Yeğinsu

Contents

Avales	3
Resumen ejecutivo	4
Recomendaciones para los regímenes de sanciones	12
¿Qué debería incluirse en las sanciones?	12
Conclusión	28

Avales



Committee to Protect Journalists



UN Special Rapporteur on Freedom of Expression and Opinion, David Kaye (2014-2020)



Resumen ejecutivo

1. Los ataques contra la libertad de prensa en todo el mundo están restringiendo la libertad de expresión y socavando los fundamentos mismos de las sociedades democráticas. Como ha señalado el editor de *The New York Times*, en los últimos años «un número creciente de gobiernos se han involucrado en esfuerzos abiertos, en ocasiones violentos», dirigidos a desacreditar la labor de los periodistas e «intimidarlos para que guarden silencio»¹. Del mismo modo, el Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento del Reino Unido ha señalado que «la falta de libertad de los medios de comunicación se está extendiendo... desde países que sirven de mal ejemplo»².
2. Esta preocupante conclusión se ve respaldada por la evidencia empírica. Los informes anuales sobre el estado de la democracia muestran que «la libertad de prensa se ha deteriorado en todo el mundo durante la última década», tanto en «sociedades abiertas como en regímenes autoritarios»³. De todos los indicadores empleados para caracterizar una democracia liberal, la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación representan «los ámbitos que están siendo objeto de los ataques más severos por parte de gobiernos de todo el mundo»⁴, mediante la censura de los medios de comunicación⁵, así como a través de «esfuerzos más sutiles por asfixiar» a la prensa independiente⁶.
3. Las amenazas que enfrentan actualmente los periodistas y los medios de comunicación son diversas y generalizadas. Entre ellas se encuentran: i) las ejecuciones extrajudiciales; ii) la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; iii) los secuestros y otras formas de violencia física; iv) las detenciones infundadas, los juicios injustos y la privación arbitraria de libertad; v) otras formas de persecución, entre ellas la aplicación abusiva de leyes de difamación, la promoción de litigios frívolos o investigaciones financieras, las amenazas y el acoso en línea, así como la vigilancia y la divulgación de información personal (doxing) de fuentes; y vi) las restricciones sistémicas impuestas a los medios de comunicación, incluidas las limitaciones en materia de licencias, acreditación y financiación, así como el cierre de medios de comunicación y de las comunicaciones por Internet. Estas prácticas han dado lugar a un «ataque global contra los periodistas», un «ataque contra el derecho del público a estar informado

1 *The New York Times*, 'The Growing Threat to Journalism Around the World' [La creciente amenaza contra el periodismo en todo el mundo] 23 de septiembre de 2019.

2 Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes del Reino Unido (House of Commons Foreign Affairs Committee), "'Media Freedom is Under Attack': The FCO's Defence of an Endangered Liberty' [«La libertad de los medios de comunicación está bajo ataque»: la defensa por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores de una libertad amenazada] HC 1920, 4 de septiembre de 2019, §6.

3 Freedom House, *Freedom and the Media 2019: A Downward Spiral* [Libertad y medios de comunicación 2019: una espiral descendente] (junio de 2019) 2.

4 V-Dem Institute, *V-Dem Democracy Report 2019* [Informe V-Dem sobre la democracia 2019] (mayo de 2019) 5.

5 V-Dem Institute, *V-Dem Democracy Report 2019* [Informe V-Dem sobre la democracia 2019] (mayo de 2019) 18.

6 Freedom House, *Freedom and the Media 2019: A Downward Spiral* [Libertad y medios de comunicación 2019: una espiral descendente] (junio de 2019) 2, 4, 28.

y contra los valores democráticos fundamentales» y, en última instancia, contra «el concepto mismo de verdad»⁷.

4. Tan solo en los últimos dos años, más de 130 periodistas y trabajadores de los medios de comunicación han sido asesinados⁸. India y Brasil, dos de las mayores democracias del mundo, registran algunas de las tasas más elevadas de homicidios de periodistas⁹. En aproximadamente una cuarta parte de estos casos, los principales sospechosos han sido funcionarios públicos o miembros de las fuerzas armadas¹⁰. La inmensa mayoría de estos crímenes, además, permanece impune¹¹. A ello se suma que, durante la última década, 165 periodistas que informaban sobre conflictos armados fueron asesinados mientras cubrían acontecimientos en zonas de guerra¹².
5. Los periodistas también son silenciados con frecuencia mediante acusaciones infundadas, juicios injustos y largas penas privativas de libertad. En 2019, más de 250 periodistas en todo el mundo se encontraban encarcelados «por ejercer su labor periodística», entre ellos un número cada vez mayor acusado de difundir supuestas «noticias falsas»¹³.
6. Las sanciones selectivas constituyen un instrumento de la comunidad internacional para responder a las violaciones de los derechos humanos mediante la congelación de activos y la imposición de restricciones de viaje a determinadas personas. Pueden ser adoptadas unilateralmente por los Estados o por grupos de Estados que actúen de manera concertada y se dirigen a personas físicas o jurídicas específicas, en lugar de a Estados en su conjunto.
7. Las sanciones selectivas pueden imponerse en respuesta a una amplia variedad de conductas, entre ellas el terrorismo, la corrupción y las violaciones de los derechos humanos. Sus destinatarios pueden abarcar desde funcionarios públicos, agentes de policía, fiscales y jueces hasta ministros de alto rango, colaboradores de menor nivel, empresarios privados y empresas multinacionales cómplices de violaciones de los derechos humanos. La premisa subyacente es que:

7 *The New York Times*, 'The Growing Threat to Journalism Around the World' [La creciente amenaza para el periodismo en todo el mundo] 23 de septiembre de 2019.

8 Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), *CPJ Data of Journalists and Media Workers Killed between 2018 and 2020* [Datos del CPJ sobre periodistas y trabajadores de los medios de comunicación asesinados entre 2018 y 2020] (consultado el 17 de enero de 2020).

9 En lo que respecta a asesinatos selectivos, según la base de datos del CPJ, los países que encabezan el listado 2015-2019 son: México – 21; Afganistán – 11; Siria – 10; India – 10; Brasil – 10. Véase la base de datos del CPJ.

10 Véase Comité para la Protección de los Periodistas, *Getting Away with Murder* [Salir impune tras un asesinato] 29 de octubre de 2019.

11 Véase Comité para la Protección de los Periodistas, *Getting Away with Murder* [Salir impune tras un asesinato] 29 de octubre de 2019.

12 Véase Comité para la Protección de los Periodistas, *CPJ Data of Journalists Killed in Crossfire between 2010 and 2020* [Datos del CPJ sobre periodistas muertos en fuego cruzado entre 2010 y 2020]. Véase también Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *The Protection of Journalists and the ICRC Hotline – FAQ* [La protección de los periodistas y la línea directa del CICR: preguntas frecuentes] 1 de noviembre de 2017.

13 Véase Comité para la Protección de los Periodistas, *CPJ Data of Journalists in Jail for their Work* [Datos del CPJ sobre periodistas encarcelados por su trabajo] (consultado el 22 de enero de 2020); y Comité para la Protección de los Periodistas (Committee to Protect Journalists, CPJ), 'China, Turkey, Saudi Arabia, Egypt are World's Worst Jailers of Journalists' [China, Turquía, Arabia Saudita y Egipto son los países que más periodistas encarcelan en el mundo] 11 de diciembre de 2019.

Si todas las democracias avanzadas, con los bancos, escuelas y hospitales que estas personas desean utilizar, adoptaran leyes [de sanciones basadas en los derechos humanos] y compartieran información y listas de personas designadas, las ventajas y privilegios de los que disfrutaban los actores crueles y corruptos se verían considerablemente reducidos. Puede que no terminen en prisión, pero ya no podrán disfrutar libremente de sus ganancias ni desplazarse por el mundo con impunidad. Con el tiempo, podrían llegar a comprender que las violaciones de los derechos humanos conllevan costos que hacen que esa conducta deje de resultarles conveniente¹⁴.

8. Las sanciones contribuyen a visibilizar las conductas ilícitas y a expresar la desaprobación de los Estados frente a ellas¹⁵. Constituyen asimismo un mecanismo de rendición de cuentas¹⁶ y ayudan a mantener la presión sobre los responsables, con el fin de disuadirlos de persistir en conductas abusivas y desalentar a terceros de incurrir en prácticas similares¹⁷. En un contexto en el que los esfuerzos multilaterales destinados a garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de los tribunales penales internacionales se encuentran en retroceso, las sanciones selectivas pueden constituir una de las pocas vías —y, en algunos casos, la única— para hacer efectivas dichas normas.
9. El impacto de las sanciones selectivas, en particular de las sanciones financieras, puede ser considerable. De hecho, las sanciones impuestas por un único Estado con un régimen nacional de tipo «Magnitsky» pueden resultar decisivas para modificar la conducta de quienes cometen violaciones de los derechos humanos, especialmente cuando dicho Estado es un destino habitual para viajes y ocupa una posición central en el sistema financiero internacional¹⁸. Además, los efectos de las sanciones financieras impuestas por un Estado pueden extenderse mucho más allá de sus fronteras. Por ejemplo, una persona sujeta a sanciones estadounidenses normalmente no puede acceder a sus cuentas bancarias ni a otros activos situados en los Estados Unidos, realizar transacciones denominadas en dólares estadounidenses, mantener fondos en dicha moneda o adquirir bienes o servicios de personas o entidades sujetas a la

14 Geoffrey Robertson y Chris Rummary, 'Why Australia Needs a Magnitsky Law' [Por qué Australia necesita una Ley Magnitsky] (octubre–diciembre de 2018) 89(4) *Australian Quarterly* 27.

15 Véase *infra* §24.

16 Véase *infra* §24.

17 Véase *infra* §24.

18 Esto incluye el dólar estadounidense, la libra esterlina y el euro, aunque, según diversas informaciones, ha llevado a algunos Estados objeto de sanciones estadounidenses a recurrir a criptomonedas u otras divisas alternativas para eludir dichas medidas. Véase, por ejemplo, *The Telegraph*, 'Russia Plans to Tackle US Sanctions with Bitcoin Investment, Says Kremlin Economist' [Rusia planea contrarrestar las sanciones estadounidenses mediante inversiones en bitcoin, afirma un economista del Kremlin] 14 de enero de 2019.

jurisdicción de sanciones de los Estados Unidos sin la autorización del Gobierno de ese país¹⁹.

10. A pesar del considerable potencial de las sanciones como instrumento eficaz para la protección y garantía de los derechos humanos, los Estados han sido lentos tanto en la adopción de regímenes de sanciones basados en los derechos humanos como en su utilización para responder a la represión de periodistas y a las restricciones impuestas a la libertad de los medios de comunicación. Hasta la fecha, solo existen tres marcos legislativos nacionales de relevancia para la imposición de sanciones selectivas contra los responsables de violaciones de los derechos humanos. Estos se encuentran en los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, si bien el régimen británico aún no se encuentra plenamente operativo²⁰.
11. Estas normas suelen conocerse como «leyes Magnitsky», en referencia a Sergei Magnitsky, un abogado que fue asesinado tras denunciar un esquema de corrupción a gran escala en Rusia y cuyo caso inspiró la adopción de una nueva legislación en materia de sanciones en los Estados Unidos²¹. Estas leyes permiten imponer sanciones a personas y entidades determinadas sin necesidad de sancionar también al Estado en el que se produzca la conducta de que se trate²². En algunos países, coexisten con otros marcos normativos que permiten imponer sanciones de carácter nacional o temático en respuesta a actividades ilícitas, como el terrorismo o la corrupción. Tanto la Unión Europea como las Naciones Unidas también aplican con frecuencia regímenes de sanciones dirigidos a determinados países, algunos de los cuales han sido establecidos en respuesta a violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos²³.
12. Incluso en los escasos Estados que disponen de ellas, las «leyes Magnitsky»²⁴ rara vez han sido empleadas para proteger a los periodistas o para responder a los ataques sistemáticos contra los medios de comunicación. Las sanciones selectivas no fueron empleadas en respuesta al asesinato de 50 periodistas ni al encarcelamiento de ninguno de los más de 250 periodistas privados de libertad «por ejercer su labor periodística»

19 La jurisdicción primaria de sanciones de los Estados Unidos se aplica a: (i) los ciudadanos estadounidenses y los residentes permanentes, con independencia de su lugar de residencia o empleo; (ii) las personas jurídicas constituidas conforme al derecho estadounidense y sus sucursales en el extranjero (pero no sus filiales extranjeras); y (iii) cualquier persona física o jurídica que se encuentre en los Estados Unidos. Las sanciones primarias estadounidenses contra Irán y Cuba también se aplican a entidades no estadounidenses que sean propiedad o estén bajo el control de una persona estadounidense. Véase también David S. Cohen y Zachary K. Goldman, 'Like It or Not, Unilateral Sanctions Are Here to Stay' [Nos guste o no, las sanciones unilaterales han llegado para quedarse] (2019) 113 AJIL Unbound 146, 150.

20 Véase *infra* §§37, 52 y 112. Véase también *infra* §§36 y 38.

21 Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (US Treasury), 'FAQ: Global Magnitsky Sanctions' [Preguntas frecuentes: sanciones Magnitsky globales] 21 de diciembre de 2017. Véase también *Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act* [Ley Sergei Magnitsky sobre Estado de derecho y rendición de cuentas], Public Law 112–208, 14 de diciembre de 2012.

22 Muchas jurisdicciones también incluyen a responsables de violaciones de los derechos humanos en listas de sanciones en virtud de regímenes específicos por país, sobre la base de su vinculación con el Estado objeto de sanciones. Véase, por ejemplo, *infra* §§94, 96, 97, 103, 115, 118 y 119.

23 Véase *infra* §§80–81 y 120–123.

24 A lo largo del presente informe, las expresiones «leyes Magnitsky» y «legislación Magnitsky» se utilizan como denominaciones abreviadas para referirse a normas nacionales que permiten la aplicación global de sanciones selectivas, como la congelación de activos y las prohibiciones de entrada o visado impuestas a personas por motivos relacionados con los derechos humanos.

en 2019²⁵. Asimismo, según señaló el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, las limitadas sanciones impuestas tras el asesinato del periodista de *The Washington Post*, Jamal Khashoggi, «no se correspondieron con la gravedad del crimen»²⁶. Aunque 173 Estados han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantiza el derecho a la libertad de expresión²⁷, y más de 30 Estados han suscrito el Compromiso Mundial sobre la Libertad de los Medios de Comunicación²⁸, sigue existiendo una brecha significativa entre los compromisos asumidos en el plano normativo y su efectiva materialización en la práctica. Ello pone de manifiesto que aún queda un largo camino por recorrer antes de que los compromisos consagrados en papel se traduzcan en medidas concretas y efectivas.

13. El presente informe recomienda que los signatarios del Compromiso Mundial sobre la Libertad de Prensa, así como otros Estados con capacidad de influencia, adopten regímenes de sanciones selectivas concebidos y aplicados con el fin de proteger a los periodistas y salvaguardar la libertad de prensa, así como de responder a otras violaciones de los derechos humanos. Tales medidas contribuirían a garantizar que los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y otras personas que desarrollen actividades periodísticas²⁹ puedan desempeñar su labor sin ser objeto de acoso, intimidación, privación de libertad o ataques violentos. Asimismo, el informe propone ajustes en la aplicación de los regímenes de sanciones selectivas en materia de derechos humanos ya existentes con el propósito de avanzar en la consecución de estos objetivos.

14. Habida cuenta del alcance del mandato del Panel, el presente informe se centra en aquellos aspectos de los regímenes de sanciones que revisten especial relevancia para la protección de los periodistas y la salvaguardia de la libertad de prensa. No pretende ofrecer un examen exhaustivo de todas las cuestiones jurídicas relacionadas con los regímenes de sanciones en términos generales. En particular, no aborda las importantes garantías procesales que deben reconocerse a las personas sujetas a sanciones, pese a

25 Véase Comité para la Protección de los Periodistas (Committee to Protect Journalists, CPJ), *CPJ Data Journalists Killed 2019* [Datos del CPJ sobre periodistas asesinados en 2019] (consultado el 3 de febrero de 2020); CPJ, *Frequently Asked Questions* [Preguntas frecuentes] (consultado el 5 de febrero de 2020); y CPJ, *China, Turkey, Saudi Arabia, Egypt are world's worst jailers of journalists* [China, Turquía, Arabia Saudita y Egipto son los países que más periodistas encarcelan en el mundo] 11 de diciembre de 2019.

26 Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 'Annex to Report: Investigation into the Unlawful Death of Mr. Jamal Khashoggi' [Anexo al informe: investigación sobre la muerte ilícita del Sr. Jamal Khashoggi] A/HRC/41/CRP.1, 19 de junio de 2019 («Anexo Khashoggi del Informe Callamard») §443. También se impusieron prohibiciones de entrada de manera unilateral por otros Estados miembros de la Unión Europea, entre ellos Francia y Alemania. Esta respuesta fue criticada por la Relatora Especial por considerarla insuficiente en términos generales. Véase «Anexo Khashoggi del Informe Callamard» §§177, 179 y 438–440.

27 Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Status of ratification* [Estado de ratificación] (consultado el 14 de enero de 2020) (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

28 Véase Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth del Reino Unido (Foreign and Commonwealth Office), 'Global Pledge on Media Freedom' [Compromiso Mundial sobre la Libertad de Prensa] 11 de julio de 2019.

29 A los efectos del presente informe, los periodistas, los profesionales de los medios de comunicación y otras personas que realizan actividades periodísticas serán designados conjuntamente como «periodistas». Asimismo, los términos «prensa» y «medios de comunicación» se utilizan indistintamente.

las consecuencias potencialmente graves que estas pueden acarrear³⁰, algunas de las cuales pueden extenderse también a sus familiares³¹ e incluso afectar a la comunidad en general³². No obstante, el Panel desea dejar constancia de que considera dichas garantías indispensables para que todo régimen de sanciones sea compatible con el derecho internacional de los derechos humanos y responda a exigencias básicas de justicia.

15. En su análisis y recomendaciones, el informe se centra en tres cuestiones relativas a los regímenes de sanciones que revisten especial importancia en el contexto de los medios de comunicación:

- el alcance de las violaciones de los derechos humanos que deberían dar lugar a la imposición de sanciones (es decir, qué conductas deberían estar comprendidas);
- las personas y entidades que deberían poder ser objeto de sanciones (es decir, quiénes deberían estar comprendidos); y
- los mecanismos mediante los cuales deberían activarse los regímenes de sanciones selectivas en materia de derechos humanos (es decir, cómo deberían ponerse en marcha).

16. El informe recomienda que la legislación en materia de sanciones selectivas por violaciones de las normas internacionales de derechos humanos sea concebida, interpretada y aplicada de forma suficientemente amplia para abarcar las principales modalidades de vulneración de la libertad de prensa. Asimismo, exhorta a las organizaciones multilaterales, incluida la Unión Europea, y a los gobiernos de

30 James Cockayne y otros, 'Fairly Clear Risks: Protecting UN Sanctions' Legitimacy and Effectiveness Through Fair and Clear Procedures' [Riesgos razonablemente claros: proteger la legitimidad y eficacia de las sanciones de las Naciones Unidas mediante procedimientos justos y transparentes] (2018) *United Nations University* 21–25; Matthew Happold, 'Targeted Sanctions and Human Rights' [Sanciones selectivas y derechos humanos] en Matthew Happold y Paul Eden (eds), *Economic Sanctions and International Law* [Sanciones económicas y derecho internacional] (Hart 2016) 109–111. Véase también Elena Chachko, 'Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence' [Los asuntos exteriores ante los tribunales: enseñanzas de la jurisprudencia del TJUE sobre sanciones selectivas] (2019) 44(1) *Yale Journal of International Law* 14–18; Consejo de la Unión Europea, 'Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)' [Principios básicos sobre el uso de medidas restrictivas (sanciones)] 7 de junio de 2004, 10198/1/04 REV 1; Elena Chachko, 'Due Process Is in the Details: U.S. Targeted Economic Sanctions and International Human Rights Law' [Las garantías procesales están en los detalles: sanciones económicas selectivas de los Estados Unidos y derecho internacional de los derechos humanos] (2019) 113 *AJIL Unbound* 157–162; Rachel Barnes, 'United States Sanctions: Delisting Applications, Judicial Review and Secret Evidence' [Sanciones de los Estados Unidos: solicitudes de exclusión de listas, revisión judicial y pruebas secretas] en Matthew Happold y Paul Eden (eds), *Economic Sanctions and International Law* [Sanciones económicas y derecho internacional] (Hart 2016) 209–223.

31 Véase *infra* §49.

32 Véase, por ejemplo, Consejo de la Unión Europea, 'Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)' [Principios básicos sobre el uso de medidas restrictivas (sanciones)] 7 de junio de 2004, 10198/1/04 REV 1, §6: «Las sanciones deben diseñarse de manera que ejerzan el máximo impacto sobre aquellas personas cuya conducta se pretende modificar. La selección de los destinatarios debe reducir al mínimo posible los efectos humanitarios adversos y las consecuencias no deseadas para personas no sujetas a sanciones o para los países vecinos». Véase también Comisión de la Unión Africana (African Union Commission), 'The Chairperson of the African Union Commission Calls for the Lifting of Economic Sanctions Imposed on Zimbabwe' [El presidente de la Comisión de la Unión Africana pide el levantamiento de las sanciones económicas impuestas a Zimbabwe] 25 de octubre de 2019 (destacando el impacto negativo de las sanciones internacionales sobre la economía y la población de Zimbabwe).

jurisdicciones con influencia significativa en el sistema financiero internacional —especialmente aquellas que son centros financieros de relevancia y destinos habituales para personas susceptibles de ser objeto de sanciones— a considerar la adopción de regímenes de sanciones selectivas en materia de derechos humanos³³. Las recomendaciones específicas dirigidas a los gobiernos y a las instituciones multilaterales son las siguientes:

- Los Estados y las instituciones multilaterales, como la Unión Europea, deberían adoptar o adaptar regímenes de sanciones de alcance global que permitan responder a las violaciones graves de los derechos humanos;
- Los Estados no deberían limitar la imposición de sanciones a violaciones que afecten únicamente a determinadas categorías de víctimas;
- Los Estados deberían establecer un umbral para la imposición de sanciones que abarque las violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario;
- Los Estados deberían utilizar el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como marco de referencia para el diseño, la interpretación y la aplicación de los regímenes de sanciones en materia de derechos humanos;
- Los Estados deberían dejar claro, ya sea en su legislación o en sus políticas de sanciones, que la privación arbitraria o injustificada de libertad de periodistas puede dar lugar a la imposición de sanciones y que tanto fiscales y jueces como otros funcionarios públicos pueden ser objeto de dichas medidas;
- Las sanciones deberían utilizarse para responder a restricciones sistémicas graves de la libertad de prensa, incluidos los cierres de Internet;
- Los Estados deberían garantizar que las sanciones puedan imponerse a actores no estatales, incluidas las empresas;
- Los Estados deberían garantizar que las sanciones puedan imponerse a participantes indirectos en las violaciones, incluidos quienes sean cómplices de ellas;
- Los Estados deberían garantizar que las sanciones puedan imponerse a sus propios nacionales;
- Los Estados deberían prever la participación de un comité independiente de expertos, ajeno al poder ejecutivo, en la determinación de las personas y entidades sujetas a sanciones; y

33 Véase *infra* §86.

- Debería establecerse un mecanismo de coordinación encargado de facilitar el intercambio de información y la coordinación de esfuerzos entre socios clave, incluidos los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y la Unión Europea.
17. Los Estados que afirman defender la libertad de prensa deberían adoptar marcos normativos y políticas públicas orientados a proteger de manera efectiva a los periodistas, aumentando los costos asociados a las conductas abusivas. La utilización sistemática de sanciones selectivas en respuesta al asesinato y la privación arbitraria de libertad de periodistas contribuiría a reforzar la conciencia internacional sobre estas violaciones y a sustituir una cultura de impunidad por una de rendición de cuentas. Los Estados tienen ante sí una oportunidad significativa para impulsar un nuevo enfoque, conforme al cual los ataques contra los medios de comunicación generen consecuencias concretas para sus responsables mediante la imposición de sanciones selectivas. Los gobiernos verdaderamente comprometidos con la protección de los periodistas deberían asumir ese liderazgo.

Recomendaciones para los regímenes de sanciones

¿Qué debería incluirse en las sanciones?

1. Los Estados y las instituciones multilaterales, como la Unión Europea, deberían adoptar o adaptar regímenes de sanciones de alcance global que permitan responder a las violaciones graves de los derechos humanos

142. Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido han dado un ejemplo positivo al adoptar legislación que permite la imposición de sanciones selectivas para responder a violaciones del derecho internacional de los derechos humanos con independencia del lugar en que estas se produzcan. Sin embargo, estos siguen siendo los únicos Estados que cuentan con marcos normativos de esta naturaleza³⁴. Como resultado, una de las herramientas más prometedoras para promover la observancia de los derechos humanos permanece infrautilizada frente a algunos de los desafíos más graves que afrontan los derechos fundamentales y las instituciones democráticas a escala global³⁵.

143. El Panel recomienda que los Estados con capacidad de liderazgo en cada región y comprometidos con la protección de los derechos humanos adopten legislación en materia de sanciones que les permita promover y proteger esos derechos también fuera de sus fronteras, incluida la libertad de prensa. En este sentido, el Panel acoge con satisfacción la decisión del Parlamento australiano de explorar mecanismos para la introducción de este tipo de legislación en Australia³⁶. Asimismo, espera que organizaciones regionales, como la Organización de los Estados Americanos, así como otros Estados de especial relevancia, consideren la adopción de medidas similares en consonancia con las recomendaciones formuladas en el presente informe³⁷.

144. El Panel acoge igualmente con satisfacción los avances recientes de la Unión Europea dirigidos al establecimiento de un régimen «Magnitsky» para responder a violaciones de los derechos humanos y recomienda que dicho régimen sea puesto en funcionamiento a la mayor brevedad posible. Si bien la Unión Europea ya ha demostrado una actuación firme en materia de sanciones, sigue existiendo margen para una respuesta más contundente frente a las violaciones de los derechos humanos, incluidas aquellas que afectan a los periodistas y a la libertad de prensa. El sistema actualmente vigente en la Unión Europea, que por lo general exige la adopción previa de medidas específicas respecto de un país antes de que puedan imponerse sanciones a personas

34 Para una visión general de los regímenes de sanciones adoptados por otros Estados y organizaciones multilaterales, véase supra §§36, 38 y 80–89.

35 Véase supra §§5–10.

36 Parlamento de Australia, 'Inquiry into a Framework for Autonomous Sanctions under Australian Law to Target Human Rights Abuses', [Investigación sobre un marco de sanciones autónomas en el derecho australiano para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos] 4 de diciembre de 2019.

37 Véase supra §86.

responsables de violaciones de los derechos humanos, puede complicar innecesariamente las relaciones bilaterales y no ofrece una respuesta adecuada a situaciones que involucran actos aislados de extrema gravedad o a contextos en los que actores no estatales figuran entre los principales responsables de tales violaciones³⁸. Por el contrario, como han señalado diversas organizaciones de la sociedad civil en una declaración dirigida a los Estados miembros de la Unión Europea, «la imposición de sanciones selectivas a ciudadanos extranjeros en el marco de regímenes temáticos ofrece la oportunidad de transmitir mensajes diplomáticos precisos a múltiples países respecto de violaciones sistemáticas y graves de los derechos humanos y de actos de corrupción»³⁹. La protección de los periodistas y de la libertad de prensa debería constituir uno de esos ámbitos prioritarios.

2. Los Estados no deben limitar las sanciones a los abusos que involucren a una clase particular de víctimas

145. En virtud de la Ley Magnitsky, las sanciones solo podían imponerse en casos de violaciones graves de los derechos humanos cometidas contra personas que actuaran como denunciantes de irregularidades (whistleblowers) con el fin de exponer actividades ilícitas o que procuraran «obtener, ejercer, defender o promover los derechos humanos»⁴⁰. Si bien los periodistas podrían encuadrarse en una o ambas categorías, dependiendo de la naturaleza de su actividad, una limitación de este tipo —centrada en la condición de la víctima y no en la conducta sancionable— carece de justificación. La Orden Ejecutiva 13818, mediante la cual se implementó la Ley Magnitsky en los Estados Unidos, eliminó esta restricción innecesaria. No obstante, sería deseable que cualquier nueva legislación reflejara expresamente este enfoque más amplio, habida cuenta de que las órdenes ejecutivas pueden ser revocadas unilateralmente por el Presidente. En el Reino Unido, una restricción similar se encuentra en la definición de «violaciones graves» de los derechos humanos, que actualmente se limita a supuestos en los que: a) una persona que procura exponer actos ilícitos cometidos por funcionarios públicos o promover los derechos humanos ha sido sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; y b) dicha tortura o trato haya sido infligido como consecuencia de actividades de esa naturaleza⁴¹. Si bien la Ley de Sanciones prevé otras bases, de alcance más amplio, para la imposición de sanciones, su aplicación práctica mediante instrumentos normativos específicos podría verse restringida por esta formulación más limitada.

146. En consecuencia, se recomienda que la categoría de víctima no constituya un criterio determinante en la legislación sobre sanciones. Alternativamente, si la normativa opta por identificar categorías específicas de víctimas protegidas, los periodistas, los profesionales de los

38 Véase *European Parliament Targeted Sanctions Report* [Informe del Parlamento Europeo sobre sanciones selectivas] 27. No obstante, actualmente existen pocos regímenes temáticos de esta naturaleza. Véase supra §36.

39 Véase Eastern Partnership Civil Society Forum y otros, 'Statement by Civil Society Organisations: European Union Global Sanctions Regime on Human Rights and Corruption' [Declaración de organizaciones de la sociedad civil: régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de derechos humanos y corrupción] 15 de abril de 2019 3.

40 *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act of 2016* [Ley Global Magnitsky de Rendición de Cuentas por Violaciones de los Derechos Humanos], sección 1263(a)(1).

41 *Proceeds of Crime Act 2002* [Ley sobre el producto del delito de 2002], secciones 241A(2) y 241A(3). Esta disposición exige asimismo que el autor sea un funcionario público o una persona que actúe con su consentimiento o aquiescencia, o como su agente: sección 241A(4). Véase infra recomendaciones 7 y 8.

medios de comunicación y otras personas dedicadas a actividades periodísticas deberían figurar expresamente entre ellas.

3. Los Estados deberían establecer un umbral para la imposición de sanciones que abarque las violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario

147. La legislación en materia de sanciones debería facultar a los gobiernos para responder a las violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, con independencia del lugar en que estas se produzcan, incluidas aquellas que afectan de manera particular a los periodistas. Como mínimo, las violaciones contempladas en dicha legislación deberían incluir los homicidios arbitrarios, la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes; la violencia física, los secuestros, la privación prolongada de libertad sin juicio y la detención arbitraria. En los Estados Unidos, el criterio de «violación grave de los derechos humanos» ha proporcionado una base de actuación más flexible que la formulación más restrictiva de «violaciones graves de los derechos humanos», expresión que cuenta con una definición específica en la legislación estadounidense —al igual que en la británica— y que podría limitar la imposición de sanciones en respuesta a determinadas vulneraciones de los derechos humanos, incluidas las restricciones sistémicas a los medios de comunicación y las cometidas por actores no estatales.

4. Los Estados deben utilizar el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como marco de referencia para el diseño, la interpretación y la aplicación de los regímenes de sanciones basados en los derechos humanos

148. Con el fin de garantizar la coherencia en la aplicación de los regímenes de sanciones y reducir el riesgo de interpretaciones o aplicaciones abusivas de la legislación correspondiente⁴², se recomienda recurrir al derecho internacional de los derechos humanos como marco de referencia para la interpretación y aplicación de los regímenes de sanciones en materia de derechos humanos⁴³.

149. Así, por ejemplo, la legislación de los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá permite imponer sanciones a determinadas personas responsables de «tratos crueles, inhumanos o degradantes». Los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, entre

⁴² Véase *supra* §33.

⁴³ Diversas leyes federales de los Estados Unidos ya remiten expresamente a tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos como criterio interpretativo y de aplicación. Véase, por ejemplo: People's Republic of China – Trade Relations Act [Ley sobre las relaciones comerciales con la República Popular China], Pub. L. No. 106-286, 114 Stat. 830 (2000), §§302(a) y 302(c)(7), que hace referencia a una lista de derechos, «en particular los contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Declaración Universal de Derechos Humanos»; International Religious Freedom Act of 1998 [Ley de Libertad Religiosa Internacional de 1998], 22 USC §§6401(a)(2)–(3) y 6402(13), que remite a las violaciones de la libertad religiosa definidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, las Actas Finales de Helsinki, la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, la Carta de las Naciones Unidas y el Convenio Europeo de Derechos Humanos; International Financial Institutions Act of 1977 [Ley de Instituciones Financieras Internacionales de 1977], 22 USC §262p–4p(a)(2), que remite a la definición de derechos de los trabajadores contenida en los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

ellos el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Comité contra la Tortura y diversos tribunales regionales de derechos humanos, han desarrollado una extensa jurisprudencia y orientaciones interpretativas sobre el alcance y significado de esta expresión en el derecho internacional.

150. Asimismo, la interpretación y aplicación de los regímenes de sanciones deberían reflejar los compromisos internacionales asumidos por los Estados en materia de libertad de prensa, incluidos aquellos consagrados en instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁴.

5. Los Estados deberían dejar claro, ya sea en su legislación o en sus políticas de sanciones, que la privación arbitraria de libertad de periodistas puede dar lugar a la imposición de sanciones y que fiscales, jueces y otros funcionarios públicos pueden ser objeto de tales medidas

151. La privación arbitraria de libertad constituye una de las principales formas de silenciar a los periodistas, y el número de periodistas encarcelados ha alcanzado niveles sin precedentes en los últimos años⁴⁵. Sin embargo, el recurso a las sanciones para exigir responsabilidades a quienes participan en la privación arbitraria de libertad de periodistas ha sido limitado. Por ello, los gobiernos que adopten nuevos regímenes de sanciones o reformen los ya existentes deberían dejar claro, ya sea en la legislación o, al menos, en las políticas que la desarrollan, que la privación arbitraria de libertad —incluida la de periodistas— se encuentra comprendida dentro de su ámbito de aplicación.

152. La «denegación flagrante del derecho a la libertad» figura expresamente entre los supuestos que pueden dar lugar a la imposición de sanciones selectivas en virtud de la Ley Magnitsky y representa una «violación grave» de los derechos humanos conforme a la Orden Ejecutiva

44 Véase, por ejemplo: Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) Resolución sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad, A/C.3/72/L.35/Rev.1, 20 de noviembre de 2017; Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 70/162, La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad, A/RES/70/162, 17 de diciembre de 2015; Consejo de Derechos Humanos, Resolución 39/6, La seguridad de los periodistas, A/HRC/RES/39/6, 5 de octubre de 2018; Consejo de Derechos Humanos, Resolución 33/2, La seguridad de los periodistas, A/HRC/RES/33/2, 6 de octubre de 2016; Consejo de Derechos Humanos, Resolución 27/5, La seguridad de los periodistas, A/HRC/RES/27/5, 2 de octubre de 2014. En relación con los compromisos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) relativos a la libertad de expresión, la libertad de los medios de comunicación y el acceso a la información, véase en general OSCE, 'OSCE Human Dimension Commitments: Volume I Thematic Compilation', [Compromisos de la dimensión humana de la OSCE, volumen I: recopilación temática], 3.ª ed., 12 de noviembre de 2012, 123 y ss.; Grupo de Trabajo de la Commonwealth sobre Medios de Comunicación y Buena Gobernanza (Commonwealth Working Group on Media and Good Governance), 'The Commonwealth Principles on Freedom of Expression and the Role of the Media in Good Governance', [Principios de la Commonwealth sobre la libertad de expresión y el papel de los medios de comunicación en la buena gobernanza] (marzo de 2018); Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (African Commission on Human and Peoples' Rights), Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África (2002); Compromiso Mundial sobre la Libertad de Prensa (Global Pledge on Media Freedom), 11 de julio de 2019; Consejo de Europa, 'Recommendations and Declarations of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the Field of Media and Information Society' [Recomendaciones y declaraciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa en materia de medios de comunicación y sociedad de la información] (2016); Parlamento Europeo, Resolución 2017/2209(INI) sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la libertad de los medios en la Unión Europea, 3 de mayo de 2018; Consejo de la Unión Europea, Directrices de derechos humanos sobre la libertad de expresión en línea y fuera de línea, 12 de mayo de 2014.

45 Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), 'China, Turkey, Saudi Arabia and Egypt are World's Worst Jailers of Journalists' [China, Turquía, Arabia Saudita y Egipto son los países que más periodistas encarcelan en el mundo] 11 de diciembre de 2019.

que amplía y complementa dicho marco normativo. La privación arbitraria de libertad también puede quedar comprendida dentro del régimen británico, en la medida en que vulnera las «obligaciones internacionales» asumidas por el Reino Unido, así como por otros motivos previstos en la legislación aplicable⁴⁶. La práctica estadounidense confirma asimismo que un único caso de privación arbitraria de libertad puede bastar para constituir una «violación grave de los derechos humanos» susceptible de dar lugar a la imposición de sanciones contra altos funcionarios de un Estado extranjero⁴⁷.

153. Puede haber circunstancias en las que no resulte apropiado imponer sanciones a un juez que se limite a aplicar el derecho interno de una manera que no sea arbitraria ni discriminatoria. Sin embargo, al igual que otros funcionarios públicos, jueces y fiscales son agentes del Estado y, en muchas sociedades represivas, desempeñan un papel central en la aplicación de las políticas del régimen. La imposición de sanciones contra estas personas enviaría una señal inequívoca y podría disuadir a quienes, de otro modo, podrían verse tentados a colaborar con prácticas abusivas del Estado. Por el contrario, excluirlos del ámbito de aplicación de las sanciones equivale a dejar un espacio de impunidad para los gobiernos autoritarios que vulneran los derechos de los periodistas mediante el uso de jueces complacientes y posteriormente invocan la independencia judicial para eludir la crítica o la rendición de cuentas por tales conductas.

154. La práctica en materia de sanciones también confirma que los funcionarios judiciales pueden ser objeto de medidas restrictivas en casos relacionados con violaciones graves de los derechos humanos y actos de corrupción. En este sentido, los Estados Unidos han sancionado a miembros del poder judicial y del ministerio público en Rusia, Irán, Venezuela y Turquía⁴⁸; Canadá ha hecho lo propio en Rusia y Venezuela⁴⁹; y la Unión Europea ha impuesto sanciones a funcionarios judiciales en Belarús, Venezuela e Irán⁵⁰.

155. Algunos gobiernos podrían estar preocupados de que cualquier referencia a la violación de los derechos a la libertad o a un juicio justo abra la puerta a la imposición de sanciones a demasiados posibles objetivos de sanciones, dada la frecuencia con la que se violan algunos derechos y el amplio espectro de gravedad que pueden abarcar dichas violaciones.

156. Sin embargo, la referencia en la legislación sobre sanciones a «violaciones graves» de los derechos humanos constituye un factor limitante. Además, leyes como la Ley Magnitsky en los Estados Unidos se refieren específicamente a «violaciones graves» relacionadas con la privación de libertad que califican como posibles desencadenantes de la imposición de sanciones, a saber: «Privación de libertad prolongada sin cargos u otra negación flagrante del derecho a la vida, la libertad o la seguridad de las personas».

157. La legislación estadounidense proporciona orientación adicional a este respecto. Por ejemplo, las directrices del Departamento de Estado de los Estados Unidos señalan que las referencias a «violaciones graves de los derechos humanos» contenidas en una proclamación

46 Véase *supra* §136.

47 Véanse *supra* §§101 y 137.

48 Véase *supra* §101.

49 Véase *supra* §118.

50 Véase *supra* §122.

presidencial por la que se impusieron restricciones de entrada a determinadas personas incluían la «privación arbitraria de libertad prolongada»; la «privación arbitraria de libertad por motivos políticos»; la «represión flagrante», entendida como la acción de reprimir, someter, sofocar o aplastar el derecho de una persona a la libertad de opinión, creencias, expresión o asociación; y la «discriminación sistemática contra miembros de un grupo identificable o la persecución basada, total o parcialmente, en características prohibidas, incluida la opinión política»⁵¹.

158. Las normas internacionales y regionales de derechos humanos también establecen determinados umbrales para identificar violaciones particularmente graves del derecho a la libertad y del derecho a un juicio justo. Así, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que una persona no debe ser extraditada para ser juzgada en otro Estado cuando exista un riesgo real de sufrir una «denegación flagrante de justicia»⁵². Este exigente criterio requiere algo más que «meras irregularidades o deficiencias en las garantías procesales» que puedan constituir una vulneración del derecho a un juicio justo: debe tratarse de «una violación de los principios fundamentales de un juicio justo [...] tan grave que equivalga a la anulación o destrucción de la esencia misma del derecho»⁵³. De igual modo, el Comité de Derechos Humanos ha reconocido que determinadas vulneraciones revisten una gravedad superior a la de una simple infracción del derecho e implican una auténtica «denegación de justicia», susceptible de justificar que no se otorgue deferencia a las conclusiones de los tribunales nacionales⁵⁴. Tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁵⁵ como diversos órganos internacionales de protección de los derechos humanos⁵⁶ han considerado asimismo que las privaciones de libertad, los procesos judiciales y las condenas motivados por razones políticas son una forma particularmente grave de vulneración de los derechos humanos, que exige mecanismos más rigurosos de revisión y reparación⁵⁷. Ello

-
- 51 Departamento de Estado de los Estados Unidos (US Department of State), Foreign Affairs Manual, 9 FAM 302.14-3(B)(3). Esta disposición también se refiere al «maltrato de personas privadas de libertad» y a motivos prohibidos de discriminación basados en la «raza, color, ascendencia, sexo, discapacidad, pertenencia a un grupo indígena, idioma, religión, origen nacional, origen étnico», la «pertenencia a un determinado grupo social», el «nacimiento» o la «orientación sexual o identidad de género», así como a las ejecuciones arbitrarias, la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. Véase Proclamación Presidencial 8697, 'Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons Who Participate in Serious Human Rights and Humanitarian Law Violations and Other Abuses' [Suspensión de la entrada de inmigrantes y no inmigrantes que participen en violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en otros abusos], 4 de agosto de 2011. Cf. International Religious Freedom Act of 1998 [Ley de Libertad Religiosa Internacional de 1998], secciones 3(16)(B), 401(a)(1)(B), 401(b)(1)(A) y 405(a)(10), que disponen que el Presidente debe adoptar medidas en respuesta a «violaciones de la libertad religiosa», incluidas aquellas que impliquen la privación de libertad de personas «por razón de su conciencia, opiniones, creencias o prácticas religiosas».
- 52 Este principio fue desarrollado por primera vez por el tribunal en *Soering v United Kingdom*, App. No. 14038/88, 7 de julio de 1989, §113 (en referencia a una «denegación flagrante de justicia»).
- 53 Véase TEDH, *Al Nashiri v Poland*, App. No. 28761/11, 24 de julio de 2014, §563; TEDH, *Ahorugeze v Sweden*, App. No. 37075/09, 27 de octubre de 2011, §115 (criterio reiterado posteriormente en TEDH, *Othman (Abu Qatada) v United Kingdom*, App. No. 8139/09, 17 de enero de 2012, §260). Cf. el criterio anterior relativo a las «irregularidades» en TEDH (Gran Sala), *Mamatkulov and Askarov*, App. Nos. 46827/99 y 46951/99, 4 de febrero de 2005, §§90–91.
- 54 Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, *I.D.M. v Colombia*, Comunicación núm. 2414/2014, 25 de julio de 2018, §9.10.
- 55 TEDH, *Mammadov v Azerbaijan* (No. 2), Opinión concurrente conjunta de las juezas y jueces Nussberger, Tsotsoria, O'Leary y Mits, App. No. 919/15, 16 de noviembre de 2017, §12.
- 56 Véase, por ejemplo, Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Leila Norma Eulalia Josefa De Lima v The Philippines*, Opinión núm. 61/2018, 24 de agosto de 2018, §§44–45 (en referencia a un «estándar de revisión reforzado» de la privación de libertad en este tipo de casos).
- 57 TEDH (Gran Sala), *Merabishvili v Georgia*, App. No. 72508/13, 28 de noviembre de 2017, §§351–354. Véase también TEDH, *Lutsenko v Ukraine*, App. No. 6492/11, 3 de julio de 2012, §§108–109; TEDH, *Tymoshenko v Ukraine*, App. No. 49872/11, 30 de abril de 2013, §§30, 31 y 299–301.

incluye situaciones en las que el «propósito ulterior» de la privación de libertad era «reducir [a una persona acusada] al silencio»⁵⁸.

6. Las sanciones deben utilizarse para responder a las graves restricciones sistémicas a la libertad de prensa, incluidos los cierres de internet

159. Los cierres de Internet son cada vez más frecuentes y «se han convertido en una de las herramientas más características de la represión estatal en el siglo XXI»⁵⁹. Según diversos informes, más de una cuarta parte de los países del mundo han recurrido a esta práctica durante los últimos cuatro años⁶⁰. En 2018 se registraron al menos 196 cierres de Internet en 25 países, frente a los 75 registrados en 2016⁶¹. India, el país que ha impuesto el mayor número de estas medidas, es además uno de los Estados más poblados del mundo⁶². Además de ordenar cortes del acceso a Internet, algunos gobiernos han procedido al cierre de medios de comunicación. Entre los ejemplos más destacados figuran el cierre durante dos meses de la oficina de Al Jazeera en Sudán durante las manifestaciones a favor de la democracia⁶³, el cierre de medios de comunicación independientes en Turquía⁶⁴ y la toma de control por parte del gobierno del periódico de mayor circulación de Hungría⁶⁵.

160. La práctica en materia de sanciones demuestra que este tipo de conductas ya ha dado lugar a respuestas por parte de diversos Estados. Así, los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá han impuesto sanciones en respuesta a este tipo de violaciones⁶⁶. Asimismo, según una declaración conjunta emitida por las Naciones Unidas y expertos regionales en derechos humanos, medidas como «[e]l filtrado de contenidos en Internet», «el cierre de partes enteras de los sistemas de

58 TEDH, *Kavala v Turkey*, App. No. 28749/18, 10 de diciembre de 2019, §§230–232.

59 *The New York Times*, 'Life in an internet Shutdown: Crossing Borders for Email and Contraband SIM Cards' [La vida durante un apagón de internet: cruzar fronteras para acceder al correo electrónico y conseguir tarjetas SIM de contrabando] 2 de septiembre de 2019.

60 *ibid.*

61 *ibid.*; *Access Now*, 'The State of internet Shutdowns' [La situación de los apagones de internet] 8 de julio de 2019. Véase también Samuel Woodhams y Simon Migliano, 'The Global Cost of internet Shutdowns in 2019' [El costo global de los apagones de internet en 2019], *Top10VPN.com* 7 de enero de 2020 (señalando que se registraron 122 apagones significativos en 21 países durante 2019, pero que, al incluir los más de 90 cortes localizados registrados en la India y otras restricciones parciales, «es evidente que en 2019 se superó el récord de 196 apagones documentados alcanzado el año anterior»).

62 *ibid.*; *Access Now*, 'The State of internet Shutdowns' [La situación de los apagones de internet] 8 de julio de 2019 (registrando 134 apagones en la India durante 2018, seguida de Pakistán con 12 apagones). Véase también Samuel Woodhams y Simon Migliano, 'The Global Cost of internet Shutdowns in 2019' [El costo global de los apagones de internet en 2019], *Top10VPN.com* 7 de enero de 2020 (en referencia a «más de 100 apagones documentados en 2019» en la India).

63 CPJ, 'Sudan's Military Rulers Shut Down Al Jazeera Khartoum Bureau' [Los gobernantes militares de Sudán cierran la oficina de Al Jazeera en Jartum] 31 de mayo de 2019; *Al Jazeera*, 'Sudan Authorities Allow Reopening of Al Jazeera's Khartoum Office' [Las autoridades sudanesas autorizan la reapertura de la oficina de Al Jazeera en Jartum] 16 de agosto de 2019.

64 *The New York Times*, 'Turkey Expands Purge, Shutting Down Media Outlets' [Turquía amplía la purga y clausura medios de comunicación] 27 de julio de 2016.

65 *Freedom House*, 'A New Toolbox for Co-opting the Media' [Una nueva caja de herramientas para cooptar a los medios de comunicación] (2019). Véase también *The New York Times*, 'Newspaper Closes in Hungary, and Hungarians See Government's Hand' [Cierra un periódico en Hungría y muchos húngaros ven la mano del gobierno] 11 de octubre de 2016.

66 Véase *supra* §§101 y 104.

comunicación» o «la toma física de estaciones de radiodifusión», «nunca pueden justificarse con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos»⁶⁷. En consecuencia, los regímenes de sanciones deberían permitir la imposición de medidas selectivas contra los responsables de actos que vulneren el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario⁶⁸.

¿Quiénes deberían estar sujetos a las sanciones?

7. Los Estados deberían garantizar que las sanciones puedan aplicarse a actores no estatales, incluidas las empresas

161. El régimen estadounidense de sanciones selectivas ya abarca tanto a personas físicas como a «entidades», incluidas empresas y otros actores no estatales, además de funcionarios públicos⁶⁹. Asimismo, la práctica desarrollada por los Estados Unidos en aplicación de la Orden Ejecutiva 13818 ha incluido la imposición de sanciones tanto a empresarios del sector privado⁷⁰, como a empresas privadas⁷¹ de conformidad con los términos de dicho instrumento.

162. De manera similar, la Ley de Sanciones del Reino Unido permite, con carácter general, la imposición de sanciones tanto a empresas como a personas físicas, así como a actores no estatales además de funcionarios públicos⁷². Sin embargo, en el Reino Unido, la definición de «violaciones graves» de los derechos humanos —uno de los fundamentos que permiten imponer sanciones relacionadas con los derechos humanos en virtud de dicha ley— se limita actualmente a supuestos en los que una persona perteneciente a determinadas categorías de víctimas⁷³ haya sido sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes por un funcionario público, o por una persona que actúe con su consentimiento, aquiescencia o como agente suyo⁷⁴. Se recomienda ampliar esta definición restrictiva a fin de incluir también a actores no estatales y a cualquier entidad que sea cómplice de tales violaciones.

163. El régimen canadiense es actualmente el más restrictivo de los regímenes de tipo «Magnitsky». La legislación canadiense únicamente permite imponer sanciones a personas que actúen «como

67 Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Relator Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y las respuestas a situaciones de conflicto, 4 de mayo de 2015, §4(c).

68 Véase *supra* §§23 y 24.

69 Véase *supra* §43.

70 Véase, por ejemplo, Departamento de Estado de los Estados Unidos (US Department of State), *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act Annual Report 2018* [Informe anual de 2018 sobre la Ley Global Magnitsky de Rendición de Cuentas por Violaciones de los Derechos Humanos], 28 de diciembre de 2018, 5.

71 *ibid.* Véase también Human Rights First, *The Global Magnitsky Act: Frequently Asked Questions* [Ley Global Magnitsky: preguntas frecuentes] (abril de 2019) 3.

72 Véase *supra* §60.

73 Véase *supra* la recomendación 2.

74 Véase *supra* §57.

agentes de un Estado extranjero o en su nombre»⁷⁵ y, en relación con actos de corrupción, a personas que sean «funcionarios públicos o asociados de dichos funcionarios»⁷⁶. Asimismo, establece una distinción expresa entre los «individuos», entendidos como nacionales extranjeros susceptibles de ser objeto de sanciones⁷⁷, y las «personas» —ya sean individuos o entidades— obligadas a cumplir las medidas impuestas en virtud de dichas sanciones⁷⁸.

164. La ampliación de los regímenes nacionales de sanciones para abarcar también a entidades jurídicas —y no únicamente a personas físicas—, así como a actores no estatales además de funcionarios públicos, permitiría reflejar adecuadamente la realidad de que numerosas violaciones de los derechos humanos son cometidas por actores no estatales. Entre ellos figuran organizaciones terroristas como el Estado Islámico (ISIS), responsables de ejecuciones filmadas de periodistas y de otros actos de tortura contra la población civil. Representantes de la sociedad civil han señalado que este mismo principio debería aplicarse a cualquier nuevo régimen de sanciones de la Unión Europea. En este sentido, han afirmado que:

... del mismo modo que los actuales regímenes de sanciones de la UE se dirigen tanto a actores estatales como no estatales, incluidos individuos y entidades, el nuevo régimen debería abarcar: i) actores estatales, funcionarios públicos y entidades militares; ii) actores no estatales; y iii) entidades o empresas que proporcionen los medios para cometer violaciones de los derechos humanos o faciliten su comisión⁷⁹.

8. Los Estados deberían garantizar que las sanciones puedan aplicarse a los participantes indirectos

165. Los regímenes de sanciones de los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá contemplan amplias categorías de participantes indirectos —entre ellos cómplices, facilitadores e intermediarios— como posibles sujetos de sanciones. Se trata de un aspecto positivo de estos sistemas, ya que permite identificar y exigir responsabilidades a la totalidad de quienes contribuyen a la comisión de las violaciones.

166. El régimen estadounidense posee un ámbito de aplicación particularmente amplio que comprende también a quienes participan de manera indirecta en la comisión de las violaciones. La Orden Ejecutiva 13818 permite imponer sanciones a cualquier persona responsable o cómplice de violaciones graves de los derechos humanos, así como a quienes hayan participado directa o

75 Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act [Ley de Justicia para las Víctimas de Funcionarios Extranjeros Corruptos], sección 4(2)(b). Véase *supra* §70. Véase también *infra* recomendación 8.

76 Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act [Ley de Justicia para las Víctimas de Funcionarios Extranjeros Corruptos], sección 4(2)(c).

77 Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act [Ley de Justicia para las Víctimas de Funcionarios Extranjeros Corruptos], secciones 2 y 4(2).

78 Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act [Ley de Justicia para las Víctimas de Funcionarios Extranjeros Corruptos], secciones 2 y 4(3).

79 Eastern Partnership Civil Society Forum, European Network for Central Africa y otros, 'Statement by Civil Society Organisations: European Union Global Sanctions Regime on Human Rights and Corruption' [Declaración de organizaciones de la sociedad civil: régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de derechos humanos y corrupción] 15 de abril de 2019 (copia en archivo).

indirectamente en ellas⁸⁰. Este alcance se amplía aún más mediante disposiciones que abarcan a «quienes hayan prestado asistencia material, patrocinio o apoyo financiero, material o tecnológico, o hayan proporcionado bienes o servicios para la comisión de tales actos» o en apoyo de estos⁸¹.

167. El Reino Unido también otorga amplias facultades al ministro competente para imponer sanciones a participantes indirectos, incluidas las entidades «propiedad o controladas, directa o indirectamente», por personas involucradas en violaciones de los derechos humanos, así como a quienes actúen «en nombre o bajo la dirección de una persona que ha estado involucrada en tales violaciones» o «sean miembros o estén asociados con una persona que ha estado involucrada en tales violaciones»⁸². De hecho, estas disposiciones parecen ser más amplias que sus equivalentes estadounidenses. No exigen que la asistencia prestada tenga carácter «material» y permiten imponer sanciones atendiendo a la descripción de la persona de que se trate o sobre la base de que esta sea miembro de una organización involucrada en la comisión de violaciones de los derechos humanos⁸³.

168. Por el contrario, el régimen canadiense no parece conferir un alcance tan amplio. Si bien, al igual que la Ley Magnitsky de los Estados Unidos, la legislación canadiense permite imponer sanciones a personas responsables o cómplices de violaciones graves de los derechos humanos, así como a quienes actúen como agentes de un Estado extranjero o en su nombre en asuntos relacionados con tales violaciones⁸⁴, fuera de esos supuestos la ley únicamente contempla de forma expresa la participación indirecta en relación con actos de corrupción⁸⁵.

169. Los socios comerciales, facilitadores financieros e intermediarios que hacen posible actividades ilícitas suelen desempeñar un papel fundamental en su continuidad y, con frecuencia, se encuentran especialmente expuestos a los efectos de las sanciones selectivas⁸⁶. Por ello, los regímenes de sanciones deberían ser lo suficientemente flexibles como para alcanzar también a las redes de apoyo de los principales responsables de las conductas sancionables. En este sentido, los modelos estadounidense y británico ofrecen ejemplos útiles al incluir expresamente a los participantes indirectos dentro del ámbito de aplicación de su legislación nacional.

80 Orden Ejecutiva 13818, Sección 1(a)(ii)(A).

81 *ibid.*, Sección 1(a)(iii)(A)–(C). Véase supra §44.

82 Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 [Ley de Sanciones y Lucha contra el Blanqueo de Capitales de 2018], artículos 10(1), 11(3)(b) y 11(3)(d). La noción de propiedad directa e indirecta se desarrolla adicionalmente en los regímenes de sanciones adoptados en virtud de dicha ley. Véase, por ejemplo, The Iran (Sanctions) (Human Rights) (EU Exit) Regulations 2019 (SI 2019/134), regulación 7. Estos reglamentos también precisan que toda referencia a una persona «involucrada» comprende cualquier forma de participación, con independencia del lugar en que tengan lugar los actos constitutivos de dicha participación, y establecen ejemplos de tales supuestos. Véase, por ejemplo, The Iran (Sanctions) (Human Rights) (EU Exit) Regulations 2019 (SI 2019/134), regulaciones 6(1) y 6(2). Véanse asimismo disposiciones equivalentes en The Venezuela (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, regulación 6, y The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019, regulación 6.

83 Véase Ley de Sanciones y Lucha contra el Blanqueo de Capitales de 2018, artículo 12(5)(a).

84 Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act [Ley de Justicia para las Víctimas de Funcionarios Extranjeros Corruptos], secciones 4(2)(a) y 4(2)(b).

85 Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act [Ley de Justicia para las Víctimas de Funcionarios Extranjeros Corruptos], secciones 4(2)(c) y 4(2)(d).

86 Véase, por ejemplo, Hilary Mossberg, 'Beyond Carrots, Better Sticks: Measuring and Improving the Effectiveness of Sanctions in Africa' [Más allá de las zanahorias, mejores palos: medición y mejora de la eficacia de las sanciones en África], *The Sentry* (octubre de 2019) 53.

9. Los Estados deben garantizar que las sanciones puedan aplicarse a sus nacionales

170. El régimen de sanciones del Reino Unido no contiene ninguna disposición que impida imponer sanciones sobre la base de la nacionalidad de la persona de que se trate y, en este sentido, es un modelo digno de consideración⁸⁷. Por el contrario, el régimen canadiense únicamente permite imponer sanciones a «nacionales extranjeros», definidos como personas que no poseen la ciudadanía canadiense ni la condición de residente permanente⁸⁸. La legislación estadounidense también se centra principalmente en personas extranjeras, aunque incluye a ciudadanos estadounidenses con doble nacionalidad⁸⁹. Asimismo, la Orden Ejecutiva 13818 se aplica a cualquier persona que preste asistencia material, patrocinio o apoyo financiero, material, tecnológico o de otra índole, con independencia de su nacionalidad⁹⁰.

171. Por regla general, las sanciones se utilizan cuando la persona responsable de las violaciones de los derechos humanos no está siendo objeto de una investigación o un enjuiciamiento genuinos e imparciales conforme al ordenamiento jurídico del Estado afectado. Si bien los Estados suelen disponer de amplias facultades jurisdiccionales para procesar penalmente a sus propios nacionales en lugar de sancionarlos, puede haber situaciones en las que la jurisdicción extraterritorial no resulte aplicable o en las que, por otras razones, la persona responsable no sea arrestada ni sometida a proceso. En tales circunstancias, y siempre que estas facultades se ejerzan de manera no arbitraria y de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, no existe ninguna razón de principio para impedir que los Estados impongan sanciones a cualquier persona o entidad responsable de violaciones graves de los derechos humanos, con independencia de su nacionalidad.

¿Cómo deberían aplicarse las sanciones?

10. Los Estados deberían prever la participación de un comité de expertos independiente del poder ejecutivo en la identificación de las personas sujetas a sanciones.

172. Una de las ventajas de los regímenes de sanciones en materia de derechos humanos es que no requieren el consenso de múltiples actores y permiten al poder ejecutivo adoptar medidas de manera rápida y decisiva. Sin embargo, cuando las decisiones son adoptadas exclusivamente por autoridades gubernamentales, los procesos pueden carecer de la transparencia y accesibilidad necesarias para las partes interesadas. Además, es probable que entren en juego consideraciones concurrentes, incluidas preocupaciones de carácter diplomático, militar o comercial. Ello puede

87 Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 [Ley de Sanciones y Lucha contra el Blanqueo de Capitales de 2018], artículos 9(5) y 10(1). Véase también Proceeds of Crime Act 2002 [Ley sobre el producto del delito de 2002], artículo 316(8B).

88 Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act [Ley de Justicia para las Víctimas de Funcionarios Extranjeros Corruptos], artículos 2 y 4(2).

89 Global Magnitsky Human Rights Accountability Act of 2016 [Ley Global Magnitsky de Rendición de Cuentas por Violaciones de los Derechos Humanos], artículo 1262(1); Code of Federal Regulations, título 31, §595.304.

90 Orden Ejecutiva 13818, apartado 1(a)(iii)(A). Véase también Human Rights First, *The Global Magnitsky Act: Frequently Asked Questions* [Ley Global Magnitsky: preguntas frecuentes] (abril de 2019) 7.

afectar la disposición de un gobierno a imponer sanciones a Estados o personas con las que mantiene relaciones estrechas, haciendo que los regímenes de sanciones sean más vulnerables a acusaciones de selectividad, lo que puede menoscabar tanto su eficacia como su credibilidad.

173. Resulta conveniente conferir a un órgano de expertos independiente del poder ejecutivo la facultad de recibir y evaluar información, así como de formular recomendaciones sobre la imposición de sanciones en casos concretos. Dicho órgano debería actuar con independencia del poder ejecutivo y podría adoptar la forma de un organismo cuasijudicial, un panel de expertos independientes o una comisión especializada integrada en el poder legislativo de un determinado Estado.

174. La legislación Magnitsky original de los Estados Unidos establecía la imposición obligatoria de sanciones contra los responsables de la muerte de Sergei Magnitsky, y un mecanismo de esta naturaleza podría resultar adecuado para determinadas violaciones claramente delimitadas o particularmente flagrantes, siempre que estas puedan acreditarse mediante un estándar probatorio suficientemente elevado. No obstante, en el contexto de un régimen de sanciones en materia de derechos humanos, un órgano independiente puede no ser el mecanismo más apropiado para decidir cuándo deben imponerse o levantarse las sanciones, ni para determinar el orden en que deben designarse las personas sujetas a ellas con el fin de maximizar los incentivos para alcanzar un resultado positivo⁹¹. Sin embargo, un grupo de expertos independientes puede desempeñar una función especialmente valiosa al recomendar personas o entidades apropiadas para la imposición de sanciones, sobre la base de criterios objetivos y de conformidad con el derecho internacional.

175. Siempre que se establezca de manera que garantice su independencia del poder ejecutivo, esté integrado por expertos cualificados y disponga de la autoridad y los recursos necesarios, un órgano de esta naturaleza puede contribuir significativamente a reforzar la transparencia y la rendición de cuentas. Un comité de expertos puede llevar a cabo una evaluación imparcial de la información presentada por presuntas víctimas y organizaciones de la sociedad civil, así como hacer públicas algunas o todas sus recomendaciones. Ello permitiría a las partes interesadas comprender las razones que fundamentan la decisión de imponer o no imponer sanciones. Asimismo, un mecanismo de este tipo podría facilitar la imposición de sanciones contra personas o entidades situadas en Estados considerados aliados estratégicos, al introducir una mayor separación entre el gobierno y el proceso de identificación de las personas susceptibles de ser sancionadas. Como señaló un funcionario estadounidense, ello puede «permitir que ocurran cosas positivas».

176. Existen diversas maneras de establecer mecanismos eficaces de activación y supervisión. Entre los principios que deberían orientar su diseño figuran los siguientes:

- La legislación debería prever la creación de un comité encargado de recibir información de las partes interesadas sobre violaciones de los derechos humanos cometidas en el extranjero contra periodistas. Dicho comité debería estar facultado para recibir, recopilar y evaluar información procedente de organizaciones de la sociedad civil, periodistas y otras entidades, incluidas presuntas víctimas, representantes legales y gobiernos extranjeros. Asimismo,

91 Véase *supra* §32.

podría examinar las denuncias recibidas y formular recomendaciones al poder ejecutivo sobre la imposición de sanciones selectivas contra personas o entidades.

- La legislación debería regular las obligaciones del poder ejecutivo de informar al comité independiente acerca de sus actividades, evaluaciones y decisiones; el grado de transparencia que debe darse a dicha información; y el alcance del acceso del comité a la información clasificada en poder del gobierno. Idealmente, los miembros del comité deberían contar con las habilitaciones de seguridad necesarias para examinar información sensible de carácter confidencial cuando ello resulte necesario.
- El poder ejecutivo debería estar obligado a evaluar toda información fiable remitida por el comité independiente con el fin de determinar si existen fundamentos suficientes para la reclamación planteada y si procede realizar investigaciones adicionales. Las conclusiones del comité también podrían dar lugar a la apertura de investigaciones más exhaustivas por parte del poder ejecutivo, a la obligación de proporcionar explicaciones públicas cuando no se sigan sus recomendaciones o a otras medidas previstas en la legislación aplicable.

177. En el ámbito europeo, un grupo de parlamentarios neerlandeses ha propuesto que, incluso en ausencia de una nueva iniciativa a nivel de la Unión Europea, los gobiernos europeos establezcan individualmente una «comisión independiente encargada de recomendar prohibiciones de entrada por violaciones de los derechos humanos», con el mandato de «identificar cada año un número limitado de presuntos responsables de violaciones de los derechos humanos que la Unión Europea debería considerar para la adopción de tales medidas»⁹². Según esta propuesta, la comisión «estaría dirigida por un consejo integrado por tres antiguos jueces y expertos en derechos humanos de reconocido prestigio», y contaría con el apoyo de «un reducido equipo de analistas con experiencia jurídica»⁹³. Asimismo, podría «recibir información de organizaciones de derechos humanos, abogados, familiares de víctimas y gobiernos, y ofrecería a las personas afectadas la oportunidad de responder a las alegaciones formuladas en su contra, a fin de garantizar el respeto de las garantías del debido proceso»⁹⁴.

178. Los regímenes de sanciones vigentes en los Estados Unidos y el Reino Unido ya imponen determinadas obligaciones al poder ejecutivo para que examine la información presentada por actores externos, incluido el poder legislativo, y, en ciertas circunstancias, proporcione una explicación cuando una solicitud no sea atendida⁹⁵. Estos mecanismos son un punto de partida valioso. No obstante, también puede resultar beneficioso conferir un papel más relevante a un órgano independiente, ya sea integrado en la estructura del poder ejecutivo o ajeno a ella. En el

92 European Stability Initiative, Norwegian Helsinki Committee y otros, *The Power of Focus: Proposal for a European Human Rights Entry Ban Commission* [El poder de la focalización: propuesta para una comisión europea de prohibiciones de entrada por violaciones de derechos humanos] 14 de noviembre de 2018, 2.

93 *ibid.*

94 *ibid.*

95 Véase *supra* §§45–46 y 61.

Reino Unido, por ejemplo, podría considerarse la adopción de un mecanismo similar al del Revisor Independiente de la Legislación Antiterrorista⁹⁶.

11: Debería crearse un comité de coordinación para facilitar el intercambio de información y la coordinación de esfuerzos entre socios clave, incluidos los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y la Unión Europea

179. Diversos estudios han demostrado que las sanciones producen mejores resultados cuando son impuestas de manera coordinada por las principales potencias⁹⁷. Como ha señalado un exfuncionario del gobierno de los Estados Unidos, «la adopción de medidas conjuntas con la Unión Europea en materia de sanciones», aunque «no sea frecuente ni sencilla» para los Estados Unidos, «tiene un impacto considerable» y «debería convertirse en la norma»⁹⁸.

180. El Gobierno del Reino Unido ha señalado que, tras su salida de la Unión Europea, «seguirá procurando la cooperación multilateral en materia de sanciones para responder a amenazas comunes, dado que un enfoque colectivo permite maximizar su impacto»⁹⁹. Asimismo, el Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento del Reino Unido ha observado que:

Las sanciones son más eficaces cuando se aplican de forma multilateral. Por ello, acogemos con satisfacción el compromiso del Gobierno de cooperar lo más estrechamente posible con la Unión Europea y otras naciones aliadas en materia de política de sanciones tras el Brexit. También aceptamos, en principio, que pueden existir circunstancias en las que resulte apropiado que el Reino Unido imponga sanciones más severas de manera autónoma, particularmente teniendo en cuenta su influencia como centro financiero mundial¹⁰⁰.

181. La coordinación entre la Unión Europea y Washington en materia de sanciones ya es «regular e intensa». El establecimiento de un mecanismo que incorpore también al Reino Unido, Canadá y otros Estados que asuman un papel de liderazgo en este ámbito redundaría en beneficio de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, incluidos los periodistas¹⁰¹. Dicho mecanismo podría facilitar un intercambio más sistemático de información sobre posibles personas o entidades

96 Véase Independent Reviewer of Terrorism Legislation, 'The Independent Reviewer's Role' [La función del Revisor Independiente]. Algunos aspectos de este cargo —como la especialización jurídica pertinente, la habilitación de seguridad y la rendición pública de informes— resultan claramente relevantes. No obstante, una diferencia fundamental es que el nuevo mandato tendría un carácter prospectivo, más que retrospectivo, pues estaría orientado a recomendar designaciones en materia de sanciones y no a pronunciarse sobre la legalidad de actuaciones ya consumadas. Asimismo, requeriría recursos adicionales y adecuados, más allá de los actualmente asignados.

97 Thomas J. Biersteker, Marcos Tourinho y Sue E. Eckert, 'The Effectiveness of United Nations Targeted Sanctions' [La eficacia de las sanciones selectivas de las Naciones Unidas], en Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert y Marcos Tourinho (eds.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (CUP 2016) 241.

98 Entrevista con un exfuncionario del Gobierno de los Estados Unidos.

99 Véase, por ejemplo, The Iran (Sanctions) (Human Rights) (EU Exit) Regulations 2019 (SI 2019/134), regulación 2(4), *Informe Explicativo*, §2.

100 *FAC Report on Sanctions Policy* [Informe del Comité de Asuntos Exteriores sobre la política de sanciones] §22.

101 *European Parliament Targeted Sanctions Report* [Informe del Parlamento Europeo sobre sanciones selectivas] 16 (señalando que «la preferencia por aplicar sanciones conjuntamente con otros actores refleja una tendencia global»).

sujetas a sanciones, sobre los elementos que justifican su designación y sobre la naturaleza y el probable impacto de las medidas que se proyecta adoptar. Su importancia podría aumentar aún más a medida que crezca el número de Estados con planteamientos afines que adopten regímenes de sanciones selectivas.

Conclusión

182. La libertad de prensa se ha deteriorado de manera constante durante la última década como consecuencia de la censura sistémica, así como de los persistentes ataques contra periodistas, que abarcan desde el acoso en línea hasta la privación arbitraria de libertad y las ejecuciones extrajudiciales. Muchos gobiernos se niegan a exigir responsabilidades a los autores de tales actos y, en numerosos casos, son ellos mismos quienes los perpetrar. Las sanciones internacionales dirigidas contra las personas responsables de estas violaciones pueden contribuir a visibilizar su conducta, limitar su capacidad de actuación y disuadir la comisión de futuras infracciones. En el actual contexto internacional, estas medidas constituyen con frecuencia uno de los pocos mecanismos disponibles —y, en algunos casos, el único— para garantizar algún grado de rendición de cuentas.

183. Los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido han dado un ejemplo positivo al adoptar legislación que permite la imposición de sanciones selectivas en respuesta a violaciones de los derechos humanos, con independencia del lugar en que estas se produzcan. Sin embargo, muy pocos Estados cuentan con marcos normativos de esta naturaleza¹⁰² y, además, estos mecanismos rara vez se han utilizado para proteger a los periodistas. Como resultado, una de las herramientas más prometedoras para promover la observancia de los derechos humanos permanece infrautilizada frente a uno de los desafíos más graves para los derechos fundamentales y las sociedades democráticas¹⁰³. Los Estados comprometidos con la libertad de prensa deberían adoptar regímenes de sanciones selectivas o utilizar de manera más decidida los ya existentes para proteger la labor de los periodistas y, al hacerlo, contribuir al fortalecimiento de la rendición de cuentas por las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos en todo el mundo.

102 Véase *supra* §§36, 38 y 80–89.

103 Véase *supra* §§5–10.



Human Rights Institute

International Bar Association
Chancery House
53-64 Chancery Lane
London WC2A 1QS
+44 (0) 20 7842 0090
www.ibanet.org