



**Análisis del CURI**

**Sin seguridad colectiva, el incierto auge de las sanciones unilaterales**

*Alejandro Pastori Fillol*

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*Marzo 2022*

*Análisis N° 1/22*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros y Colaboradores. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores

## **Sin seguridad colectiva, el incierto auge de las sanciones unilaterales**

*Dr. Alejandro Pastori Fillol<sup>1</sup>*

*Artículo de análisis publicado en marzo 2022, Newsletter CURI*

La invasión rusa a Ucrania ha supuesto un golpe tremendo en muchos sentidos. Uno de los más “afectados” ha sido el Derecho Internacional Público (DIP) y su sistema de seguridad colectiva, es decir el conjunto de normas e instituciones de esa rama del derecho encargados de reglar la convivencia pacífica entre los Estados de la comunidad internacional.

Efectivamente, frente a una acción armada directa contra la soberanía territorial de Ucrania se han violentado principios y normas que el DIP tiene marcados a fuego como reglas esenciales de comportamiento de los Estados y que son la base del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Pero no sólo estas normas primarias esenciales del derecho internacional se han visto pisoteadas, sino que también ha quedado en evidencia la incapacidad del sistema multilateral existente, creado también por normas de DIP, para remediar la situación mediante el castigo al Estado incumplidor.

En efecto, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano encargado de cumplir con el propósito de mantener la paz encomendado a esa Organización, no funciona cuando el violador es un miembro permanente que tiene derecho a veto, como es el caso de Rusia, ya que se ve imposibilitado de adoptar una decisión por el uso que este hace de su derecho. Una “particularidad” del sistema que eventualmente provoca su parálisis y es un cheque en blanco para que los cinco miembros permanentes puedan saltarse las reglas de vez en cuando.

Otros foros multilaterales más jurídicos que políticos tampoco sirven en la especie para apuntalar eficazmente a la seguridad colectiva: la Corte Internacional de Justicia no tiene jurisdicción compulsiva sino voluntaria y además el cumplimiento de sus fallos no deja de ser voluntario, sólo puede obligar a ejecutarlos el mismismo Consejo de Seguridad que como vimos está acá paralizado por el veto; la Corte Penal Internacional, por su parte, que podría juzgar a los individuos culpables de un crimen de agresión o de guerra, por ejemplo a Putin, no es competente, en principio, para entender en situaciones que involucren a Estados no partes en su Estatuto fundacional y Rusia, como otros países claves en las relaciones internacionales, no es parte de este, ni tampoco Ucrania.

---

<sup>1</sup> Profesor Titular (G5) de Derecho Internacional Público. Facultad de Derecho. UDELAR. Montevideo. Uruguay

Aunque en la especie no es imposible que se pudiera encontrar una vía jurídica para que la CPI entendiera en el caso, como la está buscando su Fiscal general iniciando una investigación al respecto, la efectividad de esta opción no parece en modo alguno inmediata, ni cierta. Sin hablar de que la CPI es una jurisdicción complementaria de la de los Estados. Todo esto por ende es muy válido, pero es mucho más “pour la galerie”, que por su expectativa de impacto real.

Así se podría seguir desgranando al multilateralismo internacional y constatando que para un caso como el que nos ocupa, poco se puede hacer en ese marco. Se podrá decir que la Asamblea General de la ONU por amplia mayoría ha “deplorado enérgicamente” la invasión rusa (no empleó, sugestivamente, la palabra “condena” como recoge la mayoría de la prensa), pero se sabe que sus resoluciones no tienen poder vinculante y quedará esto como un precedente importante de la opinión mayoritaria de la comunidad internacional, pero nada que pueda torcer la situación en lo inmediato ni servir de base jurídica para justificar acciones directas contra el infractor. Lo mismo Declaraciones regionales como la de la OEA que dio más que hablar en nuestro país por otros motivos que por su contenido.

Esta terrible situación de bloqueo del sistema multilateral y de impune violación de la soberanía territorial ajena no es nueva. Ya se verificó en el 2003 cuando la agresión armada de los EE.UU a Iraq respaldado por una treintena de Estados (una coalición para delinquir, podríamos llamarla), basada en argumentos mentirosos (la existencia de armas de destrucción masiva), que procedió a ocupar y “reconstruir” a la nación árabe, sin que nadie lo impidiera y por supuesto sin autorización para ello del Consejo de Seguridad gracias al veto (doble en este caso), de EE.UU. y del Reino Unido. Los rusos ahora bien se encargan de recordarla para mostrar que no están solos y que hay una “doble vara” por parte de Occidente al juzgar los hechos actuales.

Sin embargo, por malo que haya sido aquello de Iraq, ahora la coyuntura es aún peor, porque a diferencia del 2003, no hay una coalición que invade Ucrania, hoy es sólo Rusia (y Bielorrusia); están además enfrentadas las grandes potencias nucleares, lo que no sucedía en el otro caso, y peligra la integridad territorial de Ucrania o parte de ella, lo que no era el propósito de la invasión a Iraq. Sólo se repite en ambos casos una falaciosa retórica de legítima defensa preventiva de intereses del invasor o críticas al gobernante de turno del país invadido, argumentos urdidos como justificación de la violación normativa, cada vez menos imaginativos.

Pero después de todo, ¿para qué esforzarse demasiado en justificar la violación al Derecho Internacional Público por parte de los grandes? Si finalmente es un juego de estrategias entre los poderosos en donde cada cual se tolera de tanto en tanto una salida fuera de la norma siempre que más o menos se encuentre enmarcada en un respeto tácito de los intereses respectivos. En ese marco, el derecho puede ser manipulado y hasta ignorado sin grandes consecuencias. Un juego peligroso, pero ampliamente practicado, dentro de un marco pseudojurídico.

La violación de la norma de derecho en cambio se aplica con dureza cuando su destinatario es un país de menor poder. Tales los casos de la primera acción contra Iraq por su anexión de Kuwait, de Libia o de Serbia, ilegalmente bombardeada por la OTAN. En esos casos funcionaron tanto consensos entre los grandes dentro o fuera del Consejo de Seguridad, como los tribunales internacionales o locales, o incluso la justicia por mano propia, ya que el serbio Milosevic terminó ante la Corte Penal Internacional, Saddam Hussein colgado por sus enemigos en un burdo simulacro de juicio imparcial y Muamar Ghadafi asesinado por una turba enfervorizada luego que la OTAN bombardeara el convoy donde escapaba. Sin hablar de Bin Laden, un asesinato sin juicio en país extranjero, puro y simple, sin consecuencia alguna para los Estados Unidos que además lo filmaron en vivo para deleite de la tribuna local.

Castigos ejemplares coexistiendo con impunidad absoluta, según los protagonistas. Por eso a contrario de estos ejemplos, mal nos imaginamos a Vladimir Putin sentado frente a la Corte Penal Internacional en estos momentos, que es donde debería finalmente comparecer si todo funcionara de manera equitativa y el derecho tuviera alguna prevalencia en estos asuntos. Pero después de todo George W. Bush está en su rancho en Texas y nadie ha pensado, ni se podría, llevarlo ante ese tribunal por los muertos en Iraq, por lo cual el ruso puede estar tranquilo que con los criminales de guerra de los grandes nadie se mete. Y Colin Powell murió en su tierra natal después de haber mentido descaradamente ante el Consejo de Seguridad mostrando imágenes de armas de destrucción masiva inexistentes en territorio iraquí, aunque se dijo que estaba profundamente arrepentido por esa acción.

Frente a esta coyuntura general que deja al derecho internacional de la seguridad colectiva a la altura de un felpudo cuando los intereses en pugna son los de los grandes, ¿qué es lo que se hace? Pues se aplican sanciones. Es la gran salida para mostrar que más o menos estamos queriendo emparejar la cosa y además que estamos dentro de un marco jurídico que nos permite hacerlo, porque otra vez, al igual que en la seguridad colectiva, las sanciones tienen sumero jurídico previsto. En el caso de Ucrania, se ha seguido la misma lógica y la respuesta de los gobiernos de sus aliados (con alguna capacidad de impacto) ha sido la de imponer sanciones a Rusia, esencialmente de tipo económico financiera.

Muchos de los defectos y vicios que mencionamos para la seguridad colectiva multilateral, en relación con la aplicación del derecho, se verifican en el caso de las sanciones, es decir que perfectamente puede haber sanciones fuera de lugar, donde nadie podrá castigar al que se pasó de la raya. O sea, no seamos ingenuos tampoco respecto de la "bondad jurídica" de algunas sanciones, que las mismas están igual de politizadas que todo el resto. Nadie hablaría, si no, del embargo a Cuba o de la ley Helms-Burton.

Por esta posibilidad de abusos que trae aparejada, las sanciones o medidas unilaterales son bastante mal vistas por el DIP en general. Simplemente indicaremos acá algunos aspectos que se deben tener en cuenta para entender este punto con claridad y no pensar que, al menos jurídicamente, toda sanción es válida en cualquier circunstancia y procurar distinguir al trigo de la paja en

el caso de las sanciones contra Rusia.

Para ello es esencial conocer los límites, también de las sanciones. Es que, en definitiva, todo el DIP en estos temas de seguridad colectiva y sanciones básicamente sirve para establecer los límites de la acción de los Estados. No asegura que quienes lo estimen preferible, los sobrepasen y corran con sus posibles consecuencias, una decisión que dependerá de la esgrima política, de los intereses estratégicos, de las fuerzas relativas, de las alianzas, de razones de política local y de intereses económicos y por supuesto de las relaciones de poder. No hay sanción en el DIP para los poderosos y como decía Rudolf Von Ihering, un jurista iluminado si los hubo, inspirador del positivismo: el derecho sin sanción “*es una luz que no alumbraba, un fuego que no quemaba*”. Pequeño detalle de todo el DIP que se vuelve inmenso en materia de paz y seguridad cuando algunos países sólo temen a la falta de equilibrio de poderes y no a la coacción de la norma, ni al respeto a sus fundamentos éticos o morales.

Pero vayamos al detalle de nuestros límites en las sanciones. Haremos referencia a la legalidad, eficacia y peligros de las sanciones o medidas unilaterales, de forma sucesiva.

La base principal de la legalidad de las sanciones o medidas unilaterales se deriva del derecho relativo a las contramedidas.

Los Artículos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre la Responsabilidad del Estado aclaran y precisan el alcance del derecho de un Estado a desplegar contramedidas, estableciendo una serie de condiciones, que hoy son derecho consuetudinario vigente.

Entre ellas se encuentran:

- El Estado sancionado debe haber cometido un hecho internacionalmente ilícito.
- El Estado sancionador debe demostrar que es un "Estado perjudicado".
- Las medidas deben tener como objetivo inducir al Estado sancionado a cumplir consusobligaciones.
- Las medidas deben ser proporcionales al perjuicio sufrido.
- Las medidas no pueden afectar a las normas fundamentales de derechos humanos ni a las normas de *ius cogens*. Esto incluye los derechos al debido proceso de las personas o entidades objeto de las sanciones.
- Las medidas deben terminar cuando el acto ilícito haya cesado.

De lo antedicho se desprende que las contramedidas o sanciones no pueden incluir el uso de la fuerza por parte de terceros Estados. Las represalias armadas están prohibidas. Por ende, acciones militares armadas por terceros contra Rusia no son válidas. Otra cosa diferente es la legítima defensa individual que puede utilizar Ucrania (o la legítima defensa colectiva si hubiera un tratado que la habilitara, pero Ucrania no es parte de la OTAN). Asimismo, las medidas contra personas (congelamiento de fondos etc..) siempre tienen la desventaja jurídica de dejar sin defensa al sancionado, lo

cual es contrario al derecho al debido proceso previsto. Si yo soy un oligarca ruso (parece que ahora este término está reservado a los ricos rusos, no he visto que a Bill Gates se lo llame un oligarca estadounidense) y me bloquean una cuenta, es un acto que atenta contra mis derechos y no tengo forma de recurrirlo. Hay jurisprudencia europea de derechos humanos en que estas sanciones se han considerado ilegales (emblemático caso KADI).

Las restricciones o prohibiciones a la libertad de expresión de agencias de noticias rusas en medios públicos es una medida no permitida pues afecta al derecho humano fundamental de la libertad de expresión del emisor y al del ciudadano de estar informado. Sería una sanción ilegal. No se debería prohibir la señal de la cadena de noticias RT por ejemplo.

Los Artículos de la CDI no permiten a priori resolver definitivamente el punto de la validez de las medidas unilaterales adoptadas “en interés de la comunidad internacional”, que son las que más nos importan en este caso, porque son las que o perjudicado” (que en este caso es solamente Ucrania).

La CDI se reservó expresamente su posición sobre esta cuestión, dejando "la resolución del asunto al desarrollo ulterior del derecho internacional". Dada la violación perpetrada por Rusia (un crimen de agresión) no nos caben dudas que las sanciones económico-financieras que se han publicitado ingresan todas en una acción en “Interés de la comunidad internacional en su conjunto” por lo cual se deben dar por disipadas esas dudas y consideradas acordes al derecho de las contramedidas, y, además, proporcionales al hecho internacionalmente ilícito, como lo reclaman los Artículos.

La eficacia de las contramedidas es otro aspecto muy debatido. Muchas veces las mismas no alcanzan a tener efectos reales y solo dañan a las poblaciones de los países sancionados y no a la clase dirigente, por lo que las políticas o acciones que dieron lugar a las mismas no se modifican. Un buen ejemplo de esto son las medidas adoptadas contra Venezuela por EE.UU y la Unión Europea (UE), que ahora quizás se levanten para negociar nuevamente sin ellas. No tuvieron utilidad alguna. Imposible saber si las que se están adoptando ahora contra Rusia serán eficaces. El tiempo dirá, pero hay muchos ejemplos de su inutilidad.

En cuanto a los peligros de las sanciones unilaterales, los mismos son coyunturales a la situación actual o son una consecuencia a futuro de una aplicación “desmedida” y “tolerada” en esta instancia. En lo coyuntural pueden hacer subir la escalada bélica si Rusia se siente acorralada, o tener consecuencias económicas no deseadas para quién las impone. Pero esto es un peligro estratégico y no jurídico que no hay más remedio que aceptar.

En el plano jurídico práctico en cambio, esta avalancha de sanciones puede terminar por inclinar la balanza del llamado “desarrollo progresivo del DIP” que pedía la CDI en el sentido de ampliar el marco de acciones unilaterales consideradas legales, con consecuencias no deseadas.

En efecto, si a futuro se generalizara el uso ampliado y aceptado de las sanciones unilaterales, se volvería una práctica común y perdería definitivamente relevancia la garantía de lo multilateral.

Las sanciones unilaterales mayoritariamente son un arma de política exterior aplicada por Estados Unidos, la Unión Europea o Rusia, pero no de los países menores, que suelen ser sus destinatarios y estos serían por ende los mayores perjudicados por ese “desarrollo” de la validez de las sanciones unilaterales en el futuro.

Su aplicación puede ser respaldada hoy para el caso de la invasión rusa, pero también por otro lado su ampliación generalizada echará más leña en el horno crematorio de los maltrechos mecanismos multilaterales de la seguridad colectiva y alimentará una visión de las relaciones internacionales basadas en las relaciones depoder. Otro riesgo a correr.