

# **EMPRESAS TRANSNACIONALES, DERECHOS HUMANOS Y CADENAS DE VALOR: NUEVOS DESAFÍOS**

**DIRECTORES:**

**María Chiara Marullo  
Lorena Sales Pallarés  
Francisco Javier Zamora Cabot**

**COORDINADORA:**

**Núria Reguart Segarra**

**COLEX 2023**

Copyright © 2023

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web [www.colex.es](http://www.colex.es) un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Juan José Álvarez Rubio  
© Carmen Boldó Roda  
© Mariona Cardona Vallés  
© María Luisa Cuerda Arnau  
© Bárbara de la Vega Justríbó  
© Miguel Ángel Elizalde Carranza  
© José Elías Esteve Moltó  
© María Ángeles Fernández Izquierdo  
© Carlos R. Fernández Liesa  
© Adoración Guamán Hernández  
© Daniel Iglesias Márquez  
© José Luis Iriarte Ángel  
© Laurencé Klein

© María Jesús Muñoz-Torres  
© Michele Nino  
© Alfonso Ortega Giménez  
© Guillermo Palao Moreno  
© Francisco Pascual-Vives  
© Andrés Recalde Castells  
© Marilda Rosado de Sá Ribeiro  
© Manoela Carneiro Roland  
© Miguel Ruiz Muñoz  
© Wilfredo Sanguineti Raymond  
© Bettina Steible  
© Julián Tole Martínez  
© Carolina Vargas Laverde

© Editorial Colex, S.L.  
Calle Costa Rica, número 5, 3º B (local comercial)  
A Coruña, C.P. 15004  
[info@colex.es](mailto:info@colex.es)  
[www.colex.es](http://www.colex.es)

I.S.B.N.: 978-84-1359-810-9  
Depósito legal: C 259-2023

# SANCIONES INTERNACIONALES, CONTRATACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

**JOSÉ LUIS IRIARTE ÁNGEL**  
Catedrático de Derecho Internacional Privado  
Universidad Pública de Navarra

**SUMARIO:** 0. Introducción y precisiones previas. 1. La protección de los derechos humanos como objetivo político perseguido por las sanciones internacionales. 2. El efecto limitador de derechos humanos fundamentales de las normas sancionadoras. Especial referencia a la inmovilización de fondos y recursos económicos. 2.1. Las normas sancionadoras deben respetar los derechos fundamentales. 2.2. La inmovilización de fondos y recursos económicos. 2.3. Eventuales justificaciones de esta medida sancionadora. 2.4. Objeciones y críticas a la restricción consistente en la congelación de fondos y recursos económicos y otras sanciones paralelas. 3. Conclusiones.

## 0. Introducción y precisiones previas

Con carácter previo es necesario delimitar a qué nos referimos cuando hablamos de sanciones internacionales. 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>1</sup>, o por algunos países individualmente contra ciertos Estados, grupos sociales y

<sup>1</sup> Nos referimos a la *Economic Community of West African States*. Por ejemplo, recientemente ha adoptado medidas respecto de Guinea o Mali. [https://3news.com/wp-content/uploads/2021/09/UK-Communiqué-Final-Sommet-16-septembre-Situation-en-Guinea\\_210916\\_215714.pdf](https://3news.com/wp-content/uploads/2021/09/UK-Communiqué-Final-Sommet-16-septembre-Situation-en-Guinea_210916_215714.pdf).

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>2</sup>. En este sentido, es esclarecedora la terminología utilizada en ocasiones por la doctrina norteamericana cuando las denomina *Trade Controls for Political Ends*<sup>3</sup>. Pero también se usa genéricamente por autores de diversas procedencias el término «sanciones económicas»<sup>4</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>5</sup>. Igualmente se ha empleado la expresión «medidas de coerción económica»<sup>6</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>7</sup>, etc.

Las sanciones internacionales pueden revestir las más variadas modalidades y prácticas, por ejemplo las más frecuentes son los embargos comerciales tanto en lo que se refiere a la exportación como a la importación, la congelación de fondos y activos, la prohibición de acceder al territorio del

- 2 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». ESCRIBÀ-FOLCH, A., «Economic sanctions and the duration of civil conflicts», *Journal of Peace Research*, 2010, N.º 47, p. 2. SPLINTER, M., KLOMP, J., «Chapter 7. Do Sanctions Cause Economic Growth Collapses?», *Netherlands Annual Review of Military Studies*, 2021, p. 118.
- 3 LOWENFELD, A. F., *Trade Controls for Political Ends*, 2ª ed., New York, 1983.
- 4 PICCHIO FORLATI, L., SICILIANOS, L. A. (eds.), *Les sanctions économiques en Droit International*, Leiden, 2004.
- 5 GHERARI, H., SZUREK, S. (dirs.), *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, París, 1998.
- 6 GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. J., *Contratación internacional y medidas de coerción económica*, Madrid, 1993.
- 7 ESCRIBÀ-FOLCH, A., WRIGHT, J. G., «Dealing with Tyranny: International Sanctions and Autocrats' Duration», *IBEI Working Papers*, 2008/16, Barcelona, 2008.

fectan fundamen-  
es como con orga-  
des y se articulan  
en cada caso deba  
tende lograr deter-  
son descartables  
tido, es esclarece-  
a norteamericana  
ro también se usa  
rmino «sanciones  
les», aunque este  
son las *Secondary*  
expresión «medi-

nosotros vamos a  
terminadas medi-  
les fundamental-  
la inversión en el  
terminados objeti-  
ocracia, la protec-  
ear, actuar contra  
terminado Estado,

variadas modali-  
embargos comer-  
la importación, la  
er al territorio del

citive measures impo-  
ountries against ano-  
ith the aim of bringing  
«Economic sanctions  
N.º 47, p. 2. SPLINTER,  
ollapses?», *Netherlands*

1983.

*es en Droit Internatio-*

*du commerce et ordre  
nnedy, París, 1998.*

*coerción económica,*

tional Sanctions and  
8.

Estado o ente sancionador que ha impuesto las sanciones, las restricciones de acceso a la financiación, la prohibición de que buques atraquen en determinados puertos o usen ciertas esclusas, la limitación en el uso de aeropuertos, etc.<sup>8</sup>

Las sanciones internacionales son un fenómeno en expansión, en el sentido de que cada vez son más los Estados que las imponen y son más extensas en cuanto a los sujetos (personas físicas, personas jurídicas, entidades públicas, los propios Estados sancionados, etc.) a los que afectan. Dentro de esta expansión nos encontramos con una problemática paradoja, que en gran medida es el objeto de este trabajo, consistente en que frecuentemente se imponen las sanciones como un instrumento para proteger los derechos humanos, pero simultáneamente las mismas sanciones vulneran, en mayor o menor medida, los derechos humanos.

## 1. La protección de los derechos humanos como objetivo político perseguido por las sanciones internacionales

Uno de los motivos que frecuentemente se invoca para imponer sanciones internacionales es el de la protección de los derechos humanos. Es decir, el objetivo político que se pretende mediante su imposición es, a veces también entre otros, proteger los derechos humanos o alguno de ellos en concreto.

Así lo ha hecho Naciones Unidas que, dentro de los genéricos términos del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas en relación con el artículo 41 del mismo cuerpo legal<sup>9</sup>, ha adoptado sanciones económicas como medidas que no implican el uso de la fuerza armada para apoyar transiciones políticas pacíficas, apoyar a regímenes democráticos frente a la implantación de cambios no constitucionales, luchar contra el terrorismo, promover la resolución pacífica de conflictos, propiciar la no proliferación de armas nucleares y también proteger los derechos humanos, que es un objetivo que de alguna manera se relaciona y gravita sobre todos los demás. En este sentido no podemos olvidar que la primera vez que el Consejo de Seguridad ejerció este

8 Para un tratamiento introductorio más extenso: IRIARTE ÁNGEL, J. L., «Las Sanciones internacionales y su incidencia en las operaciones transnacionales de comercio e inversión. Especial referencia a las restricciones impuestas por la Unión Europea», en: ÁLVAREZ RUBIO, J. J., IRIARTE ÁNGEL, J. L., BELINTXON MARTÍN, U., *Representación aduanera y comercio internacional en el siglo XXI*, Cizur Menor, 2022, pp. 141-165.

9 Este artículo establece: «El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas».

poder fue en 1966 contra el régimen racista y segregacionista de la entonces Rhodesia del Sur, hoy Zimbabwe<sup>10</sup>.

Más claro aún es el caso europeo. En efecto, el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea establece, entre otros extremos, lo siguiente:

«1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. [...]

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: [...]

b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional. [...]

3. La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas».

En base a estos principios y objetivos la Unión Europea ha impuesto sus restricciones a distintos Estados o para sancionar diversas actividades<sup>11</sup>.

10 El caso de Rhodesia del Sur/Zimbabwe representa una triste paradoja: las sanciones de Naciones Unidas y de diversos Estados contribuyeron a la caída del régimen segregacionista y a la llegada de un Estado en principio multirracial y democrático. Sin embargo, la nueva situación pronto se deterioró y comenzaron prácticas muy reprobables por parte de los nuevos gobernantes, de tal manera que en la actualidad Zimbabwe es objeto de sanciones por varios Estados y la propia Unión Europea. Si bien es cierto, que últimamente tales restricciones se han reducido muy sensiblemente y de manera drástica ante la evolución política del país. *Vid.* Decisión 2011/101/PESC del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Zimbabwe y Reglamento (CE) N.º 314/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Zimbabwe.

Las normas citadas, al igual que otras disposiciones europeas que se citarán a lo largo de este trabajo, han sido objeto de numerosas modificaciones, actualizaciones y prórrogas hasta llegar a los textos actualmente vigentes. En este sentido hay que tener presente que el Consejo revisa las normas sancionadoras al menos una vez al año e incluso en ciertos casos cada seis meses.

11 Actualmente, la Unión Europea tiene impuestas sanciones en relación a Afganistán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Burundi, República Centroafricana, China, Corea del Norte, República Democrática del Congo, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Irán, Iraq, Líbano, Libia, Malí, Moldavia, Montenegro, Myanmar (Birmania), Nicaragua, Rusia, Serbia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Siria, Túnez, Turquía, Ucrania, Venezuela, Yemen y Zimbabwe, y también en relación a la proliferación de armas químicas, los ciberataques, la protección de los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo. Además, para protegerlos

sta de la entonces

21 del Tratado de  
ante:

á en los principios  
ende fomentar en  
iversalidad e indi-  
entales, el respeto  
y el respeto de los  
rnacional. [...]

y se esforzará por  
elaciones interna-

cho, los derechos

s mencionados en  
or en los distintos  
el Tratado de Fun-  
res de sus demás

a ha impuesto sus  
sas actividades<sup>11</sup>.

doja: las sanciones de  
el régimen segregacio-  
rático. Sin embargo, la  
probables por parte de  
bwe es objeto de san-  
uerto, que últimamente  
drástica ante la evolu-  
15 de febrero de 2011,  
mbabue y Reglamento  
a medidas restrictivas

se citarán a lo largo de  
alizaciones y prórrogas  
que tener presente que  
ño e incluso en ciertos

ión a Afganistán, Bielo-  
China, Corea del Norte,  
rán, Iraq, Líbano, Libia,  
usia, Serbia, Somalia,  
Yemen y Zimbabue, y  
iberataques, la protec-  
más, para protegernos

Incluso tiene un régimen específico dirigido a imponer medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos<sup>12</sup>. En virtud del mismo se impide la entrada en el territorio de los Estados miembros de la Unión o el tránsito por su territorio y se inmovilizan todos los fondos y recursos económicos, así como se prohíbe poner fondos o recursos económicos a disposición de las personas responsables de determinadas vulneraciones graves de los derechos humanos. Pero la realidad es que en base a este régimen solo se ha sancionado por el momento a 18 personas físicas (fundamentalmente políticos o altos funcionarios rusos, chinos y Coreanos del Norte) y a 5 personas jurídicas, entidades y organismos (instituciones de seguridad chinas, eritreas y coreanas del Norte, milicias libias y grupo Wagner). En todo caso se trata de unas cifras muy pequeñas de sancionados, si tenemos en cuenta que por ejemplo en las restricciones dictadas para proteger la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania<sup>13</sup> se sanciona, por el momento a 1265 personas físicas y a 119 personas jurídicas, entidades u organismos.

Pero en otros programas de sanciones a la hora de justificarlas el Consejo también invoca, entre otros motivos, la vulneración de los derechos humanos. Así, por ejemplo en el considerando 5 del preámbulo de la Decisión 2012/642/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Bielorrusia<sup>14</sup>, se dice:

«Tienen una responsabilidad particular los funcionarios directamente implicados o responsables del carácter fraudulento de las elecciones presidenciales y del referéndum; los responsables de la organización y la difusión de información falsificada a través de los medios de comunicación controlados por el Estado; los

contra los efectos extraterritoriales de ciertas sanciones de Estados Unidos tenemos un estatuto de bloqueo contenido en el Reglamento (CE) N.º 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.

12 Contenido en la Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo, de 7 de diciembre de 2020, relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos y en el Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo, de 7 de diciembre de 2020, relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

13 Decisión 2014/145/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania y Reglamento (UE) N.º 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

Deseamos advertir que a partir de ahora vamos a utilizar distintas disposiciones de este último Reglamento para ponerlas como ejemplo de la normativa europea en cuanto que son artículos sustancialmente coincidentes con los contenidos en otras normas sancionadoras de la Unión Europea.

14 DOUE L 285, de 17 de octubre de 2012, p. 1.

responsables del uso excesivo e injustificado de la fuerza contra manifestantes desarmados y pacíficos; los responsables de la aplicación continuada de sanciones penales y administrativas por motivos políticos contra amplios grupos de representantes de la sociedad civil, la oposición democrática. ONG y medios de comunicación independientes en Belarús; y los responsables de la violación sistemática y coordinada de normas internacionales de derechos humanos y de las leyes de la República de Belarús en la administración de justicia, y del recurso a métodos coercitivos y de intimidación contra los representantes legales de los detenidos y contra otras personas».

Justificaciones de parecido tenor se encuentran en otras disposiciones sancionadoras de la Unión Europea.

## **2. El efecto limitador de derechos humanos fundamentales de las normas sancionadoras. Especial referencia a la inmovilización de fondos y recursos económicos**

### **2.1. Las normas sancionadoras deben respetar los derechos fundamentales**

Mediante la imposición de sus medidas sancionadoras la Unión Europea pretende alcanzar objetivos indiscutiblemente loables y deseables: proteger los derechos humanos, preservar la democracia, propiciar transiciones democráticas, etcétera. Sin embargo, surge la paradoja de que para alcanzar tales objetivos en muchas ocasiones limita derechos humanos fundamentales, como son el de propiedad, la libertad de expresión, la libertad de radiodifusión, etc.

Ciertamente, la jurisprudencia europea ha dicho de manera muy reiterada que al imponer sus sanciones la Unión Europea, es decir el Consejo, debe respetar los derechos fundamentales. Por ejemplo, en el asunto Azarov/Consejo se dio la siguiente situación: el Sr. Azarov había sido sancionado en base a lo dispuesto en la Decisión 2014/119/PESC y el Reglamento (UE) n° 208/2014 relativos a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania. Se le sancionó con la congelación de todos sus bienes y recursos económicos y con la prohibición de poner bienes a su disposición por la siguiente motivación: «Persona sometida a un proceso penal en Ucrania para investigar delitos en relación con el fraude de fondos públicos de Ucrania y su transferencia ilegal fuera de Ucrania». El Sr. Azarov planteó un recurso de anulación contra las normas que le afectaban, pero el Tribunal General rechazó su pretensión mediante la sentencia de 7 de julio de 2017<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Asunto T-215/15. ECLI:EU:T:2017:479.



tra manifestantes  
uada de sanciones  
tipos de represen-  
medios de comuni-  
lación sistemática  
y de las leyes de  
curso a métodos  
de los detenidos y

tras disposiciones

anos  
nadoras.  
in de fondos

respetar los

la Unión Europea  
ables: proteger los  
ciones democráti-  
canzar tales objeti-  
mentales, como son  
difusión, etc.

muy reiterada que  
sejo, debe respetar  
v/Consejo se dio la  
base a lo dispuesto  
2014 relativos a las  
, entidades y orga-  
cionó con la con-  
la prohibición de  
«Persona sometida  
ción con el fraude  
de Ucrania». El Sr.  
que le afectaban,  
sentencia de 7 de

Planteado recurso de casación, el Tribunal de Justicia dictó la sentencia de 19 de diciembre de 2018<sup>16</sup> dando la razón al recurrente. Entre otros extremos dijo lo siguiente:

«Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando someten a control las medidas restrictivas, los tribunales de la Unión deben garantizar un control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos de la Unión desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión (véanse, en ese sentido, las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Cadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 97; de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, apartado 58, y de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 106)»<sup>17</sup>.

Y más adelante afirmó<sup>18</sup>:

«El Consejo únicamente puede considerar que la decisión de inclusión tiene una base fáctica lo suficientemente sólida una vez haya comprobado por sí mismo que el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva se respetaron en la adopción de la decisión del Estado tercero de que se trate en la que pretende basar la adopción de medidas restrictivas. En el presente asunto, si bien es cierto que el criterio de inclusión (...) permite al Consejo basar medidas restrictivas en la decisión de un Estado tercero, (...), no es menos cierto que la obligación de la institución de respetar el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva supone la obligación de asegurarse de que las autoridades del Estado tercero que adoptaron dicha decisión respetaron esos mismos derechos».

En términos muy parecidos se expresa la sentencia del Tribunal General de 23 de septiembre de 2020<sup>19</sup>. Y en general la jurisprudencia europea reitera constantemente que al imponer sus restricciones la Unión Europea debe respetar los derechos fundamentales.

## 2.2. La inmovilización de fondos y recursos económicos

Sin embargo, hay sanciones europeas que indudablemente implican una limitación e incluso una vulneración de derechos fundamentales. Por ejemplo, una restricción que se impone muy frecuentemente es la de la inmovilización de todos los fondos y recursos económicos de las personas físicas y jurídicas

16 Asunto C-530/17 P, ECLI:EU:C:2018:103.

17 Apartado 20.

18 Apartados 34 y 35.

19 Asunto T-289/19, Arbuzov/Consejo, ECLI:EU:T:2020:445.

sancionadas<sup>20</sup>. Esto significa que, aunque no son privados de la propiedad de dichos fondos<sup>21</sup> y recursos económicos<sup>22</sup>, no pueden disponer de ellos, ni utilizarlos, ni obtener beneficios de ellos, y por el contrario los sancionados deben afrontar los gastos de mantenimiento y reparación que los bienes congelados puedan llegar a suscitar. Puesto que inmovilización de recursos económicos es «el hecho de impedir el uso de recursos económicos con fines de obtención de capitales, bienes o servicios, y en particular, aunque no exclusivamente, la venta, el alquiler o la hipoteca»<sup>23</sup>. Por su parte, inmovilización de fondos es «el hecho de impedir cualquier movimiento, transferencia, alteración, utilización, negociación de fondos o acceso a estos cuyo resultado sea un cambio de volumen, importe, localización, control, propiedad, naturaleza o destino de esos fondos, o cualquier otro cambio que permita la utilización de dichos fondos, incluida la gestión de cartera de valores»<sup>24</sup>.

El propio Tribunal de Justicia ha reconocido desde hace mucho tiempo las graves consecuencias que tiene la congelación de los bienes del sancionado y la importante restricción que implica para su derecho de propiedad. Así, ha dicho que<sup>25</sup>:

«La congelación de fondos constituye una medida cautelar que no pretende privar de su propiedad a dichas personas. Sin embargo, tal medida supone indu-

- 20 Esta restricción se suele formular de una manera muy amplia; por ejemplo, el artículo 2.1 del ya mencionado Reglamento (UE) N.º 269/2014 dice: «Se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a ellos, que figuren en el anexo I».
- 21 El artículo 1.g) del Reglamento citado en la nota anterior nos ofrece la siguiente definición: «"fondos": los activos y beneficios financieros de cualquier naturaleza incluidos en la siguiente relación no exhaustiva:
- i) efectivo, cheques, derechos dinerarios, efectos, giros y otros instrumentos de pago;
  - ii) depósitos en instituciones financieras o de otro tipo, saldos en cuenta, deudas y obligaciones de deuda;
  - iii) valores negociables e instrumentos de deuda públicos y privados, tales como acciones y participaciones, certificados de valores, bonos, pagarés, garantías, obligaciones y contratos relacionados con productos financieros derivados;
  - iv) intereses, dividendos u otros ingresos devengados o generados por activos;
  - v) créditos, derechos de compensación, garantías, garantías de pago u otros compromisos financieros;
  - vi) cartas de crédito, conocimientos de embarque y comprobantes de venta; y
  - vii) documentos que acrediten una participación en fondos o recursos financieros;».
- 22 El artículo 1.d) del mismo Reglamento nos aporta esta definición: «"recursos económicos": los activos de todo tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, que no sean fondos, pero que puedan utilizarse para obtener fondos, bienes o servicios».
- 23 *Vid.* artículo 1.e) del Reglamento (UE) 269/2014.
- 24 *Vid.* Artículo 1.f) del Reglamento (UE) 269/2014.
- 25 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 3 de septiembre de 2008, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, Kadi y Al Barakaat/Consejo y otros, ECLI:EU:C:2008:461, apartado 358.

e la propiedad de ar de ellos, ni utilizados deben bienes congelados rsos económicos nes de obtención xclusivamente, la n de fondos es «el ración, utilización, in cambio de volu- o destino de esos de dichos fondos,

mucho tiempo las es del sancionado ropiedad. Así, ha

que no pretende ida supone indu-

or ejemplo, el artículo rmovilizarán todos los rresponda a personas guren en el anexo b».

la siguiente definición: raleza incluidos en la

umentos de pago; rta, deudas y obliga-

s, tales como acciones as, obligaciones y con-

por activos; rgo u otros compromi-

de venta; y rros financieros».

i: «"recursos económi- rmuebles, que no sean rservicios».

2008, asuntos acumu- s, ECLI:EU:C:2008:461,

dablemente una restricción al ejercicio del derecho de propiedad del Sr. Kadi, restricción que, además, debe calificarse de considerable, habida cuenta del alcance general de la congelación de fondos y del hecho de que se le viene aplicando desde el 20 de octubre de 2001».

Indudablemente la congelación de fondos y recursos económicos implica una gravísima limitación del ejercicio del derecho de propiedad del sancionado, que en muchos casos significa que de hecho el derecho queda vacío de contenido. No podemos olvidar que dicha restricción tiene la consecuencia de que el afectado no puede operar en el mercado de la Unión Europea, que es el más importante del mundo<sup>26</sup>. Lo que por otro lado también acarrea perjuicios para los operadores económicos europeos, que por esta misma causa pierden proveedores y clientes. Además, la restricción, aunque en principio tiene una naturaleza de carácter temporal, en numerosos casos se prolonga mucho en el tiempo lo que redunda en la pérdida del control efectivo sobre los fondos y recursos económicos bloqueados.

### 2.3. Eventuales justificaciones de esta medida sancionadora

Hay que reconocer que las autoridades competentes de los Estados miembros pueden autorizar la liberación de determinados fondos o recursos económicos inmovilizados, en las condiciones que consideren oportunas, cuando se den ciertas situaciones o circunstancias. Pero la relevancia práctica de estas eventuales autorizaciones hay que valorarla en sus justos términos. Una primera objeción que se les puede hacer es que su concesión depende de las autoridades de cada Estado miembro, lo que en la práctica lleva a la consecuencia de que hay 27 formas distintas de concederlas y nos encontramos con que existen unos Estados que son más propensos a su concesión y otros que son más estrictos y se muestran refractarios a otorgar

- 26 Afortunadamente, en la Unión Europea no tenemos *Secondary Sanctions*, como las que, en ocasiones, dicta Estados Unidos de América. Las disposiciones sancionadoras europeas solamente se aplican a supuestos vinculados con la Unión Europea. Así, por ejemplo, el artículo 17 del Reglamento (UE) 269/2014 establece:
- «El presente Reglamento se aplicará:
- a) en el territorio de la Unión, incluido su espacio aéreo;
  - b) a bordo de cualquier aeronave o buque que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado miembro;
  - c) a cualquier persona, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, que sea nacional de un Estado Miembro;
  - d) a cualquier persona jurídica, entidad u organismo, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, que se haya registrado o constituido con arreglo al Derecho de un Estado miembro;
  - e) a cualquier persona jurídica, entidad u organismo en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, en la Unión».

las autorizaciones. Esta realidad implica una notable inseguridad jurídica y un tratamiento que puede llegar a ser discriminatorio para los diferentes operadores económicos europeos, lo que sería contrario a los principios básicos del ordenamiento jurídico de la Unión. En esta misma línea es igualmente criticable y comprende los mismos problemas el que sean las autoridades de cada Estado miembro las que determinen las condiciones bajo las cuales van a conceder las autorizaciones de desbloqueo solicitadas.

Éstas pueden concederse por motivos muy variados: hacer frente a necesidades básicas (pagos de alimentos, alquileres, medicamentos, tasas, etc.), retribución de honorarios profesionales razonables y reembolso de gastos correspondientes a la prestación de servicios jurídicos, pago de gastos ocasionados por los servicios de custodia ordinarios de los fondos y recursos económicos inmovilizados, gastos extraordinarios debidamente solicitados y notificados y finalmente cuando los fondos se van a abonar en la cuenta de una misión diplomática, oficina consular u organización internacional que goce de inmunidad con arreglo al Derecho internacional cuando los pagos estén destinados a ser utilizados para fines oficiales de la misión diplomática, oficina consular u organización internacional<sup>27</sup>.

Igualmente, las autoridades competentes de los Estados miembros pueden autorizar el desbloqueo de determinados fondos o recursos económicos cuando los mismos sean objeto de una decisión arbitral dictada antes de que se haya impuesto la sanción. También de una resolución judicial o administrativa dictada en la Unión o de una resolución judicial con fuerza ejecutiva en el Estado miembro de que se trate, antes o después de la imposición de la restricción. Es decir, cabe el desbloqueo cuando se van a ejecutar decisiones contra los bienes de que se trate, pero respetando los límites temporales señalados y cuando la decisión no beneficie a una persona física o jurídica sancionada y su reconocimiento no sea contrario al orden público en el Estado de que se trate<sup>28</sup>.

De la misma manera es posible la concesión de la autorización de desbloqueo cuando un pago sea debido por la persona física o jurídica sancionada en virtud de un contrato o acuerdo celebrado, o de una obligación que le fuera aplicable, antes de la fecha en que fue incluida en las listas de sujetos sancionados<sup>29</sup>. En esta misma línea no es infrecuente que se establezcan las posibilidades de autorizaciones de desbloqueo respecto de determinadas operaciones en curso en el momento de la imposición de la sanción.

Por último, en algunas ocasiones puntuales cabe la autorización de liberación de fondos cuando van destinados a una actividad o sector respecto del cual la Unión Europea tiene interés en que el mismo continúe operando

27 *Vid. ad ex.* artículo 4 del Reglamento (UE) 269/2014.

28 *Vid. ad ex.* artículo 5 del Reglamento (UE) 269/2014.

29 *Vid. ad ex.* artículo 6 del Reglamento (UE) 269/2014.

seguridad jurídica y los diferentes principios básicos que son igualmente las autoridades de bajo las cuales van

acer frente a necesidades, tasas, etc.), bolsos de gastos, go de gastos ocasionados y recursos económicamente solicitados, onar en la cuenta internacional que cuando los pagos misión diplomática,

os miembros pue- cursos económicos, tada antes de que judicial o administrativa fuerza ejecutiva e la imposición de n a ejecutar deci- o los límites tem- a persona física o l orden público en

ización de desblo- rídica sancionada obligación que le s listas de sujetos e se establezcan o de determinadas a sanción.

torización de libe- o sector respecto ontinúe operando

o se restablezca su operatividad por la repercusión que la misma tiene en la economía europea e incluso en la mundial. En este sentido es muy gráfico el artículo 6 *sexies* del Reglamento (UE) 269/2014<sup>30</sup>, que permite que se autorice por la autoridad competente la liberación de determinados fondos o recursos económicos de los sancionados, en este caso una serie de los principales bancos y entidades financieras de Rusia, cuando se determine que dichos fondos o recursos económicos son necesarios para la compra, importación o transporte de productos agrícolas y alimentarios, incluido el trigo y los fertilizantes. Es decir, la especial importancia que tienen para la economía la agricultura y la alimentación motivan que la Unión Europea deje abierta la posibilidad de autorizaciones de liberación de fondos de determinadas entidades sancionadas para facilitar que puedan financiar operaciones relacionadas con dichos sectores. Es decir, estaríamos ante una posible autorización por motivos humanitarios.

Pero todas estas posibilidades de autorización para disponer de los fondos y recursos económicos, que no lo olvidemos dependen de la discrecionalidad de las autoridades de los 27 Estados miembros y se conceden sometidas a las condiciones que las mismas puedan establecer, en poco pueden paliar los perjuicios que sufren los sancionados.

Por otro lado, la jurisprudencia europea ha justificado la legalidad de estas medidas de congelación poniendo énfasis en su naturaleza cautelar y por tanto temporal<sup>31</sup>, y en que el derecho de propiedad no goza de una protección absoluta y por consiguiente puede ser objeto de restricciones cuando las mismas respondan a objetivos de interés general perseguidos por la Unión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho<sup>32</sup>. Además, deben estar establecidas por la ley<sup>33</sup>.

30 Vid. la Decisión (PESC) 2022/1272 del Consejo, de 21 de julio de 2022 (DOUE L 194, de 21 de julio de 2022, p. 11) y el Reglamento (UE) 2022/1273, de 21 de julio de 2022 (DOUE L 194, de 21 de julio de 2022, p. 11).

31 Por ejemplo en la sentencia del Tribunal General de 5 de noviembre de 2014 (asunto *Mayaleh/Consejo*, acumulados T-307/12 y T-408/13, ECLI:EU:T:2014:926, apartado 175) se dice: «Es preciso señalar que las medidas de congelación de los fondos, de los activos financieros y de otros recursos económicos de las personas acerca de las cuales se ha apreciado que apoyan al régimen sirio impuesta por los actos impugnados tiene naturaleza cautelar y no pretenden privar de su propiedad a las personas afectadas (véase en este sentido y por analogía sentencia *Kadi (...)* apartado 358). Sin embargo, las medidas referidas originan indudablemente una restricción al ejercicio del derecho de propiedad (véase en este sentido y por analogía la sentencia *Al Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, apartado 120».

32 Apartado 173 de la sentencia dictada en el apartado anterior.

33 Esta condición se cumple desde el momento en el que se recogen en actos que tienen un alcance general. «Esas medidas están "establecidas por la ley" [véase por analogía Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sentencia *Lavents c. Letonia* de 28 de noviembre de 2002, N.º 58442/00 § 135], dado que se enuncian en actos que tienen un

Por lo que respecta a los objetivos de interés general perseguidos por la Unión Europea, que frecuentemente se dice que también coinciden con los de la comunidad internacional, las normas sancionadoras suelen invocar fundamentos como la protección de la población civil, el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, la integridad territorial de un país, etc. La jurisprudencia sostiene que ante la relevancia de tales objetivos las medidas restrictivas de la propiedad son apropiadas y también son necesarias, puesto que con unas medidas alternativas y menos restrictivas (sistema de autorización previa, obligación de justificación con posterioridad del uso de los fondos desembolsados) no se pueden alcanzar tan eficazmente los objetivos perseguidos. En consecuencia, para la jurisprudencia europea la congelación de los fondos y los activos financieros sería proporcional, es decir respetaría el principio de proporcionalidad, en relación con los objetivos perseguidos.

#### **2.4. Objeciones y críticas a la restricción consistente en la congelación de fondos y recursos económicos y otras sanciones paralelas**

Pese a la solidez y relevancia de los argumentos expuestos en el apartado anterior, la medida sancionadora consistente en congelar los bienes del sancionado merece algunas críticas, que ponen de relieve que siendo una restricción que afecta profunda e intensamente a las personas físicas y jurídicas que la padecen y a la economía en general del país sancionado, sin embargo, no tienen un efecto útil para alcanzar los objetivos que se pretenden mediante su imposición. A este respecto, debemos tener en cuenta los siguientes aspectos:

- En primer lugar, en cuanto a la naturaleza meramente temporal de las medidas, como ya hemos señalado anteriormente, su temporalidad no impide que en la práctica su imposición, mediante continuadas prórrogas, se extienda durante mucho tiempo llegando a alcanzar un efecto que pudiéramos tachar de permanencia de la restricción con las consecuencias negativas que de tal situación se desprenden.
- En segundo lugar, hay que reparar en el problema de los efectos y la eventual eficacia de las sanciones internacionales<sup>34</sup>. Éstas tienen una

---

alcance general (véase en ese sentido la sentencia Gbagbo y otros (Consejo, apartado (...) 56, véase también por analogía la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert, C-92/09 y C-93/09, Rec. p. I-11063, apartado 66) y disponen de una base jurídica clara en el Derecho de la Unión, y además se formulan en términos suficientemente precisos en lo que atañe a su alcance así como a las razones que justifican su aplicación al demandante (...)).

34 JONES, L., PORTELA, C., «La evaluación del éxito de las sanciones internacionales: una nueva agenda investigadora», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N.º 125 (septiembre

al perseguidos por la  
 én coinciden con los  
 loras suelen invocar  
 el mantenimiento de  
 il de un país, etc. La  
 objetivos las medidas  
 in necesarias, puesto  
 as (sistema de auto-  
 ridad del uso de los  
 izmente los objetivos  
 ropea la congelación  
 il, es decir respetaría  
 ativos perseguidos.

## ón consistente ursos alelas

puestos en el apar-  
 congelar los bienes  
 relieve que siendo  
 is personas físicas y  
 país sancionado, sin  
 tivos que se preten-  
 tener en cuenta los

ente temporal de las  
 te, su temporalidad  
 mediante continuadas  
 jando a alcanzar un  
 le la restricción con  
 se desprenden.

a de los efectos y la  
<sup>34</sup>. Éstas tienen una

s (Consejo, apartado (...)  
 ia de 9 de noviembre de  
 ec. p. I-11063, apartado  
 n, y además se formulan  
 e así como a las razones

es internacionales: una  
 /s, N.º 125 (septiembre

multitud de consecuencias que van mucho más lejos que de lo que en principio se derivaría de una lectura simplista de sus mandatos<sup>35</sup>. Así, entre otros efectos, tenemos que destacar que no sólo 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>36</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>37</sup>. En este sentido, es muy sintomático que, por ejemplo, en el caso radicalmente actual de las sanciones de la Unión Europea a la Federación de Rusia por los sucesos acontecidos en Ucrania, cada vez sean más los autores que se preguntan sobre la legitimidad de tales sanciones y también sobre su incidencia en los derechos fundamentales de los afectados<sup>38</sup>.

2020), pp. 39-60.

- 35 PORTELA, C., VLASKAMP, M. V., «Introducción: los otros efectos de las sanciones internacionales», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N.º 125 (septiembre 2020), pp. 7-12.
- 36 HOFER, A., «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.
- 37 NIZHNIKAU, R., «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.
- 38 Por ejemplo, entre las publicaciones más recientes, podemos citar, entre otros: SILINGARDI, S., «Sulla legittimità delle sanzioni unilaterali nei confronti delle Russia a seguito dell'aggressione contra l'Ucraina», *Rivista di Diritto Internazionale*, 2022, vol. 105, N.º 3, pp. 795-817. RUOPPO, R., «Sanzioni individuali dell'Unione Europea nel conflitto Russo-Ucraino e diritti fondamentali: luci ed ombre all'indomani delle prime pronunce della Corte di Giustizia», *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 1201-1219. CIMAROSSA, C., «La legi-

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>39</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. Realmente no son más que una limitada y modesta contribución al alcance de los objetivos políticos buscados, que en muchos casos no funciona y siempre dependiendo mucho de la condición del país sancionado, la severidad de las restricciones, etc.<sup>40</sup>. Por consiguiente, estamos ante medidas de muy dudosa eficacia y utilidad, pero que perjudican gravemente a la economía del país sancionado.

En tercer lugar, y muy relacionado con lo señalado en los párrafos anteriores debemos tener presentes las aportaciones contenidas en diversos informes y otros documentos<sup>41</sup> del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos y del Relator, actualmente Relatora, Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos<sup>42</sup>. De toda esta extensa documentación queremos destacar algunas notas especialmente relevantes para este trabajo, que pasamos a exponer<sup>43</sup>.

---

ttimità delle misure restrittive a carattere personale contro la Federazione Russa alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea», *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 1242-1253.

- 39 SPLINTER, M., KLUMP, J., *Chapter 7. Do Sanctions Cause Economic (...)*, p. 118.
- 40 HUFBAUER, G. C., SCHOTT, J. J., ELLIOT, K. A., OEGG, B., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3.ª ed., Washington, 2007, pp. 158-160.
- 41 <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/reports-submitted-human-rights-council-human-rights-and-unilateral-coercive-measures>
- 42 Figura creada mediante la Resolución 27/21. A/HRC/RES/27/21, [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/21](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/21). Con corrección en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/220/74/PDF/G1422074.pdf?OpenElement>.
- 43 A este fin, nos centramos fundamentalmente en los siguientes cinco informes:  
 - Estudio temático de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el efecto de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, con recomendaciones sobre los medios de poner fin a esas medidas, de 11 de enero de 2012, A/HRC/19/33, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-33\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-33_sp.pdf);



internacionales para en hay que tener en falta de suministros, c.) afectan principal- ad y mucho menos a enos presionadas. El rricciones internacio- clara y rápidamente ), aunque cada caso nente. Pero también líticos, las sanciones o de la magnitud de ididos solamente en io son más que una ivos políticos busca- diendo mucho de la rricciones, etc.<sup>40</sup>. Por cacia y utilidad, pero onado.

los párrafos anterior- as en diversos infor- as Naciones Unidas e Relatora, Especial tivas unilaterales en nsa documentación antes para este tra-

derazione Russa alla luce », *Ordine internazionale e*

c (...), p. 118.

*Sanctions Reconsidered*,

al-coercive-measures/ eral-coercive-measures

tps://ap.ohchr.org/docu- tps://documents-dds-ny. element.

nco informes:

aciones Unidas para los nilaterales en el disfrute lios de poner fin a esas hr.org/sites/default/files/ RC-19-33\_sp.pdf;

Las sanciones internacionales son un fenómeno en clara expansión, tanto en sus modalidades, como en la frecuencia con la que se imponen y el número de sujetos a los que afectan.

No es fácil evaluar el impacto de estas medidas en los derechos huma- nos, sobre todo cuando son medidas de carácter sectorial, que por su propia naturaleza afectan a una pluralidad de personas físicas y jurídicas. En todo caso, la evaluación del impacto requeriría análisis desde las más variadas perspectivas: sociológica, jurídica, económica, demográfica, etc.

Los principales perjudicados de las medidas restrictivas suelen ser las cla- ses y grupos sociales más vulnerables (niños, mujeres, ancianos, enfermos, los pobres, etc.) que ven como los productos básicos se encarecen, se difi- culta el acceso a medicamentos, comida, material educativo y otros artícu- los que cubren necesidades básicas e imprescindibles. También operaciones bancarias elementales, como realizar una modesta transferencia bancaria, se convierten en muy difíciles e incluso imposibles. Por ejemplo, la exclusión de todos o parte de los bancos de un país del sistema de la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT)<sup>44</sup> dificulta enormemente cualquier operación financiera con el mismo<sup>45</sup>.

- Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coer- citivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, de 30 de agosto de 2018, A/HRC/39/54, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/264/88/PDF/G1826488.pdf?OpenElement>

- Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coer- citivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, de 15 de julio de 2019, A/74/165, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/216/82/PDF/N1921682.pdf?OpenElement>

- Medidas coercitivas unilaterales: noción, tipos y calificación. Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, de 8 de julio de 2021, A/HRC/48/59, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/175/89/PDF/G2117589.pdf?OpenElement>

- Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coer- citivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, de 13 de septiembre de 2021, A/76/174/Rev.1 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/245/79/PDF/N2124579.pdf?OpenElement>.

44 *Medidas coercitivas unilaterales: noción, tipos y calificación (...)*, p. 9.

45 Es lo que pretende la Unión Europea respecto de Rusia mediante el artículo 1 *sexies*, en relación con su anexo VIII de la Decisión 2014/512/PESC, del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania y el artículo 5 *nonies*, en relación con el anexo XIV del Reglamento (UE) N.º 833/2014, del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, introducidos por la modificación operada por la Decisión (PESC) 2022/346, del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania y por el Reglamento (UE) 2022/345, del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) N.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones

Igualmente, las medidas coercitivas unilaterales tienden a eliminar a las clases medias, acentuando las diferencias sociales y dándose la paradoja de que en ocasiones pueden favorecer a los sectores más ricos de la sociedad o incluso a los dirigentes estatales, que pueden monopolizar el tráfico ilícito o utilizar otros medios para procurarse lo que necesiten, teniendo la consecuencia de que se perjudica a los sujetos a los que los derechos humanos pretenden dar una protección especial y por el contrario favorecen a los sujetos contra los que en principio van dirigidas las sanciones.

Dependiendo de su volumen, naturaleza y sectores afectados, las sanciones internacionales pueden aumentar el desempleo y también los precios, ante la dificultad de encontrar proveedores alternativos.

En este sentido, la observación de la práctica pone de manifiesto dos importantes problemas que tienden a agravar estas realidades en lo que significan de multiplicación de los efectos negativos de las sanciones. El primero consiste en que normalmente no se suele prohibir la exportación al país sancionado de medicamentos, equipos médicos y quirúrgicos, alimentos infantiles y otros artículos similares, pero el efecto indirecto y expansivo de las sanciones puede tener la consecuencia de que el Estado sancionado no tenga medios económicos para adquirir tales bienes que cubren necesidades elementales; en efecto, si por ejemplo a un país cuya economía se sostiene en el petróleo se le prohíbe exportar petróleo puede encontrarse en la situación de que no tenga medios para la adquisición de medicamentos, material médico, alimentos infantiles, etc.

El segundo problema es el que se ha denominado «exceso de celo en la aplicación»<sup>46</sup> de las sanciones. Fenómeno que se da especialmente en las empresas privadas, que por temor a las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos o simplemente por miedo más o menos infundado a no apreciar el ámbito y los límites de las normas sancionadoras dejan de hacer operaciones que de suyo serían plenamente legales, pero que se hacen imposibles por el citado «exceso de celo en la aplicación». Esto es especialmente patente en el caso de las empresas financieras; en efecto, frecuentemente los bancos se niegan a operar con los países sancionados o con bancos norteamericanos, cuando Estados Unidos tiene sancionado a un determinado Estado, y al hacerse imposibles o muy difíciles o muy caros los pagos y los cobros se dejan de realizar operaciones de exportación e importación plenamente legales porque no se pueden materializar las transacciones financieras relacionadas con las mismas.

---

de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. La sanción afecta ya, después de las posteriores modificaciones de las normas citadas, a una decena de bancos rusos.

46 *Medidas coercitivas unilaterales: noción, tipos y calificación*. (...), pp. 13-14.

### 3. Conclusiones

Las sanciones internacionales son un fenómeno en clara expansión en todos los sentidos (cantidad de las mismas, modalidades, sujetos afectados, etcétera). Con ellas se pretende alcanzar determinados objetivos políticos (preservar la integridad de un país, favorecer una transición democrática, detener la proliferación nuclear, etcétera). Frecuentemente uno de los objetivos buscados es la protección de los derechos humanos. La Unión Europea no es ajena a esta tendencia, puesto que ha establecido un régimen específico de restricciones para salvaguardar los derechos humanos e incluso los invoca reiteradamente en la imposición de otros regímenes de sanciones.

Sin embargo, las sanciones internacionales en numerosas ocasiones limitan derechos fundamentales (propiedad, libertad de expresión, libertad de empresa, etc.). La jurisprudencia europea ha dicho reiteradamente que la Unión Europea cuando las impone debe respetar los derechos fundamentales.

Si reparamos en el caso de una restricción muy frecuente, como es la de la inmovilización de fondos y recursos económicos, vemos que claramente limita gravemente el derecho de propiedad. Los motivos por los que las instituciones europeas y el Tribunal General y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea justifican dicha medida son que tiene una naturaleza cautelar, y por tanto su alcance es temporal, las autoridades competentes de los Estados miembros pueden autorizar la liberación de fondos en ciertas circunstancias y bajo determinadas condiciones y en que el derecho de propiedad no es absoluto y puede ser limitado legítimamente.

No obstante, estos argumentos pueden ser rebatidos. Lo habitual es que la medida de congelación de activos se prolongue mucho en el tiempo, con lo que la nota de su temporalidad se difumina sensiblemente, es una medida que perjudica a la sociedad en general, e incluso a la economía de los países de la Unión, y no solamente a los sujetos sancionados e implica, como cualquier otra sanción internacional, una vulneración del principio de igualdad soberana entre los Estados.

Los informes de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos ponen de manifiesto que tales medidas perjudican fundamentalmente a los grupos sociales más vulnerables y hacen difícil su acceso a bienes y servicios que cubren necesidades básicas; también dificultan gravemente, e incluso impiden, operaciones bancarias elementales.

Además, tienen un efecto atemorizante, que se materializa en un «exceso de celo en la aplicación» de las sanciones, con la consecuencia de que las empresas, y en especial los bancos, se niegan a realizar determinadas operaciones, aunque de suyo sean legales, en cuanto que no están comprendidas dentro del ámbito de las restricciones.