

**Directores**

**JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO**

*Catedrático de Derecho internacional privado  
Universidad del País Vasco*

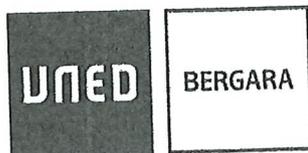
**JOSÉ LUIS IRIARTE ÁNGEL**

*Catedrático de Derecho internacional privado  
Universidad Pública de Navarra*

**UNAI BELINTXON MARTÍN**

*Profesor Titular acr. de Derecho internacional privado  
Universidad Pública de Navarra*

# REPRESENTACIÓN ADUANERA Y COMERCIO INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI



CIVITAS



upna

Universidad Pública de Navarra  
Nafarroako Unibertsitate Publikoa



THOMSON REUTERS



Primera edición, 2022



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBOOKS

Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Civitas es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2022 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Juan José Álvarez Rubio, José Luis Iriarte Ángel y Unai Belintxon Martín (Dir.)]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-1391-768-9

Depósito Legal: DL NA 341-2022

*Printed in Spain. Impreso en España*

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos Calle A. Nave D-11

31013 - Pamplona



, Anuario Español de

l Derecho Internacio-  
tor de la Unión Euro-

: de sociedades en la  
l, Vol. 69/1, Madrid,

encia del Tribunal de  
Pr de sociedades" en  
Nuevas fronteras del  
José Luis Iglesias Buhí-

and Private Interna-  
rcial Bar Association,

consecuencias jurídi-  
vencias: una primera  
re 2016.

pañolas tras el 29 de

e Retirada del Reino  
Ley Unión Europea,

del Tribunal de Jus-  
través de los comen-  
nales (REEI), 2000.

7 conflictos de leyes:  
2002.

onales y Gibraltar",  
ano, 2016.

d expect, July, 2016,

## LAS SANCIONES INTERNACIONALES Y SU INCIDENCIA EN LAS OPERACIONES TRANSNACIONALES DE COMERCIO E INVERSIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A LAS RESTRICCIONES IMPUESTAS POR LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ LUIS IRIARTE ÁNGEL

*Catedrático de Derecho Internacional Privado  
Universidad Pública de Navarra  
Of Counsel en Lupicinio International Law Firm*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN Y DELIMITACIÓN. II. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y MODALIDADES DE LAS SANCIONES INTERNACIONALES. 1. *Concepto de sanción internacional*. 2. *Características y modalidades de las sanciones internacionales*. III. LAS SANCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. 1. *Motivos para la imposición de sanciones internacionales por parte de la Unión Europea. Procedimientos e implementación de las sanciones*. 2. *Países y acciones sancionados*. 3. *Ámbito de aplicación de las sanciones de la Unión Europea*. 4. *Descripción de los tipos de sanciones que impone la Unión Europea*. 4.1. *Precisiones previas*. 4.2. *Restricciones relacionadas con el comercio de armas, bienes de doble uso y equipos para la represión interna*. 4.3. *Restricciones relacionadas con el comercio de bienes en general*. 4.4. *Prohibición de acceso al territorio de la Unión Europea*. 4.5. *Congelación de recursos económicos y prohibición de poner fondos a disposición de la persona física o jurídica sancionada*. 4.6. *Prohibición de satisfacer reclamaciones*. 4.7. *Sanciones financieras*. 4.8. *Otras sanciones europeas*. IV. *CONCLUSIONES*. V. *BIBLIOGRAFÍA*.

### I. INTRODUCCIÓN Y DELIMITACIÓN

La cuestión de las mayoritariamente denominadas sanciones internacionales tiene una naturaleza poliédrica que afecta a una multitud de aspectos jurídicos, económicos, políticos, etc. Dada la limitada extensión de este trabajo, el mismo se va a circunscribir al tratamiento de los principales problemas que suscitan las restricciones impuestas por la Unión Europea, que además son las que afectan más directamente a las empresas españolas. Esta delimitación nos obliga a renunciar a abordar otros aspectos que también son relevantes para nuestros operadores económicos, como son las *Secondary Sanctions* que en ocasiones impone Estados Unidos de América<sup>1</sup>

1. B.E. CARTER, *International Economic Sanctions. Improving the haphazard U.S. legal regime*, Cambridge, 1988. S. SZUREK, "Le recours aux sanctions", en: H. GHERARI, S. SZUREK



o el Estatuto de Bloqueo que ha articulado frente a las mismas la Unión Europea<sup>2</sup>, pero su tratamiento desbordaría los límites de este artículo. Tampoco abordamos la muy extensa cuestión de las acciones legales que cabe emprender contra las sanciones impuestas por la Unión Europea.

## II. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y MODALIDADES DE LAS SANCIONES INTERNACIONALES

### 1. CONCEPTO DE SANCIÓN INTERNACIONAL

Lo primero que hay que señalar es que la denominación de “sanciones internacionales”, aunque es mayoritaria y comúnmente empleada, no

(dirs.), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, París, 1998, pp. 20-29. G. C. HUFBAUER, J. J. SCHOTT, K. A. ELLIOT Y B. OEGG, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3.<sup>a</sup> ed., Washington, 2007, pp. 13-15, 22-23, 52-58, 68-70, 146-147. R. L. MUSE, *La fragilidad ante el Derecho Internacional de la Legislación de los EE.UU. sobre Cuba: Una Nueva Política Hacia Cuba*, Madrid, 1977. A. F. LOWENFELD, “The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act: Congress and Cuba. The Helms-Burton Act”, *American Journal of International Law*, 1996, pp. 419-434. S. J. RUBIN, “Organization of American States, Inter-American Juridical Committee Opinion Examining the U.S. Helms-Burton Act. Introductory Note by ...”, *International Legal Materials*, 1996, pp. 1322-1334. J. VOETELINK, “Chapter 11. Limits on the Extraterritoriality of United States Export Control and Sanctions Legislation”, *Netherlands Annual Review of Military Studies*, 2021, pp. 187-217. N. ZAMBRANA-TÉVAR, “The long tentacles of the Helms-Burton Act in Europe”, *Conflict of Laws. net*, 6 de septiembre de 2020. <http://conflictoflaws.net/2019/the-long-tentacles-of-the-helms-burton-act-in-europe/>

2. Reglamento (CE) 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (*DOCE* L 309, de 29 de noviembre de 1996, 1. Rectificación en *DOCE* L 179, de 8 de julio de 1997, 10). actualizado y modificado mediante el Reglamento Delegado (UE) 2018/1100 de la Comisión, de 6 de junio de 2018, por el que se modifica el anexo del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (*DOUE* L 199, de 7 de agosto de 2018, 1) y el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1101 de la Comisión, de 3 de agosto de 2018, por el que se establecen los criterios para la aplicación del artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (*DOUE* L 199, de 7 de agosto de 2018, 7). Además, en el caso de España hay que tener en cuenta la Ley 27/1998, de 13 de julio, sobre sanciones aplicables a las infracciones de las normas establecidas en el Reglamento (CE) número 2271/96, del Consejo, de 22 de noviembre, relativo a la protección frente a la aplicación extraterritorial de la legislación de un país tercero (*BOE* de 14 de julio de 1998).

J. HUBER, “Le dispositif Législatif adopté par l'Union Européenne pour neutraliser les effets des lois américaines Helms-Burton et D'Amato-Kennedy”, en: H. GHERARI, S. SZUREK (dirs.), *Sanctions unilatérales, mondialisation....*, pp. 219-237. B. LEURENT, “Les implications des législations de sanction et de blocage sur les relations juridiques privées internationales”, en: H. GHERARI, S. SZUREK (dirs.), *Sanctions unilatérales, mondialisation....*, pp. 277-292. J. L. IRIARTE ANGEL, “La Ley Helms-Burton y la respuesta europea a sus efectos extraterritoriales”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 63/2020, pp. 81-112.



is mismas la Unión  
este artículo. Tam-  
es legales que cabe  
Europea.

## DES DE LAS SAN-

nación de "sancio-  
ente empleada, no

*juridique international*. À  
20-29. G. C. HUFBAUER,  
*considered*, 3.<sup>a</sup> ed., Washin-  
SE, *La fragilidad ante el  
Una Nueva Política Hacia  
and Democratic Solidari-  
Act*, *American Journal of  
on of American States*,  
J.S. Helms-Burton Act.  
p. 1322-1334. J. VOETE-  
States Export Control  
*and Studies*, 2021, pp. 187-  
Burton Act in Europe",  
conflictoflaws.net/2019/

: 1996, relativo a la pro-  
la legislación adoptada  
ivadas de ella (DÓCE L  
9, de 8 de julio de 1997,  
do (UE) 2018/1100 de  
anexo del Reglamento  
los efectos de la aplica-  
is, y contra las acciones  
de 2018, 1) y el Regla-  
agosto de 2018, por el  
í, párrafo segundo, del  
cción contra los efectos  
un tercer país, y contra  
le 7 de agosto de 2018,  
Ley 27/1998, de 13 de  
mas establecidas en el  
embre, relativo a la pro-  
e un país tercero (BOE

éenne pour neutraliser  
edy", en: H. GHERARI,  
219-237. B. LEURENT,  
les relations juridiques  
ctions unilatérales, mon-  
s-Burton y la respuesta  
le *Deusto*, N.º 63/2020,

es unívoca y por ejemplo la legislación europea utiliza habitualmente el pudoroso término de "restricciones".

En este trabajo cuando hablamos de sanciones internacionales nos referimos a determinadas medidas legales adoptadas por Naciones Unidas o por instituciones de procesos de integración económica, como pueden ser la Unión Europea o la ECOWAS<sup>3</sup>, o por algunos países individualmente contra ciertos Estados, grupos sociales y políticos o personas físicas o jurídicas extranjeros y que afectan fundamentalmente a las relaciones económicas, tanto con particulares como con organismos públicos. Pueden revestir muy diversas modalidades y se articulan mediante los correspondientes instrumentos legales que en cada caso deba utilizar quien las impone. Mediante estas sanciones se pretende lograr determinados objetivos, fundamentalmente políticos, aunque no son descartables en algunos casos los objetivos económicos<sup>4</sup>. En este sentido, es esclarecedora la terminología utilizada en ocasiones por la doctrina norteamericana cuando las denomina "*Trade Controls for Political Ends*"<sup>5</sup>. Pero también se usa genéricamente por autores de diversas procedencias el término "sanciones económicas"<sup>6</sup>. A veces se las llama "sanciones unilaterales", aunque este término puede tender a confundirse con lo que realmente son las *Secondary Sanctions* norteamericanas<sup>7</sup>. Igualmente se ha empleado la expresión "medidas de coerción económica"<sup>8</sup>.

Pero con independencia de las diferentes terminologías, nosotros vamos a hablar de sanciones internacionales, entendidas como determinadas medidas legales que afectan a las transacciones internacionales, fundamentalmente, aunque no exclusivamente, a la contratación y a la inversión en el exterior, y que se adoptan con la finalidad de alcanzar determinados objetivos políticos, como entre otros la preservación de la democracia, la protección de los derechos humanos, evitar la proliferación nuclear, actuar contra el terrorismo, garantizar la integridad territorial de un determinado Estado, operar contra regímenes autocráticos<sup>9</sup>, etc. Por ejemplo, si

3. Nos referimos a la Economic Community of West African States. Por ejemplo, recientemente ha adoptado medidas respecto de Guinea o Mali. UK-Communiqué-Final-Sommet-16-septembre-Situation-en-Guinea\_210916\_215714.pdf.
4. Por ejemplo, algún sector de la doctrina las ha definido como "*Coercitive measures imposed by one country, an international organization or a coalition of countries against another country -the government or any group within the country- with the aim of bringing about a change in a specific policy or behaviour*". A. ESCRIBA-FOLCH, "Economic sanctions and the duration of civil conflicts", *Journal of Peace Research*, 2010, N.º 47, p. 2. M. SPLINTER, J. KLOMP, "Chapter 7. Do Sanctions Cause Economic Growth Collapses?", *Netherlands Annual Review of Military Studies*, 2021, p. 118.
5. A. F. LOWENFELD, *Trade Controls for Political Ends*, 2.<sup>a</sup> ed., New York, 1983.
6. L. PICCHIO FORLATI, L. A. SICILIANOS (eds.), *Les sanctions économiques en Droit International*, Leiden, 2004.
7. H. GHERARI, S. SZUREK (dirs.), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce....*
8. F. J. GARCIMARTÍN ALFÉREZ, *Contratación internacional y medidas de coerción económica*, Madrid, 1993.
9. A. ESCRIBA-FOLCH, J. G. WRIGHT, "Dealing with Tyranny: International Sanctions and Autocrats' Duration", *IBEI Working Papers*, 2008/16, Barcelona, 2008.



observamos la práctica de la ONU vemos que el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas establece que el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 del mismo texto para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. En base a estos términos tan genéricos, el Consejo de Seguridad ha adoptado sanciones para apoyar las transiciones políticas pacíficas, apoyar a regímenes democráticos frente a la implantación de cambios no constitucionales, luchar contra el terrorismo, proteger los derechos humanos, promover la resolución pacífica de conflictos y propiciar la no proliferación de armas nucleares.

## 2. CARACTERÍSTICAS Y MODALIDADES DE LAS SANCIONES INTERNACIONALES

En el régimen legal de las sanciones internacionales concurren unas características comunes a las que ahora nos vamos a referir, para posteriormente tratarlas de una manera especializada desde la perspectiva del ordenamiento jurídico y la práctica de la Unión Europea así como de la jurisprudencia de su Tribunal de Justicia y de su Tribunal General.

Aunque las sanciones internacionales tienen algunos antecedentes que se remontan a la Grecia de Pericles<sup>10</sup>, su práctica se ha hecho especialmente importante después de la segunda guerra mundial. Fenómenos como, entre otros, la guerra fría, los procesos descolonizadores y revolucionarios con las consiguientes consecuencias de nacionalizaciones, la cada vez mayor preocupación por la protección de los derechos humanos o por la proliferación nuclear han provocado que las últimas décadas hayan conocido un decisivo crecimiento de su implantación. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas utilizó su facultad sancionadora por primera vez en 1966 contra la entonces denominada Rhodesia del Sur, hoy Zimbabue. Más reciente aún es la práctica de la Unión Europea que tiene unos pocos lustros, aunque cada vez se ha ampliado e intensificado más. Por lo que se refiere a los Estados en concreto y sus particulares programas de sanciones internacionales cada vez son más los Estados que articulan un régimen legal al respecto y no deja de ser significativo que el Reino Unido en cuanto ha abandonado la Unión Europea ha instituido su propio sistema sancionador<sup>11</sup>.

Ésta es una materia que es objeto de una regulación legal muy dinámica y rápidamente cambiante en paralelo a los avatares políticos y económicos. En este sentido, hay que tener muy presente que habitualmente cuando se imponen determinadas sanciones se pretende un efecto sorpresa, por ejemplo, cuando se adopta la decisión de congelar los bienes del sujeto

10. G. C. HUFBAUER, J. J. SCHOTT, K. A. ELLIOT, B. OEGG, *Economic Sanctions Reconsidered...*, pp. 9 y ss.

11. <https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-sanctions-list>.  
<https://www.gov.uk/guidance/current-arms-embargoes-and-other-restrictions>.



lo 39 de la Carta de  
 ridad determinará  
 ito de la paz o acto  
 e conformidad con  
 o restablecer la paz  
 os tan genéricos, el  
 yar las transiciones  
 ente a la implanta-  
 rrorismo, proteger  
 de conflictos y pro-

## LAS SANCIONES

es concurren unas  
 referir, para poste-  
 e la perspectiva del  
 pea así como de la  
 al General.

s antecedentes que  
 ha hecho especial-  
 ndial. Fenómenos  
 onizadores y revo-  
 ionalizaciones, la  
 os derechos huma-  
 las últimas décadas  
 ición. Por ejemplo,  
 facultad sanciona-  
 ominada Rhodesia  
 de la Unión Euro-  
 ampliado e intensi-  
 o y sus particulares  
 ás los Estados que  
 significativo que el  
 sea ha instituido su

egal muy dinámica  
 icos y económicos.  
 tualmente cuando  
 fecto sorpresa, por  
 s bienes del sujeto

*Sanctions Reconsidered...*

s-list.  
 other-restrictions.

sancionado se intenta que el mismo no tenga tiempo para retirarlos y por lo tanto la medida se toma de un modo que impida tal actuación por su parte.

Una importante característica de las sanciones internacionales consiste en que cada régimen sancionador es bastante específico y particular. Es decir, que las sanciones que padecen distintos países o grupos, aunque las imponga la misma entidad como por ejemplo Naciones Unidas, son relativamente diferentes en cuanto a los sujetos sancionados, las modalidades de restricciones que se imponen, los motivos para su imposición o los sectores que se ven afectados. Esto tiene una importante consecuencia práctica: en cada caso es imprescindible un tratamiento y análisis pormenorizado e individualizado de la sanción de que se trate, o sea, no caben soluciones generalistas. Un empresario español tiene que tener muy claro cuando opera con personas físicas o jurídicas sancionadas que el régimen legal que padece cada una de ellas puede ser sensiblemente diferenciado.

Cuando se imponen restricciones a un determinado país esto no significa que todas las personas o todas las empresas o la totalidad de sus sectores económicos estén sancionados; la realidad es que solamente se sanciona a ciertos sujetos y ámbitos económicos, aunque en ciertos casos puede ser muy alto el número de personas físicas y jurídicas sancionadas y muchos los ámbitos económicos afectados. Las restricciones de naturaleza personal normalmente se particularizan en determinadas personas físicas y jurídicas.

Como ya hemos dicho ésta es una materia muy casuística, que hay que apreciar en cada caso concreto. Pero en cuanto a las personas físicas se suele sancionar a altos miembros del Gobierno y de la Administración, también del Legislativo y la Judicatura, jefes militares y policiales, personas implicadas en la represión, empresarios destacados vinculados política o familiarmente con los gobernantes o que colaboran con el poder, así como sus familiares más próximos, profesionales (periodistas, académicos), etc.

Por lo que respecta a las personas jurídicas las sanciones suelen recaer en empresas y organismos públicos, empresas de armamentos y de transporte, muy especialmente navieras, entidades financieras y aseguradoras. También empresas relacionadas con un sector económico vital para el Estado sancionado, por ejemplo, en el caso de las sanciones a Irán las entidades de todo tipo vinculadas con el petróleo y el gas (extractoras, constructoras de infraestructuras, etc.). Incluso se ha llegado a someter a restricciones a "empresas que prestan apoyo logístico al Gobierno", es decir, a las que, de alguna manera, fundamentalmente económica, contribuyen a sostenerlo. También a universidades y otros centros de investigación.

Las sanciones internacionales se materializan mediante una multitud de restricciones, que no tienen por qué ser coincidentes en los distintos casos. Posteriormente al estudiar las que impone la Unión Europea haremos un tratamiento pormenorizado de las distintas modalidades de sanciones impuestas por la misma, pero ahora podemos señalar brevemente que suelen consistir principalmente en las siguientes prácticas:



- Embargos comerciales, es decir, prohibición de exportar al país sancionado los más variados bienes o también prohibición de realizar determinadas importaciones procedentes del mismo. Las restricciones a las exportaciones más frecuentes suelen consistir en la prohibición de suministrar armas y sus componentes, así como municiones, bienes de doble uso, instrumentos para la tortura o la represión, equipos de telecomunicaciones o para intervenir las comunicaciones, medios de transporte, ciertos minerales (uranio y otros) y metales (oro, cobre, etc.), y frecuentemente los bienes y mercancías que son imprescindibles o muy necesarios para el funcionamiento de la economía del país sancionado, como pueden ser los medios para extraer petróleo y gas. Incluso pueden existir restricciones muy peculiares, por ejemplo, la prohibición de exportar bienes de lujo o madera. Por lo que se refiere a las importaciones, las restricciones más frecuentes suelen radicar en la prohibición de adquirir ciertos bienes y mercancías cuya exportación es fundamental para el país sancionado, en cuanto que le aportan la parte más significativa de sus ingresos; por ejemplo, la prohibición de adquirir petróleo procedente de un Estado esencialmente petrolero. También las restricciones pueden afectar a la compra de armas y materiales de defensa. Pero la casuística es amplísima, por ejemplo, puede alcanzar a la prohibición de importar bienes culturales procedentes de determinados países.
- Congelación de fondos y activos de los sujetos y empresas sancionados. Es decir, se bloquean los capitales, bienes y derechos que procedentes del país sancionado se encuentran en el territorio de quien ha impuesto la sanción. Esto tiene una clara consecuencia, los inversores procedentes de Estados sancionados ven como sus derechos están congelados y no pueden disponer de ellos. Por esta razón, cuando es previsible que un país va a ser objeto de sanciones es muy aconsejable que sus inversores, o por lo menos los que pueden ser objeto de sanciones individualizadas, se retiren del territorio de quien va a imponer las sanciones.
- Prohibición para las personas físicas de acceder al territorio del Estado o ente sancionador que ha impuesto la sanción. Es una práctica muy frecuente que cuando se imponen sanciones a un país consistentes, entre otras, en sancionar a determinadas personas físicas de ese país, una de las restricciones que se imponen a dichas personas físicas sea la prohibición de entrar en el territorio del ente sancionador.
- Restricciones financieras consistentes en la limitación de acceso a la financiación<sup>12</sup>. Una forma de sanción bastante habitual es la

12. M. D. JAEGER, "Sanctions and the financial system: Steering away from de-risking?", S. LOHMANN, J. VORRATH (eds.), *International Sanctions: Improving Implementation through Better Interface Management*, SWP Working Paper, 1 August 2021, pp. 83-91. <https://www.>



de exportar al país  
n prohibición de  
es del mismo. Las  
suelen consistir en  
onentes, así como  
para la tortura o  
para intervenir las  
minerales (uranio y  
nente los bienes y  
sarios para el fun-  
como pueden ser  
den existir restric-  
ción de exportar  
las importaciones,  
la prohibición de  
ción es fundamen-  
ortan la parte más  
bición de adquirir  
e petrolero. Tam-  
de armas y materi-  
or ejemplo, puede  
urales procedentes

mpresas sanciona-  
rechos que proce-  
erritorio de quien  
ncuencia, los inver-  
como sus derechos  
s. Por esta razón,  
e sanciones es muy  
s que pueden ser  
del territorio de

r al territorio del  
ción. Es una prác-  
mes a un país con-  
as personas físicas  
nen a dichas per-  
erritorio del ente

itación de acceso  
nte habitual es la

y from de-risking?", S.  
*Implementation through*  
p. 83-91. <https://www>.

prohibición que el Estado sancionador impone a sus propios sujetos (nacionales, residentes, etc.) de invertir en el país sancionado o al menos en algunos sectores de su economía. Es relativamente frecuente que cuando se adopta una medida de este tipo se disponga que no afecte a las inversiones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de las sanciones o se conceda un plazo para que sean retiradas y en todo caso se suele exigir una declaración de la inversión ante un órgano administrativo del Estado sancionador. Otra modalidad de sanción que puede afectar a las inversiones extranjeras es la prohibición que el Estado sancionador impone a sus propios sujetos de financiar de cualquier manera ciertas actividades o a determinadas empresas del país sancionado.

- Finalmente nos podemos encontrar con una diversidad de restricciones de la más variada naturaleza (prohibición de que ciertos buques atraquen en determinados puertos, limitación en el uso de aeropuertos, restricciones a la prestación de ciertos entrenamientos y formaciones, etc.).

Es importante tener presente que en ocasiones las sanciones internacionales pueden afectar indirectamente pero intensamente a sectores económicos que no son objeto directo de las mismas. Las dificultades, entre otras, para obtener financiación, transferir fondos, conseguir ciertos recambios y piezas pueden tener la consecuencia de dificultar extremadamente la realización o el mantenimiento de una inversión o de cualquier actividad económica en el Estado sancionado aunque haya recaído en un sector que no esté directamente sancionado.

Hay que tener muy presente que las normas que imponen las sanciones internacionales deben ser interpretadas y aplicadas restrictivamente; esto se desprende de su propia naturaleza sancionadora y de que son disposiciones que restringen derechos (derecho de propiedad, de libertad de circulación, de empresa, etc.). Sin embargo, en la práctica se observa que son objeto de una aplicación expansiva sobre todo por parte de los particulares. En efecto, los sujetos privados ante un desconocimiento de la realidad jurídica de las sanciones internacionales tienden a aplicarlas, por prevención, de una manera expansiva, que va mucho más lejos de lo dispuesto en las mismas. Así, es frecuente que las entidades bancarias se nieguen a realizar transacciones con nacionales de países sancionados, aunque tales personas no sean objeto directo de las restricciones y por lo tanto se pueda operar con ellas libremente o en otros casos, también los bancos y otras empresas tienden a no operar con personas físicas y jurídicas sancionadas aunque la concreta transacción que se pretenda esté al margen de lo dispuesto en las disposiciones sancionadoras y por consiguiente se pueda realizar con total legalidad. Estas prácticas son técnicamente incorrectas pero desgraciadamente frecuentes en la realidad. Y todo esto sin tener en

[swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP\\_International\\_Sanctions.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP_International_Sanctions.pdf).



cuenta el efecto enormemente atemorizante de las Secondary Sanctions de Estados Unidos.

Por último, para terminar este apartado, tenemos que referirnos brevemente al problema fundamental de los efectos y la eventual eficacia de las sanciones internacionales<sup>13</sup>. Éstas tienen una multitud de consecuencias que van mucho más lejos que de lo que en principio se derivaría de una lectura simplista de sus mandatos<sup>14</sup>. Así, entre otros efectos, tenemos que destacar que no solo perjudican a la economía del país sancionado sino que muchas veces también son una grave rémora para los operadores económicos del Estado o entidad que las impone, que se encuentran con la realidad de que pierden mercados y clientes, dejan en mejor situación competitiva a empresas de terceros países, etc. Es decir, si por ejemplo la Unión Europea prohíbe exportar maquinaria para la extracción de petróleo en aguas profundas a un determinado país esto significa que los empresarios europeos que trabajan en dicho sector se ven impedidos de acceder al mercado del país sancionado en ese sector por lo que posiblemente van a ser sustituidos por fabricantes de otros Estados, que aun produciendo con peores estándares de calidad se van a quedar fácilmente con la clientela del país objeto de las citadas restricciones. Por consiguiente, tenemos que concluir que quien impone sanciones internacionales frecuentemente también perjudica a su propia economía.

A esto hay que sumar que se ha destacado por la doctrina que las sanciones internacionales no solo estigmatizan a los países objeto de las mismas, sino que sobre todo tales medidas van en contra del principio de igualdad soberana de los Estados y de la estructura horizontal del sistema internacional<sup>15</sup>. También en ocasiones un país puede verse emparedado entre regímenes de sanciones impuestos por Estados diferentes, aunque uno de tales regímenes no le afecte directamente pero si esté dirigido hacia uno de sus vecinos, que sea significativo para su economía<sup>16</sup>. En una situación bastante parecida están multitud de empresas de países miembros de la Unión Europea cuando operan con personas físicas y jurídicas iraníes o cubanas, y se ven atrapadas entre las sanciones secundarias de Estados Unidos y los mandatos del Estatuto de bloqueo europeo<sup>17</sup>.

13. L. JONES, C. PORTELA, "La evaluación del éxito de las sanciones internacionales: una nueva agenda investigadora", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre 2020), pp. 39-60.
14. C. PORTELA, M. C. VLASKAMP, "Introducción: los otros efectos de las sanciones internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre 2020), pp. 7-12.
15. A. HOFER, "Creación y contestación de la jerarquía: efecto punitivo de las sanciones en un sistema horizontal", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre 2020), pp. 15-37.
16. R. NIZHNIKAU, "Jugar a ser enemigos: Belarús entre los regímenes de sanciones de la UE y Rusia", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre 2020), pp. 113-137.
17. Ya hemos dicho anteriormente que en este trabajo no se iba a abordar el tratamiento de las sanciones secundarias de Estados Unidos ni del Estatuto de Bloqueo Europeo, pero por su clara naturaleza ejemplificativa del problema que señalamos no nos resistimos a hacer una referencia al Asunto C-124/20 (Bank Mellé Iran c. Telekom Deutschland). El pasado 12 de mayo de 2021, el Abogado General ha presentado sus conclusiones



(ECLI:EU:C:2021:386). Los presupuestos de hecho del litigio han sido los siguientes: la demandante es Bank Melli Iran, un banco iraní, dedicado fundamentalmente a la gestión del comercio exterior de Irán, que tiene una sucursal en Alemania en la que trabajan 36 empleados, por tanto no es un establecimiento muy grande. La demandada es una de las empresas más importantes de Alemania en lo que se refiere a la prestación de servicios de telecomunicación; es filial de Deutsche Telekom AG, gran grupo empresarial que tiene más de 50.000 empleados en Estados Unidos, país en el que factura aproximadamente el 50% de su facturación total. Por tanto, tiene muchos intereses en Norteamérica, que es un mercado fundamental para ella. Las partes acordaron un marco contractual por el que la demandante agrupaba todas las conexiones en diferentes lugares de Alemania en un solo contrato. Todas las telecomunicaciones de la demandante en dicho país, tanto externas como internas, se sustentaban en ese contrato, de tal manera que sin las prestaciones que la demandada debía suministrar, a la demandante le resultaba imposible participar, a través de su sucursal alemana, en operaciones comerciales. El volumen de negocio mensual entre las partes era de algo más de 2.000 euros, o sea una cantidad irrisoria para la entidad germana. La demandante siempre cumplió sus obligaciones de pago.

Al abandonar en 2018 Estados Unidos el Acuerdo multilateral de 14 de julio de 2015 (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPA), se reactivaron las sanciones norteamericanas a Irán y la demandante se encontró incluida en la lista de sujetos sancionados (SDN) de la Office of Foreign Assets Control (OFAC). En base a las denominadas *Secondary Sanctions*, Norteamérica prohíbe a los que no son *US Person* realizar cualquier tipo de operaciones comerciales con las personas físicas y jurídicas iraníes incluidas en la lista SDN. La contravención de esta prohibición puede dar lugar a duras sanciones, como por ejemplo la imposibilidad de realizar actividades comerciales en Estados Unidos. Mediante escrito de 16 de noviembre de 2018, la demandada puso fin con efecto inmediato a la totalidad de los contratos que tenía con la demandante. Ese día y los siguientes hizo lo mismo con hasta otros 10 clientes relacionados con Irán, que estaban incluidos en la lista SDN. La demandante planteó un procedimiento de medidas provisionales y el Landgericht de Hamburgo, mediante su sentencia de 28 de noviembre de 2018, impuso provisionalmente a la demandada la obligación de cumplir los contratos vigentes hasta que expirara el plazo de preaviso para poner fin a los mismos.

Mediante escrito de 11 de diciembre de 2018 la demandada puso fin nuevamente a los contratos dejando claro que se respetarían los preavisos. Bank Melli solicitó que se condenara a la demandada a mantener todos los servicios contratados. El Landgericht condenó a esta última a cumplir los contratos hasta la expiración del correspondiente plazo de preaviso, pero consideró que la terminación ordinaria de los contratos convertidos por parte de la demandada era válida, ya que no era contraria al artículo 5 del Reglamento (CE) 2271/96 (estatuto de bloqueo de la UE. Véase la bibliografía citada en las notas 1 y 2). La demandante apeló contra la parte de la sentencia en la que se habían desestimado sus pretensiones, sosteniendo que la terminación ordinaria efectuada por Telekom Deutschland era contraria al citado artículo 5 y por tanto ineficaz.

En esta situación, el Hanseatisches Oberlandesgericht de Hamburgo, consciente de que la solución del pleito estaba supeditada a la interpretación del artículo 5, párrafo primero del Estatuto de Bloqueo Europeo, que establece que ningún operador europeo respetará las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos, se dirigió al Tribunal de Justicia planteándole cuatro preguntas en vía prejudicial.

La primera consiste en interpretar si es aplicable el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo europeo únicamente cuando a los operadores de la UE les hayan sido dadas órdenes administrativas o judiciales, directa o indirectamente, por las autoridades de Estados Unidos o es suficiente para su aplicación con que la actuación de dichos operadores tenga por objeto cumplir las sanciones secundarias, incluso cuando no hayan recibido tales órdenes. A este respecto el Abogado General sostiene que el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo europeo debe ser interpretado en el sentido de que "no se aplica únicamente cuando una autoridad administrativa o judicial de un país cuyas leyes y reglamentaciones se enumeran en el anexo de dicho estatuto haya dado

ary Sanctions de

referirnos brevemente a la eficacia de la medida de consecuencias que se derivaría de estos efectos, tenemos que el país sancionado a los operadores encuentran con la mejor situación si por ejemplo la medida de petróleo que los emprendidos de acceder posiblemente van un produciendo ante con la clientela, tenemos frecuentemente

na que las sanciones de las mismas, principio de igualdad sistema internaciodado entre regíque uno de tales hacía uno de sus na situación basibros de la Unión iraníes o cubanas, ados Unidos y los

internacionales: una, n.º 125 (septiembre

las sanciones internacionales (septiembre 2020), pp. 7-12. vo de las sanciones en 25 (septiembre 2020),

de sanciones de la UE (septiembre 2020), pp. 113-137. rdar el tratamiento de bloqueo Europeo, pero nos no nos resistimos (Telekom Deutschland). tado sus conclusiones



*órdenes directas o indirectas a una persona contemplada en su artículo 11 [operadores de la UE como es Telekom Deutschland] Por consiguiente, la prohibición contenida en esta disposición se aplica incluso en el supuesto de que un operador respete dicha normativa sin que un órgano administrativo o judicial extranjero le haya previamente conminado a hacerlo".* En consecuencia, el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo significa que los operadores de la UE no pueden dejar de mantener relaciones comerciales a causa de la existencia de las sanciones secundarias de Estados Unidos. El Abogado General llega a esta primera conclusión fundamentalmente por los siguientes motivos: en primer lugar, por el propio tenor literal del precepto que respalda la interpretación según la cual la disposición es aplicable incluso a falta de órdenes o notificaciones de una autoridad norteamericana, puesto que se trata de un tenor muy amplio; en segundo lugar, hay que tener en cuenta los objetivos perseguidos por el estatuto de bloqueo europeo, que fue adoptado para actuar contra los efectos producidos por los textos legales en los que se contienen las *Secondary Sanctions* y no solo las acciones basadas en ellos o derivadas de ellos; en tercer lugar, porque el estatuto de bloqueo no tendría alcance autónomo y real si su aplicación estuviera supeditada a la exigencia de que los operadores de la UE recibiesen una orden o notificación procedente de las autoridades norteamericanas y finalmente, porque los cocontratantes con los sujetos objeto de sanciones primarias pueden ser sancionados en base a las sanciones secundarias sin que exista un requerimiento previo de la administración o los tribunales de Estados Unidos. En conclusión: la única forma de contrarrestar los efectos de las *Secondary Sanctions* es entendiendo que el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo europeo se aplica en cualquier situación comprendida dentro de su ámbito de aplicación.

La segunda cuestión planteada al Tribunal de Justicia consistía en definir si es contraria al artículo 5, párrafo primero del Reglamento (CE) 2271/96 una interpretación del Derecho nacional conforme a la cual la parte que pone fin al contrato puede darlo por terminado, cuando el mismo haya sido celebrado con un cocontratante incluido en la SDN, sin que se requiera a tal efecto una causa para la terminación del contrato y sin que dicha parte haya de probar en un procedimiento civil que la causa de finalización del contrato no es el cumplimiento de las sanciones norteamericanas. El Abogado General entiende que la respuesta a esta pregunta es que el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo debe interpretarse en el sentido de que se opone a una interpretación del ordenamiento jurídico nacional conforme a la cual un operador de la UE puede dar por terminado cualquier contrato de tracto sucesivo celebrado con un cocontratante que haya sido incluido por la OFAC en la Lista SDN sin tener que justificar tal decisión de terminación. Es decir, para actuar correctamente el operador de la UE debe probar que la finalización del contrato se debe a razones objetivas distintas al deseo de cumplir las sanciones secundarias de Estados Unidos. Para llegar a esta conclusión el Abogado General se plantea dos preguntas; la primera es si el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo confiere a una entidad el derecho a invocarlo para impedir que un operador de la UE infrinja lo en él dispuesto, o sea, sin Bank Melli puede invocar dicho precepto para impugnar la terminación de los contratos pretendida por Telekom Deutschland. Aunque reconoce que el estatuto de bloqueo debe ser interpretado restrictivamente en tanto que afecta seriamente a la libertad de empresa, el Abogado General entiende que el artículo 5, párrafo primero confiere tal derecho a las personas físicas y jurídicas que se encuentren en la situación de Bank Melli. En este sentido alega las siguientes razones: la literalidad del citado precepto, que tiene un claro tenor imperativo; el hecho de que la legislación extraterritorial norteamericana vulnera el Derecho Internacional; el que el Tribunal de Justicia debe dar efecto real a lo dispuesto en el estatuto de bloqueo y sobre todo porque si no se reconoce el derecho de Bank Melli, o de cualquier otro sujeto que se encuentre en su situación, a emprender acciones legales, el cumplimiento de los objetivos buscados por el legislador europeo dependería exclusivamente de la actitud de los Estados a la hora de aplicar el estatuto de bloqueo, por lo que las empresas en la posición de Telekom Deutschland podrían decidir cumplir activamente el régimen de sanciones norteamericano. Por otro lado, el Abogado General se pregunta si puede interpretarse el artículo 5, párrafo



ulo 11 [operadores de  
 ibición contenida en esta  
 dicha normativa sin que  
 nminado a hacerlo". En  
 queo significa que los  
 comerciales a causa de  
 Abogado General llega  
 es motivos: en primer  
 interpretación según la  
 icaciones de una auto-  
 dio; en segundo lugar,  
 de bloqueo europeo,  
 or los textos legales en  
 es basadas en ellos o  
 eo no tendría alcance  
 ia de que los operado-  
 as autoridades nortea-  
 os objeto de sanciones  
 ndarias sin que exista  
 le Estados Unidos. En  
 Secondary Sanctions es  
 e bloqueo europeo se  
 de aplicación.  
 ía en definir si es con-  
 96 una interpretación  
 contrato puede darlo  
 ocontratante incluido  
 inación del contrato y  
 e la causa de finaliza-  
 nericanas. El Abogado  
 5, párrafo primero  
 se opone a una inter-  
 al un operador de la  
 sivo celebrado con un  
 DN sin tener que justi-  
 mente el operador de  
 nes objetivas distintas  
 los. Para llegar a esta  
 era es si el artículo 5,  
 el derecho a invocarlo  
 ), o sea, sin Bank Melli  
 : los contratos preten-  
 de bloqueo debe ser  
 i libertad de empresa,  
 ) confiere tal derecho  
 ón de Bank Melli. En  
 recepto, que tiene un  
 torial norteamericana  
 debe dar efecto real a  
 e reconoce el derecho  
 i situación, a empen-  
 or el legislador euro-  
 la hora de aplicar el  
 Telekom Deutschland  
 norteamericano. Por  
 e el artículo 5, párrafo

primero en el sentido de que impone a los operadores de la UE la obligación de exponer los motivos por los que pretendan dar por concluida una relación contractual con una entidad sometida a sanciones primarias norteamericanas. Y responde que dicha obligación debe deducirse necesariamente de los objetivos perseguidos por el estatuto de bloqueo y en este sentido se remite a lo ya dicho a la hora de justificar la existencia del derecho a emprender acciones legales para exigir la aplicación del artículo 5, párrafo 1 del estatuto de bloqueo europeo. El Abogado General afirma que en caso de sostener la posición contraria "una entidad podría decidir aplicar la legislación estadounidense en materia de sanciones con discreción y, al mantener un silencio ambiguo, impenetrable en cuanto a sus motivos y (efectivamente) inquebrantable en cuanto a sus métodos, se pondría en riesgo los principales objetivos de orden público enunciados en los considerandos y el artículo 5, párrafo primero, del estatuto de bloqueo de la Unión y quedarían reducidos a la nada". El Abogado General admite que muchas personas físicas y jurídicas tienen reparos y reservas de carácter ético respecto de hacer negocios con países como la República Islámica de Irán y con grandes entidades iraníes controladas por el Gobierno de aquel país. Pero un operador de la UE para demostrar que los motivos de la decisión de dar por terminado un contrato fueron sinceros debería probar que, "como consecuencia de su aplicación activa de una política de responsabilidad social empresarial congruente y sistemática, no mantiene relaciones comerciales con ninguna empresa que tenga vínculos con el régimen iraní". Al menos debe demostrar, y sobre él recae la carga de la prueba, que la terminación del contrato no está motivada por su deseo de cumplir las Secondary Sanctions norteamericanas. En conclusión: el operador de la UE que pretenda concluir sus relaciones mercantiles con una empresa iraní sometida a sanciones primarias no solo está obligada a motivar su decisión sino también a justificarla, aportando pruebas de la existencia de un motivo distinto a que su cocontratante iraní esté sancionado por Estados Unidos.

La tercera cuestión prejudicial planteada consistía en preguntar si se debe considerar que una terminación ordinaria de un contrato contraría al artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo es necesariamente ineficaz o basta, para lograr la finalidad del mismo, también otro tipo de sanciones, como puede ser la imposición de una multa. Por su parte la cuarta cuestión prejudicial consistía en dilucidar si a la vista de lo dispuesto en los artículos 16 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y teniendo en cuenta la posibilidad de conceder excepcionalmente autorizaciones con arreglo a lo establecido en el artículo 5, párrafo segundo del estatuto de bloqueo, debe considerarse ineficaz la terminación ordinaria del contrato incluso cuando el operador de la UE que opte por mantener el contrato afronte la amenaza de sufrir grandes pérdidas económicas en el mercado estadounidense. El Abogado General trata estas dos cuestiones conjuntamente. Comienza recordando que el artículo 9 del estatuto de bloqueo determina que los Estados miembros de la UE deben regular el régimen sancionador aplicable a las contravenciones de lo establecido en dicho estatuto. Las sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasivas. Por tanto, en congruencia con lo sostenido en las páginas anteriores, el Abogado General concluye que el término "sanción" en este ámbito debe ser entendido en un sentido amplio, que comprenda tanto las sanciones penales o administrativas como las sanciones civiles, que pueden tener una finalidad no represiva, sino orientada a garantizar el efecto útil de las disposiciones consideradas. Igualmente, los órganos jurisdiccionales nacionales estarán obligados a restablecer la situación que habría existido si no se hubiese cometido la ilegalidad. De esta manera llega a la consideración de que "... en caso de infracción de una disposición que establezca una norma de conducta permanente (como es el caso de autos), los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a conminar al infractor a que ponga fin a la infracción, bajo pena de multa coercitiva u otras sanciones apropiadas, ya que solo entonces puede ponerse fin a los efectos persistentes de la ilegalidad cometida y el respeto del derecho de la Unión garantizarse plenamente". Lo que le lleva a concluir que "... los órganos jurisdiccionales nacionales deben conminar a un operador de la UE a continuar la relación contractual de que se trate, bajo pena de multa coercitiva u otra sanción apropiada". En este orden de cosas, el Abogado General se plantea la compatibilidad del artículo 5 del estatuto de bloqueo con el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión



Europea, que consagra la libertad de empresa. A este respecto se remite al artículo 52, apartado 1 de la Carta, que permite la restricción de cualquiera de las libertades reconocidas por el citado texto si está establecida por ley, respeta el contenido esencial de dichos derechos y libertades y es proporcionada, en el sentido de que solo caben las limitaciones necesarias y que respondan a objetivos de interés general reconocidos por la UE. Es indudable que la restricción a su libertad de empresa que sufren los operadores de la UE a causa del estatuto de bloqueo está establecida por la ley. En cuanto al respeto del contenido esencial del derecho hay que tener en cuenta que la libertad contractual no constituye una prerrogativa absoluta y "... el Tribunal de Justicia ya ha admitido que el Derecho de la Unión puede imponer a un operador la obligación de contratar, en particular por motivos relativos al Derecho de la competencia". Por consiguiente, el derecho a no contratar, que forma parte de la libertad de empresa, puede ser legítimamente limitado. Finalmente, el Abogado General entiende que se trata de una medida proporcionada, puesto que el artículo 5, párrafo 1 del estatuto de bloqueo pretende proteger a la Unión, a sus Estados miembros y a las personas físicas y jurídicas que operan en la UE frente a la aplicación extraterritorial de unas normas contrarias al Derecho Internacional y en este sentido el citado precepto parece ser apropiado para lograr tales objetivos y también necesaria para alcanzarlos. Todo lo anterior lleva a que el Abogado General concluya que el artículo 5, párrafo 1 del estatuto de bloqueo no es contrario al artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El TJUE ha resuelto el asunto mediante su sentencia de 21 de diciembre de 2021 (ECLI:EU:C:2021:1035). Respecto de la primera cuestión responde que: "*el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 debe interpretarse en el sentido de que prohíbe a las personas contempladas en el artículo 11 de dicho Reglamento respetar los requisitos o las prohibiciones establecidos en las leyes del anexo, incluso a falta de instrucciones al efecto por parte de las autoridades administrativas o judiciales de los terceros países que han adoptado esas leyes*". El TJUE llega a esta conclusión por cuatro motivos: el primero es la literalidad del precepto, que al utilizar la expresión "*requisitos o prohibiciones [...] basados en*" y el término "*incluidos*", está formulado en sentido amplio y se aplica incluso a falta de requerimiento de una autoridad administrativa o judicial extranjera. En esta misma línea el Tribunal sostiene que la misma interpretación de dichos términos se deduce del contexto del artículo 5, párrafo primero, puesto en relación con los artículos 4 y 7.d) del Reglamento. En tercer lugar, están los objetivos del Estatuto de Bloqueo, que no se podrían alcanzar si la prohibición del artículo 5, párrafo primero, estuviera supeditada a la comunicación de instrucciones por parte de las autoridades administrativas de los terceros Estados que han adoptado las normas de efecto extraterritorial, en este caso Estados Unidos de América. Finalmente, el Tribunal señala que esta interpretación del artículo 5, párrafo primero, no es incompatible con el objetivo del Estatuto de Bloqueo de proteger los intereses de los operadores de la UE, incluida su libertad de empresa, que implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia.

En cuanto a la segunda cuestión el Tribunal señala que la misma radica en determinar si un operador de la UE puede, sin motivarlo, poner fin a los contratos celebrados con una persona incluida en la lista SDN. El TJUE responde afirmando que "*el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento 2271/96 ... debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una persona contemplada en el artículo 11 ... pueda, sin motivarlo, poner fin a los contratos celebrados con una persona incluida en la lista ... Specially Designated Nationals and Blocked Persons List. Sin embargo, el artículo 5, párrafo primero, del mismo Reglamento ... exige que cuando en el marco de un proceso civil relativo al supuesto incumplimiento de la prohibición establecida en esa disposición, el conjunto de las pruebas que obran ante el órgano jurisdiccional tiendan a indicar prima facie que una persona contemplada en el artículo 11 ... ha respetado las leyes recogidas en el anexo de ese Reglamento ... sin disponer de autorización al efecto, corresponde a esa persona demostrar de modo suficiente en Derecho que su comportamiento no tenía por objeto respetar tales leyes*". A este respecto, el TJUE entiende que con carácter preliminar es necesario precisar si el artículo 5, párrafo primero, puede ser invocado en un proceso civil. La respuesta es afirmativa. A esta conclusión llega por la literalidad del precepto,



o se remite al artículo... quiera de las libertades... a el contenido esencial... do de que solo caben... es general reconocidos... esa que sufren los ope... la por la ley. En cuanto... cuenta que la libertad... Tribunal de Justicia ya ha... bligación de contratar, en... siguiente, el derecho a... ser legítimamente limi... una medida proporcio... pretende proteger a la... s que operan en la UE... al Derecho Internacio... ra lograr tales objetivos... e el Abogado General... es contrario al artículo... opea.

de diciembre de 2021... onde que: "el artículo... el sentido de que prohíbe... respetar los requisitos o las... ciones al efecto por parte... han adoptado esas leyes".... o es la literalidad del... ..] basados en" y el tér... cluso a falta de reque... . En esta misma línea... rminos se deduce del... n los artículos 4 y 7.d) de Bloqueo, que no se... , estuviera supeditada... administrativas de los... rritorial, en este caso... esta interpretación del... el Estatuto de Bloqueo... i libertad de empresa,... mercantil, la libertad

ma radica en determi... s contratos celebrados... mando que "el artículo... el sentido de que no se... notivarlo, poner fin a los... esignated Nationals and... mo Reglamento ... exige... imiento de la prohibición... el órgano jurisdiccional... lo 11 ... ha respetado las... ión al efecto, corresponde... viente no tenía por objeto... arácter preliminar es... ocado en un proceso... ralidad del precepto,

que formula la prohibición de cumplir las *Secondary Sanctions* en términos claros, precisos e incondicionales; a lo que hay que sumar el alcance general y aplicación directa que caracteriza a los Reglamentos europeos y la obligación que tienen los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE de garantizar la plena eficacia de las normas europeas. Sentado lo anterior, el TJUE sostiene que del Estatuto de Bloqueo, y especialmente de su artículo 5, párrafo primero, no se desprende que un operador de la UE deba motivar la terminación de un contrato mercantil con una persona incluida en la lista SDN. Por consiguiente, puede ponerle fin sin tener que dar ningún motivo que justifique tal comportamiento. No obstante, en aras de garantizar la plena eficacia del artículo 5, párrafo primero, y teniendo en cuenta las dificultades probatorias que para la otra parte contratante reviste el probar los motivos que han inducido al operador de la UE a finalizar el contrato, el Tribunal concluye que cuando en un proceso civil el conjunto de la prueba tienda a indicar *prima facie* que mediante la terminación del contrato un operador de la UE pretende respetar las sanciones norteamericanas, corresponde a dicho operador demostrar de modo suficiente en Derecho que su comportamiento no tenía por objeto respetar dichas sanciones. En conclusión, un operador de la UE puede poner fin a un contrato con una persona incluida en la lista SDN sin tener que alegar ningún motivo, pero si de la prueba se desprende *prima facie* que lo hace para cumplir las sanciones extraterritoriales norteamericanas pesa sobre él la obligación de demostrar que no lo hace para respetar dichas sanciones.

El TJUE responde conjuntamente las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta. Sostiene que el Estatuto de bloqueo, y en particular lo dispuesto en sus artículos 5 y 9, "debe interpretarse, a la luz de los artículos 16 y 52, apartado 1, de la Carta ... en el sentido de que no se opone a que sea anulada una terminación contractual efectuada por una persona contemplada en el artículo 11 de ese Reglamento ..., al objeto de respetar los requisitos o las prohibiciones basadas en las leyes recogidas en el anexo de dicho Reglamento, ..., pese a no disponer de la autorización a la que se refiere el artículo 5, párrafo segundo, del citado Reglamento ..., siempre que tal anulación no conlleve efectos desproporcionados para esa persona a la vista de los objetivos del Reglamento n.º 2271/96 ..., consistentes en proteger el ordenamiento jurídico establecido, así como los intereses de la Unión Europea en general. En ese examen de proporcionalidad debe ponderarse el logro de tales objetivos, perseguidos mediante la anulación de una terminación contractual contraria a la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, de ese Reglamento, ..., y la probabilidad de que la persona en cuestión quede expuesta a pérdidas económicas, así como la magnitud de estas últimas, en caso de que no pueda poner fin a sus relaciones comerciales con una persona incluida en la lista de personas objeto de las sanciones secundarias de que se trata derivadas de las leyes recogidas en el anexo de dicho Reglamento, en su versión modificada". El TJUE llega a esta conclusión partiendo de que las normas de la UE deben interpretarse a la luz de los derechos consagrados en la Carta. Posteriormente, recuerda que el artículo 9 del Reglamento 2271/96 establece que los Estados determinarán las sanciones que se impondrán por el incumplimiento del Estatuto de Bloqueo, pero que estas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias y que son los Tribunales nacionales, únicos competentes para interpretar y aplicar el Derecho nacional, los que, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, determinarán si se cumplen tales requisitos de eficacia, proporcionalidad y disuasión. No obstante, el TJUE puede aportar precisiones que orienten la apreciación de los Tribunales nacionales. La terminación ordinaria de los contratos si se hubiese realizado en contra de lo dispuesto en el artículo 5, párrafo primero, y siendo así que Telekom Deutschland no había solicitado la autorización prevista en el párrafo segundo del mismo artículo, sería nula. Sin embargo, el TJUE señala que tal declaración de nulidad pudiera implicar una limitación de la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta. En este sentido recuerda que la libertad de empresa incluye, entre otros aspectos, la libre elección de clientes y proveedores. Pero la libertad de empresa no es una prerrogativa absoluta, puesto que puede quedar lícitamente sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establezcan limitaciones a su ejercicio en aras del interés general. Estas limitaciones deben apreciarse desde la perspectiva del principio de proporcionalidad. A este respecto, el TJUE recuerda que el artículo 5, párrafo primero, prohíbe respetar



En cuanto a la eventual eficacia de las sanciones internacionales para lograr los objetivos políticos que en principio persiguen hay que tener en cuenta que sus consecuencias más duras y directas (falta de suministros, dificultades para acceder a los bienes más básicos, etc.) afectan principalmente a los sectores más desfavorecidos de la sociedad y mucho menos a las clases dirigentes, que en el fondo se ven mucho menos presionadas. El estudio de diversas situaciones de imposición de restricciones internacionales pone de manifiesto que las mismas perjudican clara y rápidamente el crecimiento económico de los países sancionados<sup>18</sup>, aunque cada caso es muy particular y hay que analizarlo particularizadamente. Pero también se observa que por lo que respecta a sus objetivos políticos las sanciones son limitadamente efectivas y, aunque depende mucho de la magnitud de sus pretensiones, suelen alcanzar los resultados pretendidos solamente en aproximadamente un 30% de los casos<sup>19</sup>.

### III. LAS SANCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

#### 1. MOTIVOS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES INTERNACIONALES POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA. PROCEDIMIENTOS E IMPLEMENTACIÓN DE LAS SANCIONES

El artículo 21 del Tratado de la Unión Europea enumera los principios y objetivos de la misma en el ámbito de las relaciones internacionales y la seguridad. Se trata de un precepto largo y con formulaciones imprecisas, pero de lo dispuesto en él y también de lo que se afirma en las concretas disposiciones sancionadoras que en cada caso dicta la Unión se desprende que los motivos por los que impone sanciones internacionales son los siguientes: proteger los derechos humanos<sup>20</sup>, garantizar los valores, los intereses fundamentales y la seguridad de la propia UE, preservar la paz, consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho y los principios del Derecho Internacional, preservar las fronteras y la integridad territorial

---

las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos, pero su párrafo segundo establece que podrá autorizarse a un operador de la UE a respetar total o parcialmente las mismas en la medida en que su incumplimiento lesione gravemente sus intereses, por ejemplo porque conlleve graves pérdidas económicas para él, o los de la UE. De esta manera, el Tribunal concluye que en razón de la proporcionalidad, dado que Telekom fuera de la UE está expuesta a las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos, el órgano judicial nacional debe apreciar si esas sanciones pueden producir efectos desproporcionados para la referida empresa. En este examen de proporcionalidad el Tribunal nacional deberá ponderar los objetivos del Estatuto de Bloqueo, perseguidos mediante la anulación de una terminación contractual contraria a la prohibición de su artículo 5, párrafo primero, y la probabilidad de que Telekom quede expuesta a pérdidas económicas, así como la magnitud de estas últimas, en caso de que dicha empresa no pueda poner fin a sus relaciones comerciales con una entidad incluida en la lista SDN. En el examen de proporcionalidad también habría que valorar que Telekom no ha presentado ante la Comisión la solicitud de excepción prevista en el apartado segundo del mismo artículo.

18. M. SPLINTER, J. KLOMP, "Chapter 7. Do Sanctions Cause ...", p. 128.

19. G. C. HUFBAUER, J. J. SCHOTT, K. A. ELLIOT, B. OEGG, *Economic Sanctions ...*, pp. 158-160.

20. C. SANTAOLALLA MONTOYA, "La Ley Magnistky europea: ¿y la corrupción?", *Millenium DiPr*, N.º 14, pp. 1-16. <http://www.millenniumdipr.com/archivos/1633359705.pdf>.



ternacionales para  
 hay que tener en  
 ta de suministros,  
 afectan principal-  
 y mucho menos a  
 los presionadas. El  
 ciones internacio-  
 ara y rápidamente  
 aunque cada caso  
 nte. Pero también  
 ticos las sanciones  
 de la magnitud de  
 idos solamente en

ES INTERNACIO-  
 OCEDIMIENTOS

era los principios  
 ternacionales y la  
 ciones imprecisas,  
 ma en las concre-  
 t la Unión se des-  
 ternacionales son  
 zar los valores, los  
 , preservar la paz,  
 io y los principios  
 egridad territorial

lo establece que podrá  
 ente las mismas en la  
 eses, por ejemplo por  
 E. De esta manera, el  
 ie Telekom fuera de la  
 órgano judicial nacio-  
 sproporcionados para  
 unal nacional deberá  
 mediante la anulación  
 su artículo 5, párrafo  
 didas económicas, así  
 sa no pueda poner fin  
 SDN. En el examen de  
 ha presentado ante la  
 lo del mismo artículo.  
 28.

ctions ..., pp. 158-160.  
 rrupción?", *Millenium*  
 /1633359705.pdf.

incluso de Estados no miembros, prevenir los conflictos y reforzar la seguridad internacional y reforzar la acción de las Naciones Unidas.

Cuando se trata de sanciones impuestas por Naciones Unidas es frecuente que las mismas sean reiteradas y reproducidas por la Unión Europea y también individualmente por Estados extraeuropeos. Por ejemplo, la UE a veces se limita a transponer las medidas sancionadoras adoptadas por la ONU, en otros casos las complementa ampliándolas (régimen mixto de sanciones) y también existen supuestos en los que aprueba restricciones autónomas adoptadas independientemente por su propia decisión y completamente al margen de Naciones Unidas.

Es importante tener en cuenta que cuando la UE impone restricciones frecuentemente las mismas son reproducidas de manera casi literal por Estados no miembros como por ejemplo la Confederación Helvética o diversos países de los Balcanes o de otras partes del mundo; por tanto, la adopción de restricciones por parte de la Unión tiene un importante efecto multiplicador.

Una sanción de la UE se establece mediante Decisión del Consejo en materia de política exterior y de seguridad común, es decir, una Decisión PESC (artículos 29 y 31 del Tratado de la Unión Europea). El proceso para su adopción es el siguiente: el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad realiza una propuesta, que es estudiada y debatida por varios órganos preparatorios: El Grupo responsable de la región geográfica a la que pertenece el país que eventualmente va a ser sancionado, el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (RELEX), si es necesario el Comité Político y de Seguridad (CPS) y el Comité de Representantes Permanentes (Coreper II). Finalmente, el Consejo adopta la Decisión PESC por unanimidad.

Si bien hay restricciones que solamente se establecen en la Decisión PESC, como los embargos de armas o las restricciones de acceso al territorio, la mayor parte de las medidas sancionadoras, y en concreto las que implican inmovilización de activos u otro tipo de sanciones económicas o financieras, deben ser aplicadas por medio de un Reglamento del Consejo (artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), que se adopta mediante el siguiente procedimiento: en base a la Decisión PESC, el Alto Representante y la Comisión presentan una propuesta conjunta de Reglamento, que es analizada por el RELEX y enviada al Coreper y al Consejo, éste informa al Parlamento Europeo. El Reglamento se aprueba por mayoría cualificada. Su finalidad es precisar y detallar las medidas. El Reglamento es un acto jurídico de aplicación general y por consiguiente vincula a cualquier persona física o jurídica o entidad en la UE. La Decisión PESC y el Reglamento se publican en el Diario Oficial de la Unión Europea y entran en vigor.

Habitualmente ambos instrumentos contienen una lista de personas físicas y jurídicas y entidades a las que se les han impuesto determinadas sanciones, fundamentalmente congelación de activos o restricciones de viaje.



A estos sujetos se les notifica las sanciones de las que son objeto mediante una carta, si se conoce su dirección, o por medio de un anuncio, que publica el Consejo y que aparece en la Serie C del Diario Oficial de la Unión Europea.

La UE revisa constantemente las restricciones que impone y en cualquier momento puede modificarlas, prorrogarlas, ampliarlas, suspenderlas temporalmente o levantarlas. Pero esta idea requiere algunas matizaciones. Cuando se trata de sanciones traspuestas de Resoluciones del Consejo de Seguridad se modifican o levantan de acuerdo con las decisiones de la ONU. Si se trata de sanciones mixtas, las disposiciones propiamente de la UE se revisan al menos una vez cada 12 meses. En los casos de sanciones autónomas, es decir las que la UE acuerda al margen de la ONU, las Decisiones PESC tienen una vigencia normalmente de 12 meses, a veces de menos, y se prorrogan periódicamente. Para decidir la prórroga, el Consejo revisa las sanciones pudiendo recibir las reconsideraciones de los sujetos afectados. También la revisión puede llevar al Consejo a modificar o levantar las restricciones. Lógicamente, como más abajo veremos, una persona física o una entidad serán excluidas de las listas de sujetos sancionados si el Consejo aprueba su solicitud de reconsideración o prospera su recurso de anulación o si tratándose de una persona física fallece.

Las sanciones de la UE son aplicadas por las autoridades de los Estados miembros, que en cada caso tengan competencia, mediante las correspondientes medidas nacionales. Por consiguiente, las autoridades de los Estados miembros deben vigilar el cumplimiento de las restricciones, deben establecer las sanciones internas penales o administrativas en caso de vulneración de tales restricciones, también son las competentes para conceder autorizaciones y exenciones cuando estas sean posibles, deben informar a la Comisión de la aplicación de la normativa europea y hacer de enlace con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

## 2. PAÍSES Y ACCIONES SANCIONADOS

En el momento de escribir estas líneas (octubre de 2021) la Unión Europea tiene impuestas restricciones respecto de Afganistán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Burundi, República Centroafricana, China, República Democrática del Congo, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Irán, Iraq, Líbano, Libia, Mali, Moldavia, Montenegro, Myanmar (Birmania), Nicaragua, Corea del Norte, Rusia, Serbia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Siria, Túnez, Turquía, Ucrania, Venezuela, Yemen y Zimbabwe.

Además, la Unión Europea tiene establecidas sanciones contra personas y entidades de todo el mundo relacionadas con el terrorismo, el desarrollo y empleo de armas químicas, los ciberataques y las vulneraciones de los derechos humanos.

También la UE tiene "contrasancionado" a Estados Unidos de América, en el sentido de que ha dictado un Estatuto de Bloqueo para tratar de actuar contra las *Secondary Sanctions* norteamericanas.



objeto mediante una  
 cio, que publica el  
 a Unión Europea.

mpone y en cual-  
 rlas, suspenderlas  
 algunas matizacio-  
 ones del Consejo  
 s decisiones de la  
 ; propiamente de  
 s casos de sancio-  
 en de la ONU, las  
 12 meses, a veces  
 ir la prórroga, el  
 deraciones de los  
 nsejo a modificar  
 ajo veremos, una  
 de sujetos sancio-  
 ón o prospera su  
 a fallece.

des de los Estados  
 nte las correspon-  
 dades de los Esta-  
 triccciones, deben  
 as en caso de vul-  
 tes para conceder  
 deben informar a  
 cer de enlace con

: 2021) la Unión  
 istán, Bielorrusia,  
 na, China, Repú-  
 Haití, Irán, Iraq,  
 irmania), Nicara-  
 Sur, Sudán, Siria,

s contra personas  
 mo, el desarrollo  
 eraciones de los

idos de América,  
 eo para tratar de

Es muy importante tener en cuenta que cuando decimos que la UE ha dictado sanciones respecto de un país eso no significa que todas las personas físicas y jurídicas y todas las actividades de ese país estén sancionadas; lo normal es que se impongan sanciones solo a unas determinadas personas y entidades y a ciertas actividades económicas. Por ejemplo, las sanciones en relación con Afganistán se refieren únicamente a los talibanes o las que afectan a Moldavia solamente atañen e los líderes de Transnistria.

### 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS SANCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Los Reglamentos europeos mediante los que se articulan las sanciones suelen determinar que se aplicarán en: a) en el territorio de la Unión, incluido su espacio aéreo; b) a bordo de toda aeronave o buque que esté bajo la jurisdicción de un Estado miembro; c) a toda persona, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, que sea nacional de un Estado miembro; d) a toda persona jurídica, entidad u organismo, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, registrado o constituido con arreglo al Derecho de un Estado miembro; e) a toda persona jurídica, entidad u organismo en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, en la Unión.

### 4. DESCRIPCIÓN DE LOS TIPOS DE SANCIONES QUE IMPONE LA UNIÓN EUROPEA

#### 4.1. Precisiones previas

Es muy importante retener un dato básico: no todas las sanciones que vamos a describir en las páginas siguientes las impone la Unión Europea a todos los países a los que sanciona. En algunos casos se limita a imponer unas pocas, en este sentido suelen ser casi habituales la prohibición de exportar armamento, la congelación de activos y la prohibición de entrar en el territorio de los Estados miembros, pero hay casos en los que el país objeto de las restricciones padece prácticamente casi todas las que vamos a enumerar desde ahora. Además, cada tipo de sanción puede particularizarse mucho en su imposición concreta.

Por otro lado, como es lógico también queda prohibida la participación voluntaria y deliberada en actividades cuyo objeto o efecto directo o indirecto sea la elusión de las sanciones impuestas.

#### 4.2. Restricciones relacionadas con el comercio de armas, bienes de doble uso y equipos para la represión interna

Frecuentemente la Unión Europea prohíbe exportar al país sancionado o para el uso en el mismo o a determinadas personas en él o relacionadas



con él los bienes y la tecnología enumerados en la Lista Común Militar<sup>21</sup>. Cuando se impone esta restricción, así como las que veremos posteriormente en este apartado, se suele prohibir también proporcionar directa o indirectamente asistencia técnica relacionada con dichos bienes y tecnologías o relativa al suministro, fabricación, mantenimiento y uso de los mismos; igualmente, se prohíbe la financiación de las operaciones, así como la prestación de cualquier servicio al respecto.

En unos pocos casos (Rusia y Siria), se ha establecido la prohibición de importar a la Unión armamento procedente del país sancionado.

Más frecuentes son las restricciones referentes a los bienes de doble uso<sup>22</sup>. Respecto de determinados Estados sancionados se prohíbe la exportación de productos y tecnologías de doble uso; de esta manera ventas que en la generalidad de los casos solo requerirían una autorización en los supuestos a los que nos referimos quedan completamente prohibidas. Además, el artículo 4.2 del Reglamento (CE) 428/2009 establece: *“También se exigirá una autorización para exportar productos de doble uso no enumerados en el anexo I cuando el país adquirente o de destino esté sometido a un embargo de armas decidido por el Consejo, por una decisión de la OSCE o por un embargo de armas impuesto por una resolución vinculante del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y cuando el exportador haya sido informado por las autoridades a que se refiere el apartado 1 de que los productos en cuestión están o pueden estar destinados total o parcialmente a un uso final militar. A efectos del presente apartado, por ‘uso final militar’ se entenderá: a) la incorporación a material militar incluido en la relación de material de defensa de los Estados miembros; b) el uso de equipo de producción, pruebas o análisis o de componentes del mismo para el desarrollo, producción o mantenimiento de material de defensa enumerado en la citada relación; c) el uso, en una instalación destinada a la producción de material de defensa enumerado en la citada lista, de cualquier tipo de productos no acabados”*.

Los equipos que puedan ser utilizados para la represión interna también suelen ser objeto de prohibición de exportación a ciertos países

21. Lista Común Militar de la Unión Europea adoptada por el Consejo el 17 de febrero de 2020 (equipo contemplado en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares) (DOUE C 85, de 13 de marzo de 2020).

22. Reglamento (CE) 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso (DOUE L 134, de 29 de mayo de 2009). Modificado por el Reglamento (UE) 1232/2011 del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 (DOUE L 326, de 8 de diciembre de 2011), por el Reglamento Delegado (UE) 2019/2199 de la Comisión, de 17 de octubre de 2019 (DOUE L 338, de 30 de diciembre de 2019), con corrección de errores en DOUE L 51, de 25 de febrero de 2020 y DOUE L 72, de 9 de marzo de 2020 y por el Reglamento Delegado (UE) 2020/1749 de la Comisión, de 7 de octubre de 2020 (DOUE L 421, de 14 de diciembre de 2020).

Real Decreto 494/2020, de 28 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso (BOE de 29 de abril de 2020).



a Común Militar<sup>21</sup>.  
 veremos posterior-  
 orcionar directa o  
 os bienes y tecnolo-  
 o y uso de los mis-  
 raciones, así como

o la prohibición de  
 ncionado.

s bienes de doble  
 e prohíbe la expor-  
 manera ventas que  
 utorización en los  
 te prohibidas. Ade-  
 ablece: "También se  
 no enumerados en el  
 un embargo de armas  
 n embargo de armas  
 idad de las Naciones  
 autoridades a que se  
 eden estar destinados  
 te apartado, por 'uso  
 r incluido en la rela-  
 de equipo de produc-  
 arrollo, producción o  
 relación; c) el uso, en  
 esa enumerado en la

esión interna tam-  
 n a ciertos países

ejo el 17 de febrero de  
 ESC del Consejo por la  
 sportaciones de tecno-  
 ).

por el que se establece  
 ransferencia, el corre-  
 29 de mayo de 2009).  
 o y del Consejo, de 16  
 1), por el Reglamento  
 2019 (DOUE L 338, de  
 L 51, de 25 de febrero  
 nento Delegado (UE)  
 21, de 14 de diciembre

lifica el Real Decreto  
 de control del comer-  
 ctos y tecnologías de

sancionados. Cuando establece esta restricción, dado que no hay una definición legal de dichos equipos, la Unión Europea en la correspondiente norma introduce un anexo en el que enumera los bienes que a los efectos de la misma se consideran equipos que puedan ser utilizados para la represión interna. En esta misma línea va la prohibición de exportar ciertos equipos empleados para la interceptación de comunicaciones.

La prohibición de prestar entrenamiento militar y de realizar acciones de cooperación militar son restricciones que la Unión Europea ha empleado respecto de algunos Estados.

#### 4.3. Restricciones relacionadas con el comercio de bienes en general

Las restricciones referentes a la importación y exportación de bienes son una de las sanciones a las que con más frecuencia recurre la Unión Europea. Normalmente las particulariza mucho en razón del país al que se imponen y a los objetivos políticos pretendidos. En este sentido algunos casos son muy significativos y hasta sorprendentes: por ejemplo, está prohibido comerciar con cloruro de potasio con Bielorrusia y Myanmar (Birmania), o no se puede exportar madera a Corea del Norte o artículos de lujo, tal como se enumeran en los correspondientes anexos de los Reglamentos europeos, a Myanmar, Corea del Norte y Siria, tampoco se puede comerciar con bienes culturales e históricos procedentes de Iraq y Siria.

Las restricciones de esta naturaleza también alcanzan respecto de algunos países al combustible de aviación, el petróleo crudo, la comida y los productos agrícolas, el oro, los metales preciosos y los diamantes, maquinaria y equipos electrónicos, carbón, hierro, acero y otros metales, productos petrolíferos y refinados, equipo de telecomunicaciones, elementos empleados para la fabricación de productos del tabaco, barcos, maquinaria industrial y vehículos de transporte. Normalmente, en los anexos de las normas sancionadoras se precisa, mediante la técnica de la enumeración, el significado y alcance de cada una de estas restricciones.

Cuando se imponen restricciones de esta naturaleza, las misma tienen carácter irretroactivo; es decir, se permite la ejecución de los contratos celebrados antes de la fecha en que se estableció la prohibición de exportar o el destinatario de los bienes fue incluido en la lista de personas físicas y jurídicas sancionadas. También se permite la ejecución de los contratos accesorios necesarios para la realización del contrato principal.

#### 4.4. Prohibición de acceso al territorio de la Unión Europea

Una restricción muy habitual es la de que a las personas sancionadas se les prohíba entrar o transitar por el territorio de los Estados miembros de la Unión. A este efecto las disposiciones sancionadoras incluyen un anexo en el que se nombra e identifica a tales personas y también se exponen brevemente los motivos por los que se les imponen las restricciones.



Esta prohibición de acceso al territorio comunitario tiene excepciones. Pensando en la situación de los doble nacionales se establece que los Estados miembros de la Unión no tienen la obligación de prohibir la entrada a sus propios nacionales. También se tienen en consideración las obligaciones derivadas del Derecho Internacional Público y los compromisos convencionales; de esta manera, el Estado miembro no prohibirá la entrada en los casos en que sea anfitrión de una organización internacional intergubernamental, de una conferencia internacional convocada o auspiciada por las Naciones Unidas, deba respetar un acuerdo multilateral que atribuya privilegios e inmunidades o el Concordato de 1929 (Pacto de Letrán) entre la Santa Sede (Estado de la Ciudad del Vaticano) e Italia. También cuando sea anfitrión de la Organización para la Seguridad y la cooperación en Europa (OSCE).

Además, los Estados miembros de la Unión Europea pueden conceder exenciones a la prohibición de acceso al territorio comunitario en los casos en los que el viaje esté justificado por razones humanitarias urgentes o por razones de asistencia a reuniones de organismos intergubernamentales, y las promovidas por la Unión o las celebradas en un Estado miembro que ocupe la Presidencia en ejercicio de la OSCE, en las que se mantenga un diálogo político que fomente directamente los objetivos políticos de las medidas restrictivas de que se trate.

Cuando un Estado europeo desee conceder estas exenciones lo notificará por escrito al Consejo.

#### **4.5. Congelación de recursos económicos y prohibición de poner fondos a disposición de la persona física o jurídica sancionada**

Asiduamente la Unión Europea impone las sanciones consistentes en la inmovilización de todos los recursos económicos propiedad o bajo control de las personas sancionadas, así como la prohibición de poner directa o indirectamente o de utilizar en favor de dichas personas cualquier tipo de capitales o recursos económicos.

Recursos económicos son los activos de todo tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, que no sean capitales, pero que puedan utilizarse para obtener capitales, bienes o servicios. Capitales son los activos o beneficios financieros de cualquier naturaleza (efectivo, instrumentos de pago, depósitos, intereses, dividendos y otras rentas o plusvalías, créditos, cartas de crédito, etc.).

La inmovilización de recursos económicos consiste en impedir el uso de los mismos para obtener capitales, mercancías o servicios de cualquier manera. Por su parte el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha precisado que *“Debe señalarse que la prohibición de puesta a disposición de capitales o recursos económicos a favor de una persona incluida en la lista de personas que son objeto de medidas restrictivas, ... está redactada de forma particularmente amplia, como demuestra el empleo de la expresión ‘directa ni indirectamente’ y engloba, por consiguiente, cualquier acto cuya realización sea necesaria, según el Derecho*



tiene excepciones. Parece que los Estados limitar la entrada a sus obligaciones derivadas de los casos en el gobierno, de las Naciones Unidas (Estado de la Organización de la OMS).

se pueden conceder unilaterales en los casos de urgencia o por razones gubernamentales, y que se mantenga un equilibrio político de las

sanciones lo notifi-

#### de poner fondos congelados

los consistentes en la propiedad o bajo control de poner directa o indirectamente cualquier tipo de

intangibles o intangibles que puedan utilizarse son los activos o valores, instrumentos de plusvalías, créditos,

en impedir el uso de los recursos de cualquier tipo. La Corte Europea ha precisado que la congelación de capitales o de personas que son particularmente amplia, efectiva y engloba, según el Derecho

nacional aplicable, para permitir a esa persona obtener efectivamente la posibilidad de disponer plenamente de los capitales o de los recursos económicos de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de octubre de 2007, *Möllandorf y Möllandorf-Niehuus*, C-117/06, EU:C:2007:596, apartados 50 y 51; de 29 de junio de 2010, *E y F*, C-550/09, EU:C:2010:382, apartados 66 y 74, y de 21 de diciembre de 2011, *Afrasiabi y otros*, C-72/11, EU:C:2011:874, apartados 39 y 40) [...] Así pues, este tenor amplio e inequívoco se aplica a cualquier puesta a disposición de un recurso económico y, por tanto, también a un acto que se deriva de la ejecución de un contrato sinalagmático y que ha sido convenido a cambio del pago de una contraprestación económica ...<sup>23</sup>. Pero posteriormente matiza en el sentido de que "No obstante, para que pueda considerarse que se han puesto capitales indirectamente a disposición de una persona ... es preciso que, o bien puedan ser transferidos a esta persona, o bien que esta última tenga la facultad de disponer de estos capitales, en particular en atención a la existencia de vínculos jurídicos o económicos entre el beneficiario de los capitales y tal persona"<sup>24</sup>.

Las autoridades competentes de los Estados miembros<sup>25</sup> pueden autorizar la liberación o disposición de determinados capitales o recursos económicos inmovilizados, en las condiciones que consideren oportunas, cuando se cercioran de que los mismos son necesarios para sufragar necesidades básicas (alimentos, alquileres, hipotecas, medicamentos, impuestos, etc.) del sancionado o de los familiares a su cargo, se destinen exclusivamente al pago de honorarios profesionales razonables o al reembolso de gastos asociados a la prestación de servicios jurídicos o se destinen al pago de tasas y gastos ocasionados por la custodia o mantenimiento de capitales o recursos económicos inmovilizados.

Las mismas autoridades podrán autorizar la liberación de capitales y recursos, en las condiciones que consideren oportunas, una vez que hayan determinado que los mismos son necesarios para sufragar gastos extraordinarios, pero siempre y cuando el Estado miembro de que se trate haya notificado a los demás Estados y a la Comisión, al menos con dos semanas de antelación, los motivos por los que considera que debe conceder la autorización específica. Las mencionadas autoridades competentes también podrán autorizar la liberación de capitales y recursos para gastos necesarios para fines oficiales de las misiones diplomáticas y consulares que gocen de inmunidad de conformidad con el Derecho Internacional.

En cuanto a los efectos en el tiempo de este tipo de sanciones hay que tener presente que cabe abonar en cuentas inmovilizadas pagos debidos

23. Sentencia de 17 de enero de 2019, *SH/TG y UF*, C-168/17, ECLI:EU:C:2019:36, apartados 51 y 52. En el apartado 53 también dice: "... se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que el concepto de "capitales o recursos económicos" tiene atribuido un sentido amplio, que abarca los activos de cualquier naturaleza adquiridos por cualquier medio ...".

24. Apartado 62.

25. Los Reglamentos (UE) que imponen las sanciones contienen un anexo en el que aparecen las webs de tales autoridades de cada Estado miembro. En el caso de España: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/PoliticaExteriorCooperacion/GlobalizacionOportunidadesRiesgos/Paginas/SancionesInternacionales.aspx>.



en virtud de contratos, acuerdos y obligaciones que se celebraron o que nacieron con anterioridad a la fecha en que dicha cuenta fue inmovilizada. Por otro lado, las personas físicas y jurídicas sancionadas, cuando el pago sea debido en razón de un contrato o acuerdo celebrado antes de que sufrieran la imposición de la restricción, podrán dirigirse a las autoridades competentes de los Estados miembros solicitando la liberalización de determinados capitales o recursos económicos inmovilizados para hacer frente a tales pagos. La autoridad concederá la autorización en las condiciones que considere apropiadas y siempre que compruebe que el pago no se efectúa directa o indirectamente a un sujeto sancionado; además, deberá notificarlo a la Comisión y a los demás Estados miembros.

#### **4.6. Prohibición de satisfacer reclamaciones**

En bastantes ocasiones las normas europeas recogen la sanción consistente en la prohibición de satisfacer reclamaciones. Ésta implica que no se satisfará reclamación alguna (indemnización, resarcimiento de daños, etc.) relacionada con un contrato o transacción cuya ejecución se haya visto afectada, directa o indirectamente, total o parcialmente por las disposiciones sancionadoras, si la presentan las personas incluidas en las listas de sancionados o cualquier persona física o jurídica de su país o en su favor. Recaerá sobre la persona que reclama la carga de la prueba de que su reclamación en concreto no se ve afectada por esta restricción. La misma se entiende sin perjuicio del derecho de las personas físicas y jurídicas sancionadas a que se examine en vía judicial la legalidad del incumplimiento de obligaciones contractuales con arreglo a las normas sancionadoras.

#### **4.7. Sanciones financieras**

La prohibición de recibir financiación procedente de los sujetos a los que obliga la legislación europea es otra sanción a la que en ocasiones recurre la Unión Europea. La restricción consiste, en la mayoría de los casos, en que se prohíben las operaciones directas o indirectas de compra o venta, prestación de servicios de inversión o de asistencia en la emisión o cualquier otra forma de negociación, en relación con valores negociables e instrumentos del mercado monetario con un determinado plazo de vencimiento –frecuentemente más de 90 días– emitidos por la entidad sancionada y por personas jurídicas por ella controladas. A veces esta sanción también se impone respecto de determinados Estados, sus Gobiernos, sus organismos y sus empresas o agentes públicos. Igualmente se suele prohibir la concesión de nuevos créditos a los sancionados.

#### **4.8. Otras sanciones europeas**

Junto con las hasta ahora descritas existen también otras restricciones de la Unión Europea menos frecuentes o de inferior incidencia, así podemos citar, por ejemplo, las prohibiciones de utilizar puertos y aeropuertos,



e celebraron o que  
ta fue inmovilizada.  
las, cuando el pago  
orado antes de que  
girse a las autorida-  
la liberalización de  
tilizados para hacer  
zación en las condi-  
ruebe que el pago  
ncionado; además,  
miembros.

n la sanción consis-  
sta implica que no  
cimiento de daños,  
ejecución se haya  
mente por las dispo-  
uidas en las listas de  
país o en su favor.  
prueba de que su  
stricción. La misma  
sicas y jurídicas san-  
del incumplimiento  
sancionadoras.

de los sujetos a los  
a que en ocasiones  
la mayoría de los  
directas de compra  
encia en la emisión  
on valores negocia-  
terminado plazo de  
por la entidad san-  
A veces esta sanción  
, sus Gobiernos, sus  
ente se suele prohi-

otras restricciones  
incidencia, así pode-  
ertos y aeropuertos,

de exportar determinados programas informáticos, la obligación de someterse los buques a inspecciones, etc.

#### IV. CONCLUSIONES

Pese a las críticas que puedan merecer y sus indudables efectos perjudiciales, incluso para quien las impone, las sanciones internacionales son un fenómeno en clara expansión. Esto último se aprecia nítidamente en el caso de las restricciones europeas.

Si nos centramos en las que impone la Unión Europea, pero esto se puede decir de cualquier sistema de sanciones internacionales, vemos que son muy variadas en sus modalidades, así como en los sectores a los que afectan y también que, en la práctica, deben ser abordadas de una manera particularizada y muy centrada en el análisis del caso concreto de que se trate.

En la actualidad quien opera en el ámbito internacional, contratando, realizando inversiones en el extranjero, etc. tiene que tener muy presente la posible incidencia de las sanciones internacionales.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- B. E. CARTER, *International Economic Sanctions. Improving the haphazard U.S. legal regime*, Cambridge, 1988.
- A. ESCRIBÁ-FOLCH, J. G. WRIGHT, "Dealing with Tyranny: International Sanctions and Autocrats' Duration", *IBET Working Papers*, 2008/16, Barcelona, 2008.
- A. ESCRIBA-FOLCH,, "Economic sanctions and the duration of civil conflicts", *Journal of Peace Research*, 2010, n.º 47, p. 129-141.
- F. J. GARCIMARTÍN ALFÉREZ, *Contratación internacional y medidas de coerción económica*, Madrid, 1993.
- H. GHERARI, S. SZUREK (dirs.), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, París, 1998.
- A. HOFER, "Creación y contestación de la jerarquía: efecto punitivo de las sanciones en un sistema horizontal", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre 2020), pp. 15-37.
- J. HUBER, "Le dispositif Législatif adopté par l'Union Européenne pour neutraliser les effets des lois américaines Helms-Burton et D'Amato-Kennedy", en: H. GHERARI, S. SZUREK (dirs.), *Sanctions unilatérales, mondialisation*, pp. 219-237.
- G. C. HUFBAUER, J. J. SCHOTT, K. A. ELLIOT, B. OEGG, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3.ª ed., Washington, 2007.



- J. L. IRIARTE ÁNGEL, "La Ley Helms-Burton y la respuesta europea a sus efectos extraterritoriales", *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 63/2020, pp. 81-112.
- M. D. JAEGER, "Sanctions and the financial system: Steering away from de-risking?", S. LOHMANN, J. VORRATH (eds.), *International Sanctions: Improving Implementation through Better Interface Management*, SWP Working Paper, 1 August 2021, pp. 83-91.
- L. JONES, C. PORTELA, "La evaluación del éxito de las sanciones internacionales: una nueva agenda investigadora", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre 2020), pp. 39-60.
- B. LEURENT, "Les implications des législations de sanction et de blocage sur les relations juridiques privées internationales", en: H. GHERARI, S. SZUREK (dirs.), *Sanctions unilatérales, mondialisation.*, pp. 277-292.
- A. F. LOWENFELD, "The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act: Congress and Cuba. The Helms-Burton Act", *American Journal of International Law*, 1996, pp. 419-434.
- A. F. LOWENFELD, *Trade Controls for Political Ends*, 2.ª ed., New York, 1983.
- R. L. MUSE, *La fragilidad ante el Derecho Internacional de la Legislación de los EE.UU. sobre Cuba: Una Nueva Política Hacia Cuba*, Madrid, 1977.
- R. NIZHNIKAU, "Jugar a ser enemigos: Belarús entre los regímenes de sanciones de la UE y Rusia", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre 2020), pp. 113-137.
- L. PICCHIO FORLATI, L. A. SICILIANOS (eds.), *Les sanctions économiques en Droit International*, Leiden, 2004.
- C. PORTELA, M. C. VLASKAMP, "Introducción: los otros efectos de las sanciones internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre 2020), pp. 7-12.
- S. J. RUBIN, "Organization of American States, Inter-American Juridical Committee Opinion Examining the U.S. Helms-Burton Act. Introductory Note by ...", *International Legal Materials*, 1996, pp. 1322-1334.
- C. SANTAOLALLA MONTROYA, "La Ley Magnitsky europea: ¿y la corrupción?", *Millenium DiPr*, N.º 14, pp. 1-16. <http://www.millenniumdipr.com/archivos/1633359705.pdf>.
- M. SPLINTER, J. KLOMP, "Chapter 7. Do Sanctions Cause Economic Growth Collapses?", *Netherlands Annual Review of Military Studies*, 2021, p. 115-132.
- S. SZUREK, "Le recours aux sanctions", en: H. GHERARI, S. SZUREK (dirs.), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce ...*, pp. 20-29.



esta europea a sus  
usto, N.º 63/2020,

teering away from  
ernational Sanctions:  
agement, SWP Wor-

nciones internacio-  
DOB d'Afers Interna-

tion et de blocage  
en: H. GHERARI, S.  
pp. 277-292.

c Solidarity (Liber-  
Act", *American Jour-*

, New York, 1983.

: la Legislación de los  
adrid, 1977.

s regímenes de san-  
ternacionales, n.º 125

tions économiques en

fectos de las sancio-  
ionals, n.º 125 (sep-

-American Juridical  
rton Act. Introduc-  
pp. 1322-1334.

: ¿y la corrupción?",  
llenniumdipr.com/

s Cause Economic  
ilitary Studies, 2021,

I, S. SZUREK (dirs.),  
pp. 20-29.

- J. VOETELINK, "Chapter 11. Limits on the Extraterritoriality of United States Export Control and Sanctions Legislation", *Netherlands Annual Review of Military Studies*, 2021, pp. 187-217.
- N. ZAMBRANA-TÉVAR, "The long tentacles of the Helms-Burton Act in Europe", *Conflict of Laws. net*, 6 de septiembre de 2020. <http://conflicto-flaws.net/2019/the-long-tentacles-of-the-helms-burton-act-in-europe/>.

