



**La adopción y la eficacia de las medidas restrictivas
en favor de la democracia o los derechos humanos
adoptadas por la UE contra terceros países,
individuos o entidades.**

Alejandro Pastori Fillol

**Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales**

Estudio N° 8/21

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.

La adopción y la eficacia de las medidas restrictivas en favor de la democracia o los derechos humanos adoptadas por la UE contra terceros países, individuos o entidades.

Alejandro Pastori Fillol ()*

Resumen

Las medidas unilaterales de los Estados para obligar a otros a cumplir con un compromiso democrático o con el cumplimiento de los derechos humanos levantan siempre cuestionamientos en uno u otro sentido. En este artículo nos proponemos analizar el alcance de aquellas medidas adoptadas por la Unión Europea en este sentido, para conocer cuáles son el motivo exacto de su adopción, el tipo sanciones impuestas y finalmente la eficacia que han tenido en función de su propósito. Más allá de su legalidad, que no se trata en este trabajo, lo anterior nos servirá para saber la amplitud, el tipo y la utilidad de la adopción de estas medidas y porqué son un instrumento tan frecuente de la política exterior de la UE.

Palabras clave: Medidas unilaterales; sanciones unilaterales: Unión Europea; Democracia; Derechos Humanos.

Abstract

Unilateral measures adopted by States to force others to comply with a democratic or human rights commitment always raise controversies in one sense or another. In this article we intend to analyze the scope of those adopted by the European Union to find out what kind of measures exist, the exact reason for their adoption, the sanctions imposed and finally the effectiveness they have had based on their original purpose. Beyond their legality, which is not dealt with in this paper, the foregoing will help us to know the extent, type and usefulness of adopting these measures and why they are such a frequent instrument of the EU foreign policy.

Key words: Unilateral measures; Unilateral sanctions; European Union; Democracy; Human Rights

() Profesor Titular (G5) de Derecho Internacional Público. Facultad de Derecho. UDELAR. Montevideo. Uruguay*

Introducción

En la práctica internacional se encuentran varias formas de obligar a terceros Estados a cumplir con sus obligaciones internacionales. Las mismas son normalmente aplicadas por la comunidad internacional a través de la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas si considera que el incumplimiento sancionable constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

Es más complejo el tema cuando se trata de medidas unilaterales adoptadas por países o grupos de países, como es el caso de las sanciones que adopta la Unión Europea (UE), ya que en este caso la respuesta ya no es global y puede responder a intereses específicos de ese grupo de países, o a la defensa de ciertos valores propios, que no tienen por qué ser universales o representar al conjunto de la comunidad internacional

Ya hemos escrito sobre la dificultad de determinar la legalidad de estas acciones unilaterales en el Derecho Internacional Público general (referencia a dicho artículo en nota al pie 18), que suele tener una constante e irresuelta dicotomía conceptual entre autorizarlas en aras de un bien que debe considerarse superior, como podría ser la defensa de los derechos humanos, o denegarlas en aras del respeto al principio de la soberanía de los Estados y del principio de no intervención, entendiéndose además que pueden dar lugar a abusos de poder.

En este trabajo no habremos de volver sobre el tema de la legitimidad de estas acciones, sino que nos centraremos sobre el tema de la adopción y eficacia de este tipo de medidas unilaterales, centrándonos en las aplicadas por la UE (el principal emisor de sanciones unilaterales del mundo, por encima de los Estados Unidos de América), y, en particular, lo haremos respecto de aquellas relacionadas con la defensa de la democracia y el respeto por los derechos humanos y el estado de derecho. De esta forma habremos de enmarcar este trabajo dentro de la serie de artículos sobre los diferentes aspectos que vinculan a la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional público, tanto en el plano universal como regional.

En este marco regional, la adopción de sanciones por parte de la UE por estos motivos es probablemente la que genera más controversia a la hora de su adopción, la que como veremos, es cuestionable tanto en la selección de sus destinatarios y sus consecuencias, como luego en relación con el alcance de su eficacia.

En este entendido, el trabajo se dividirá en dos partes, la primera dedicada a precisar las diferentes medidas sancionatorias adoptadas por la UE por estos motivos dentro de su amplio abanico de opciones, y luego, en una segunda parte, analizar las causas que motivan la adopción de unas medidas en ciertos casos (y en otros no), además de evaluar la situación luego de que han sido adoptadas, tanto en el corto como en el mediano plazo de forma tal de poder concluir sobre su eficacia y utilidad en su propósito inicial. Concluiremos finalmente sobre esto en función de los datos recabados sobre estos dos puntos relacionando estas políticas sancionatorias con el contexto político internacional.

1. Las sanciones adoptadas por la UE en favor de la democracia o los derechos humanos: una opción dentro de una tipología más amplia.

No son sanciones institucionalizadas sino institucionales que es diferente. No es cometido de la UE aplicar sanciones, pero ha decidido aplicarlas de forma institucional para preservar valores que entiende deben ser protegidos.

1.1. La Unión Europea tiene a su alcance un abanico de posibles medidas restrictivas para utilizar como sanciones.

Siguiendo lo que señala la fundación Robert Schuman¹, dependiendo de la escala de aplicación, las sanciones europeas se pueden agrupar en tres categorías: sanciones de Naciones Unidas (implementación de sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU), sanciones mixtas (que se suman a las medidas adoptadas por Naciones Unidas) y sanciones autónomas, impuestas independientemente por la Unión.

En la defensa de los derechos humanos y la democracia encontramos con cierta lógica mayoritariamente medidas restrictivas en las dos últimas categorías.

De acuerdo con el estudio de la Fundación antes citado, el objetivo de las sanciones es "producir un cambio en la política o actividad", para obligar al Estado objetivo a modificar su comportamiento. Esto es conteste con la idea de las contramedidas en el derecho internacional.

Se señala por otro lado en el mismo documento que, en función de los objetivos perseguidos, a nivel europeo, se pueden diferenciar cinco motivos para la aplicación de sanciones, que alcanzan, al día de hoy, a 38 países:

- a) la promoción de la democracia y los derechos humanos (por ejemplo, las sanciones contra cuatro funcionarios chinos adoptadas el 22 de marzo de 2021; o las sanciones contra Burundi, Libia, Irán, Rusia, Corea del Norte, Bielorrusia, Nicaragua, Venezuela).
- b) gestión de conflictos (Libia, Siria, Guinea).
- c) no proliferación (especialmente en lo que respecta a la no proliferación de armas de destrucción masiva: Irán y Corea del Norte).
- d) disuasión (Rusia).
- e) la lucha contra el terrorismo (Daesh y Al-Qaeda)

El tipo de sanciones que normalmente se adoptan pueden reducirse a cuatro, aunque el detalle de cada una de ellas pueda resultar en un reglamento de varias decenas de páginas con extremo detalle sobre las medidas restrictivas adoptadas. Las cuatro categorías son las siguientes:

- Una congelación de activos financieros
- Restricciones al acceso a los mercados, el comercio, la inversión o la asistencia técnica
- Embargos de armas
- Prohibiciones de viaje

Estas sanciones de la UE son decididas por el Consejo Europeo, por unanimidad. Esto debe ser hecho naturalmente antes de que se pueda redactar la legislación que las aplique. Algunas medidas, como la congelación de activos financieros, son implementadas directamente por la normativa de la UE. Otras sanciones, como los embargos de armas, son implementadas por los propios Estados miembros a través de

¹ "Les sanctions, instrument privilégié de la politique étrangère européenne" disponible en <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0598-les-sanctions-instrument-privilegie-de-la-politique-etrangere-europeenne>

su legislación nacional, lo que significa que las medidas de sanción deben transponerse a la legislación local²

1.2. Sanciones adoptadas por la democracia o la defensa de los derechos humanos

Dentro de estas opciones, veamos algunos de los países con sanciones aplicadas hasta el momento por la UE por motivos relacionados con la defensa de la democracia o los derechos humanos³.

Como se indicó más arriba, algunas de esas medidas han sido adoptadas en cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) por lo cual no ofrecen dificultad en cuanto al porqué de su imposición. Puede ofrecerlo el carácter selectivo de la restricción adoptada (porqué se adoptó en este caso y no en otro similar), pero esta decisión se traslada al ámbito de la ONU que es donde se adoptó la decisión original por lo cual no corresponde detenerse en ello es este trabajo. Incluso el aspecto relacionado con la eficacia de la sanción queda también atenuado en esta hipótesis: no es la UE la responsable primera de considerar la eficacia de esta, o en todo caso, si viera que la medida restrictiva no es eficaz, debería plantearlo en el CSNU que es el generador de la sanción obligada de la UE. Finalmente, estas sanciones dirigidas a la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia son las menos en esta tipología, siendo mucho más orientadas a la defensa de aspectos relacionados con la seguridad internacional.

Otras medidas en cambio han sido de iniciativa exclusiva de la Unión Europea y guardan mayor relación con nuestro tema. Veremos algunas de ellas que son significativas para hacernos a la idea de los motivos y las medidas que se imponen y su justificación. Los textos, en su mayoría, están en el idioma original de los textos de la UE al respecto, que para el caso los tiene solamente en inglés. Sólo para la actualización de algunas sanciones se ha recurrido a fuentes en español.

Bielorusia

In light of the fraudulent presidential elections that took place in August 2020 and the brutal crackdown by Belarusian security forces on the peaceful protesters, democratic opposition and journalists, the EU introduced several packages of listings, targeting natural and legal persons.

On 4 June 2021, the Council also prohibited any aircraft operated by Belarusian air carriers to take off from, land in or overfly the territory of the Union.

In 24 June 2021, the EU imposed further targeted economic sanctions aimed at implementing the conclusions of the European Council of 24 and 25 May 2021 following the unlawful forced landing of an intra-EU Ryanair flight in Minsk, Belarus, on 23 May 2021.

² <https://complyadvantage.com/fr/base-des-connaissances/que-sont-les-sanctions/liste-des-sanctions-de-lunion-europeenne-ue/>

³ La lista completa de las sanciones adoptadas por la Unión Europea se puede encontrar en el sitio web de la UE referido al tema, disponible en <https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/44/?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D>

These measures include further restrictions related to the trade of arms and the prohibition of sale, supply, transfer or export of equipment, technology or software intended primarily for use in the monitoring or interception by, or on behalf of, the Belarusian authorities of the internet and of telephone communications on mobile or fixed networks. They also include the prohibition of sale, supply or transfer of dual-use items for military use and to specified persons, entities or bodies in Belarus.

Burundi

On 1 October 2015, the EU imposed targeted restrictive measures against those undermining democracy or obstructing the search for a political solution in Burundi as well as those involved in planning, directing, or committing acts that violate international human rights law or international humanitarian law in Burundi. Since the beginning of the crisis in Burundi, the EU has been of the view that only through dialogue leading to consensus, in compliance with the Arusha Agreement for Peace and Reconciliation of 2000 and the Burundian Constitution, could a lasting political solution be found in the interests of security and democracy for all Burundi's people.

China

La Unión Europea ha aprobado el lunes 22 de marzo de 2021 las primeras sanciones contra China desde el embargo de armas decretado tras la matanza de Tiananmen. El Consejo de Ministros de Exteriores, reunido en Bruselas bajo la batuta de Josep Borrell, Alto Representante de Política Exterior de la UE, ha tomado la decisión de añadir a su lista negra a cuatro dirigentes y un organismo chinos por las violaciones de derechos humanos contra la minoría uigur en la región de Xinjiang. Otros tres países, Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá han anunciado también sanciones contra altos cargos chinos para elevar la presión sobre Pekín por su política en relación a los uigures⁴.

Irán

The restrictive measures in relation to serious human rights violations in Iran were first put in place on 12 April 2011. Travel restrictions and an asset freeze were introduced with respect to persons complicit in or responsible for directing or implementing grave human rights violations in the repression of peaceful demonstrators, journalists, human rights defenders, students or other persons who speak up in defense of their legitimate rights. The measures can also be imposed against those who are complicit in or responsible for directing or implementing grave violations of the right to due process, torture, cruel, inhuman and degrading treatment, or the indiscriminate, excessive and increasing application of the death penalty, including public executions, stoning, hangings or executions of juvenile offenders in contravention of Iran's international human rights obligations.

On 23 March 2012, in view of the gravity of the human rights situation in Iran, additional restrictive measures were introduced, namely an embargo on equipment which may be used for internal repression and on equipment that may be used to monitor or intercept the Internet and telephone communications on mobile or fixed networks.

Otras medidas se han impuesto por la UE contra Irán en relación con su plan nuclear que se intitulan: Restrictive measures in relation to the non-proliferation of weapons of mass destruction (WMD). Estas son las más conocidas y las que han resultado más

⁴ Diario El País de Madrid del día 22 de marzo de 2021

eficaces, pero no guardan relación con la protección de los derechos humanos y la democracia como las anteriores.

Myanmar

In view of the absence of progress towards democratization and of the violation of human rights in Myanmar/Burma, on 28 October 1996, the EU reaffirmed the restrictive measures already in place, which included an arms embargo, and introduced additional ones, such as travel restrictions and the suspension of high-level bilateral governmental visits to Myanmar/Burma. In response to the positive developments and as a means of encouraging changes to continue, on 22 April 2013 the EU lifted all restrictive measures against Myanmar/Burma with the exception of the arms embargo and the embargo on equipment which might be used for internal repression.

However, reacting to the systematic human rights abuses perpetrated by Myanmar/Burma military and security forces, in particular in Kachin, Rakhine and Shan states, the EU Foreign Ministers in February 2018 called for strengthened restrictive measures. Accordingly, in the course of 2018 the Council of the EU adopted additional measures that included an extension of the embargo on arms and equipment which might be used for internal repression, as well as targeted restrictive measures against senior military officers of the Myanmar armed forces.

Nicaragua

In view of the continuing violations of human rights and civil liberties in the Republic of Nicaragua and to contribute to a peaceful negotiated way out of the current crisis, the Council established a new restrictive measures framework on 14 October 2019.

This framework enables the EU to impose targeted restrictive measures, including travel bans and assets freeze, against persons, entities or bodies responsible for serious human rights violations and for undermining democracy and the rule of law in the Republic of Nicaragua, as well as persons associated with them.

En vista de las recientes elecciones en Nicaragua de noviembre 2021 es posible que la opción anterior de ampliar las sanciones se pueda aplicar por la UE. En tal sentido las declaraciones del Alto Comisionado el día 8 de noviembre pasado, parecen abrir ese camino⁵

Rusia

Las relaciones entre Bruselas y Moscú han llegado con el caso *Navalni* a un punto de difícil retorno. Los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, reunidos en Bruselas, han acordado ampliar las sanciones iniciadas contra Rusia en 2014 como castigo por la persecución y el encarcelamiento del opositor ruso Alexéi Navalni.

⁵ Ver : https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/11/08/nicaragua-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Nicaragua:+Declaration+by+the+High+Representative+on+behalf+of+the+European+Union, donde se menciona que **“estudiaremos todos los instrumentos a nuestro alcance para adoptar medidas adicionales, incluidas aquellas que puedan ir más allá de las restricciones individuales”** (que son las actualmente vigentes según vimos más arriba en el texto en inglés).

Las nuevas sanciones acordadas el lunes 22 de febrero de 2021 se traducirán en un listado de altos cargos que hayan participado en la persecución y el encarcelamiento de Navalni.⁶

Venezuela

On 13 November 2017 the Council of the EU adopted restrictive measures in view of the continuing deterioration of democracy, the rule of law and human rights in Venezuela. Travel restrictions and an asset freeze can be imposed in relation to those responsible for serious human rights violations or abuses or the repression of civil society and democratic opposition, and those whose actions, policies or activities otherwise undermine democracy or the rule of law in Venezuela.

The restrictive measures aim at fostering a credible and meaningful process that can lead to a peaceful negotiated solution. The measures can be reversed depending on the evolution of the situation in the country, in particular the holding of credible and meaningful negotiations, the respect for democratic institutions, the adoption of a full electoral calendar and the liberation of all political prisoners.

2. Los fundamentos de estas sanciones en la selección del destinatario y su eficacia en función del objetivo: un análisis fáctico

Habremos de ver primero la base legal de la que dispone la UE para la adopción de estas medidas restrictivas que hemos enunciado, para después detenernos en el problema de su eficacia en los hechos.

2.1. La normativa de respaldo a la acción sancionatoria de la UE

La UE tiene a la adopción de medidas restrictivas sancionatorias como un instrumento de su Política Exterior de Seguridad y Cooperación (PESC) definido desde 2003. Son el único instrumento coercitivo de política exterior que tiene la Unión. Las líneas directrices para su adopción, su implementación y su evaluación han sido adoptadas en 2004 y luego actualizadas en el 2018 por el Consejo. En términos generales, este último documento reitera que la UE impone medidas restrictivas “a fin de producir un cambio en la política o la actividad del país, la parte de un país, el gobierno, las entidades o las personas que son objeto de las medidas, en consonancia con los objetivos centrales enunciados en el marco de la PESC”.⁷

En el 2004, el Consejo mediante una comunicación puntualizó estos aspectos señalando que los Estados miembros están "decididos a utilizar las sanciones de forma eficaz, que son un medio importante para mantener y restaurar la paz y la seguridad internacionales". Las sanciones son un "apoyo a los esfuerzos para combatir el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y como una medida restrictiva para defender los derechos humanos, la democracia, el estado de derecho y el buen gobierno". En cuanto a la aplicación, "las sanciones deben estar dirigidas de manera que tengan el máximo impacto en aquellos cuyo comportamiento queremos influir". La selección debe minimizar los efectos humanitarios negativos o las consecuencias no deseadas para las personas o los países vecinos. Agregándose a lo que ya mencionamos en el sentido de que medidas tales como los embargos de armas, la prohibición de visas y la congelación de fondos son una forma de lograrlo".⁸

⁶ Diario El País de Madrid del 23 de febrero de 2021

⁷ Párrafo 4 del documento 5664 del Consejo del 4 de mayo de 2018

⁸ Ibid. Nota al pie 1.

La actualización de 2018 consta de 53 páginas⁹. Es sumamente ilustrativa, procura establecer un mecanismo homogéneo de orientación para la implementación de las sanciones y establece una clara base jurídica para su adopción. Es interesante señalar que indica que, al adoptar medidas restrictivas la UE debe guardar especial respeto por el derecho internacional público en general, el derecho internacional de los derechos humanos y sus garantías, y hasta el respeto por las normas sobre el comercio internacional implementadas por la Organización Mundial del Comercio¹⁰.

Esto se debe a que los diferentes tipos de medidas restrictivas adoptadas por la UE pueden entrar en colisión con el respeto de principios de estas tres áreas, a saber, con la no intervención (congelamiento de fondos de Estados), con el no respeto a las garantías individuales (sanciones a personas), con el libre comercio pactado (restricciones al comercio de ciertos productos o embargo). La compleja tarea interna de implementar las sanciones ha impuesto la creación de un sitio web nacional para que los ciudadanos, comerciantes u operadores internacionales en general de la Unión sepan sobre las medidas restrictivas existentes con cada país sancionado y la forma en que deben relacionarse con cada uno de ellos a partir del tipo de medida que se ha implementado y cómo esto puede afectar al ciudadano o a quién tenía una corriente comercial con ese país¹¹.

Finalmente, en el 2020 la UE se ha dotado de una normativa específica para la adopción de sanciones en relación con la violación de los DD.HH.

El 7 de diciembre de 2020, la Unión Europea adoptó un nuevo instrumento de sanciones “horizontales” contra las violaciones de los derechos humanos en el mundo, que permite sancionar a las personas naturales o jurídicas, estatales o no, que hayan violado los derechos humanos¹². Esta “ley Magnitsky” europea, cuya aplicación debe aprobarse caso a caso por unanimidad, fue utilizada por primera vez el 22 de marzo de 2021 contra once personas y cuatro entidades en China, así como también contra Corea del Norte, Libia, Eritrea y Sudán del Sur.

Cabe recordar que la Ley Magnitsky “original” fue aprobada por los Estados Unidos en 2012 y ampliada en 2016 con el objeto de aplicar sanciones económicas o migratorias a personas físicas o jurídicas de cualquier nacionalidad por la comisión de violaciones a los derechos humanos o por actos de corrupción.

⁹ Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/es/pdf>

¹⁰ Párrafos 8 a 12 del documento 5664 del 4 de mayo de 2018

¹¹ En Francia el sitio es <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/autorites-sanctions/>

¹² Los regímenes “horizontales” de la UE son normas generales para imponer medidas restrictivas que no apuntan a ningún país. Son un instrumento para regular la forma de futuras sanciones a individuos o entidades sin necesariamente cuestionar a los gobiernos, procurando mantenerse los canales de comunicación y diálogo abiertos.

Esta ley no ha dejado de ser polémica por su relación implícita con la jurisdicción universal y las posibilidades de injerencia que permite, lo que le ha valido, quizás paradójicamente según se mire, el visto bueno de las organizaciones no gubernamentales de DD.HH. por su celeridad en detectar situaciones de abuso y tener una rápida respuesta frente a determinadas circunstancias¹³

La versión europea de esta ley Magnitsky es levemente más “light” que la norteamericana, aunque muy parecida.

Como se dijo, hasta el momento, la Unión Europea (UE) había adoptado sanciones contra países específicos, y más recientemente algunas sanciones temáticas relativas a las armas químicas, ciberataques y terrorismo. Este nuevo régimen de sanciones global supone superar las sanciones por países y adoptar un sistema más flexible que permitirá a la UE ser más ágil al no tener que aprobar un marco jurídico específico para cada caso¹⁴

Este régimen sancionador europeo se aplica en caso de genocidio, los crímenes contra la humanidad y otras violaciones de derechos humanos como la tortura, la esclavitud, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y las detenciones arbitrarias. Igualmente, cabe la posibilidad de adoptar sanciones por otras violaciones de derechos humanos, siempre que sean de carácter sistemático o generalizado, como la trata de seres humanos, violencia sexual, la libertad de reunión y de asociación, la libertad de opinión y de expresión, y la libertad de religión¹⁵.

Si bien esta lista de violaciones de derechos humanos es suficientemente amplia, la UE no ha incluido la lucha contra la corrupción en este régimen de sanciones, como sí hace la Ley Magnitsky de Estados Unidos. Esta omisión es importante puesto que a menudo la cleptocracia va de la mano de violaciones de derechos humanos, en especial en países con una democracia y estado de derecho frágiles. Por otra parte, teniendo en cuenta que en muchos países la restricción de la libertad de asociación y de opinión constituye una forma de política estatal, será difícil para la UE luchar contra estas violaciones de derechos humanos con la adopción de sanciones individuales¹⁶.

¹³ Para Amnesty Internacional “Las Leyes Magnitsky” pueden ser consideradas como variantes administrativas de la jurisdicción universal, que es penal y judicial, para proteger los derechos humanos y en tal sentido le ve un aspecto positivo. Justamente, por la lentitud de las vías judiciales en hacer justicia, esta variante administrativa es de mayor rapidez y eficacia. Una acción penal ante la Corte Penal Internacional puede tardar años. Igual o peor es llevar un caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: primero hay que agotar la vía interna y luego pleitear por años.

Por lo demás también Amnesty Internacional la relaciona con la Responsabilidad de Proteger y según indica “es la versión norteamericana” de la “responsabilidad de proteger” o “R2P” en manos de un Estado diferente (subrayado nuestro) al Estado donde se causan las graves violaciones de los derechos humanos o, en otras palabras, donde la situación está en manos de un Estado frágil o fallido bajo el asalto de la corrupción, el terrorismo y el crimen organizado. La unilateralidad de la medida de respuesta “para proteger” no parece molestar a los organismos de derechos humanos en este caso. Ver al respecto: <https://www.amnistia.org/ve/blog/2020/01/13283/derechos-humanos-r2p-y-leyes-magnitsky>

¹⁴ Calvet Martínez, Elisenda en: <http://idpbarcelona.net/la-ley-magnitsky-la-ue-nuevo-regimen-sanciones-derechos-humanos/>

¹⁵ Ibid., nota al pie 13

¹⁶ Ibid., nota al pie 13

Las medidas restrictivas deben ser adoptadas por unanimidad por el Consejo sobre la base de una propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, lo cual le quita a la “ley Magnisky” europea una mayor flexibilidad en su aplicación y es en ese sentido también menos dura que la original estadounidense de la que se inspira.

En el caso de que las sanciones sean diplomáticas, son implementadas por los Estados miembros; si la decisión del Consejo prevé sanciones económicas o financieras, comprometiendo así la competencia de la Unión, las medidas deben ser aplicadas mediante un reglamento del Consejo.

En este último caso, la Unión Europea puede utilizar como palanca la condicionalidad que implica la ayuda oficial al desarrollo que recibe el destinatario de las medidas o bien otras medidas directamente comerciales como la abolición del sistema generalizado de preferencias (SGP). Las sanciones de la Unión se aplican en todo el territorio, a las empresas constituidas en un Estado miembro, a los nacionales de los Estados miembros y a cualquier persona física o jurídica vinculada a una actividad comercial desarrollada en la Unión. Los Reglamentos que las detallan están sujetos a revisión por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que veremos más adelante que tiene una gran importancia en su efectividad.¹⁷

Cabe recordar una vez más que la legalidad internacional de la adopción de estas medidas no es el tema de este artículo, sino los mecanismos para su adopción, su tipología y su eficacia, por lo cual no abundaremos sobre si la UE “tiene derecho” a imponer las medidas restrictivas de las que dispone en su arsenal a terceros Estados en relación con la preservación de los derechos humanos o la democracia¹⁸. Simplemente tomamos acá como un hecho que lo hace, y analizamos cómo lo hace y con qué propósitos, procedimiento, alcance y efectividad.

2.2. El controversial tema de la eficacia de las sanciones de la UE.

2.2.1. Complejidad. El campo cubierto por las medidas restrictivas europeas se ha ampliado considerablemente en términos del número de países afectados, las áreas de restricciones temáticas y las personas y entidades alcanzadas. Esto genera consecuencias prácticas en el seno mismo de los actores de la UE que deben respetar y aplicar las sanciones. En efecto, no resulta sencillo entender el funcionamiento del sistema, tanto para las empresas como para las administraciones nacionales interesadas, los medios para asegurar su efectiva implementación, el grado de cumplimiento para los operadores y el seguimiento de su cumplimiento para las administraciones de los Estados Miembros (que son los encargados de asegurar su implementación), todo lo

¹⁷ Extraído de “Les sanctions, instrument privilégié de la politique étrangère européenne” disponible en <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0598-les-sanctions-instrument-privilegie-de-la-politique-etrangere-europeenne>

¹⁸ Para esto me remito a lo escrito al respecto en “La imposición de medidas unilaterales en interés de la comunidad en su conjunto y la responsabilidad internacional de los Estados. Teoría y práctica” en Revista de Derecho Público N°59, octubre 2021, Pastori Fillol, Alejandro, disponible en: <http://www.revistaderechopublico.com.uy/ojs/index.php/Rdp/article/view/163>

cual puede afectar, por motivos propios internos de la UE, la eficacia prevista de sus sanciones¹⁹.

- 2.2.2. Unanimidad. Otra circunstancia interna que incide en la eficacia del régimen de las sanciones (no en la sanción ya adoptada, sino al momento de hacerlo) es la necesidad de la unanimidad para que la misma se produzca. Esto reduce indirectamente la eficacia de todo el régimen y es necesario mencionarlo puesto que es un elemento no hace a la sanción en sí misma pero que condiciona todo el sistema.
- 2.2.3. Politización. Hacia el exterior de la UE, en relación con el o los destinatarios de las sanciones sería necesario distinguir según el tipo de sanción impuesta y el propósito, para evaluar su eficacia. En este trabajo nos propusimos considerar únicamente a aquellas que guardan relación con protección de la democracia y los derechos humanos. Sin perjuicio de ello, algunos elementos de las medidas restrictivas son comunes a cualquiera de las finalidades por las que se adoptan en la medida en que son un instrumento de la política exterior de la UE²⁰. Como tales, ese componente estratégico no está ausente en ninguna de las medidas restrictivas autónomas que son adoptadas por la UE y es una condicionante también para la eficacia posterior de su implementación. Y en puridad, para todo el sistema, ya que si es un instrumento de política exterior su finalidad se puede ver fácilmente desvirtuada.
- 2.2.4. Falta de efectividad. Respecto de los logros de las sanciones finalmente adoptadas para proteger a la democracia y los derechos humanos, debe mencionarse lo que se logró al adoptar sanciones y lo que sucedió en los lugares en que en circunstancias similares no se adoptaron sanciones, por los motivos que fueran, pese a la aparente similitud de circunstancias. La acción europea en los casos de Zimbabue, Myanmar, Venezuela, Burundi, Nicaragua, Siria, Bielorrusia o Rusia no ha dado lugar a resultados concretos, ni han resuelto las situaciones allí planteadas de quiebres al estado de derecho o violaciones a los derechos humanos. La adopción de medidas restrictivas es parte de una presunción de que las dificultades económicas o individuales se vayan traduciendo en una presión política para cambiar el rumbo de las políticas o negociar con el régimen que está en el poder que no siempre se verifica.

Otras acciones han sido más exitosas. Por ejemplo en lugares africanos occidentales donde virtualmente no hubo intervención de la UE mediante sanciones, se pudo verificar la intervención de la CEDEAO (la Comunidad Económica de Estados de África Occidental) con mucho mayor éxito para resolver problemas de democratización y respeto por el estado de derecho y los derechos humanos dada su capacidad directa de incidir en el comercio intra regional, actuando con éxito en Guinea en 2009, en Guinea-Bissau y en

¹⁹ Ver lo comentado ut supra en relación con la nota al pie 11.

²⁰ Que las sanciones europeas son ante todo un instrumento de su política exterior lo confirma además lo visto respecto del procedimiento que debe seguirse dentro de la UE, que requiere la adopción de una posición común en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), antes de la adopción de un reglamento con la medida restrictiva.

Mali en 2012, en Burkina Faso en 2015 y en Gambia en 2017. Incluso, con el concurso de la Unión Africana, imponiendo sanciones a los autores de violaciones de derechos humanos²¹.

A su vez en Bielorrusia, si bien ya existían sanciones, la argumentación utilizada por la UE para un aumento exponencial de las mismas luego de las elecciones del 2020 y las violaciones a los derechos humanos en ese país fue detonada por el desvío y obligación de aterrizar dada a de un avión de Ryanair que supuestamente violaba su espacio aéreo, y el posterior arresto del periodista que allí viajaba, lo que infringía normas, en principio, de derecho aeronáutico, con un componente de derecho penal incierto por el arresto, pero aparentemente no ameritaba la adopción de decenas de páginas de medidas restrictivas por parte de la UE. Pero sin embargo este hecho fue el detonante para que la UE procediera a condenar a ese país, tanto por el desvío del avión, como por el resto, agregando toda la fundamentación sobre violaciones a los derechos humanos que se producían en su territorio por parte del gobierno, en una curiosa concatenación de hechos y de utilización de argumentos que sorprende a quién lee la decisión del Consejo, puesto que uno se pregunta qué hubiera sido de estas medidas si no existía en incidente del vuelo de Ryanair, un hecho en sí mismo menor. Es ilustrativo leer lo que dice la decisión del Consejo²²

Rusia y China en ningún momento han considerado válidas las sanciones unilaterales de la UE por lo cual más que nada solo han provocado incidentes diplomáticos, pero no cambios de comportamientos.

En Iraq y en Venezuela se estima que las medidas restrictivas combinadas de la UE y los EE.UU. han causado más daño que beneficio. En Iraq concretamente se mencionan cifras de muertes causadas indirectamente por las sanciones²³.

2.2.5. Duplicación de sanciones. Es inevitable comprobar que cuando las sanciones de la UE son también acompañadas de sanciones en sentido similar por parte de los EE.UU. (lo que sucede muchas veces) las

²¹ Ver al respecto el artículo de Human Rights Watch disponible en <https://www.hrw.org/fr/news/2018/12/07/resoudre-la-crise-au-burundi>

²² DECISIÓN (PESC) 2021/1031 DEL CONSEJO de ..24 de junio de 2021 por la que se modifica la Decisión 2012/642/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Bielorrusia....Los días 24 y 25 de mayo de 2021, el Consejo Europeo adoptó unas Conclusiones en las que “condenaba enérgicamente el aterrizaje forzoso de un vuelo de Ryanair en Minsk (Bielorrusia) el 23 de mayo de 2021, que había puesto en peligro la seguridad aérea, y la detención por las autoridades bielorrusas del periodista Raman Pratasevich y de Sofia Sapega”. En ellas se instaba al Consejo a la adopción de sanciones económicas selectivas adicionales: “Vista la gravedad de dicho incidente y dado el aumento de las violaciones graves de los derechos humanos en Bielorrusia, así como la violenta represión contra la sociedad civil, la oposición democrática, los periodistas y las personas pertenecientes a minorías nacionales, deben adoptarse medidas económicas selectivas adicionales...” (del incidente se pasa a una violenta desacreditación del régimen y a la aplicación de una cantidad muy grande de medidas restrictivas. ¿No había noticia de esta situación antes del incidente?)

²³ Ver artículo de El País de Madrid: https://elpais.com/diario/1995/12/01/internacional/817772402_850215.html

posibilidades de eficacia de la sanción aumentan, pero tampoco hay señales claras de que logren su propósito. Venezuela es un ejemplo notorio en ese sentido. Sin embargo, en otras situaciones la duplicación de sanciones EE.UU. + UE potencian a la misma como sucedió en el caso de Irán en sus comienzos.

Por otro lado, en este tema, los EE.UU., a diferencia de la Unión Europea, tienen siempre la tentación de imponer no sólo sanciones primarias (directas al infractor) sino además sanciones secundarias (que implican que se sanciona a todo el que entre en contacto con el infractor). Esto muchas veces podría implicar que la propia UE se vea afectada por sanciones de los EE.UU. porque sus empresas no pueden comerciar con un Estado sancionado por ese país, sin recibir a su vez represalias por ese motivo, siendo que las sanciones de la UE se lo permitirían porque no alcanzarían al comercio.

La ilegalidad de las sanciones secundarias (una verdadera suerte de gendarme y juez internacional a la vez) no nos hace ninguna duda, el problema es -para nuestro tema- que estas pueden incidir indirectamente en el alcance de la eficacia de las sanciones de la UE (limitadas a las primarias) cuando a la vez los Estados Unidos le han aplicado una sanción secundaria al mismo país o grupo de individuos potenciando la sanción. Una curiosa consecuencia de la superposición o duplicación de medidas unilaterales restrictivas.

- 2.2.6. Derechos humanos de los sancionados. La aplicación de sanciones a los individuos acusados de violaciones de derechos humanos y la creación de “listas negras”, tanto por iniciativa de la UE, los EE.UU o el Consejo de Seguridad de la ONU, levanta el tema de la legalidad de esta medida ya que esas personas son sujetas a retenciones o congelamiento de sus propiedades o fondos sin derecho a defensa, en violación de su derecho a un debido proceso y a sus derechos fundamentales. El tema no es menor y el emblemático caso Kadi levantado por ese ciudadano ante la Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que le dio la razón, es un ejemplo de las posibles consecuencias colaterales de este tipo de sanciones, que conspiran contra su eficacia²⁴.

Conclusiones:

-La UE se ha dotado de un arsenal de posibilidades jurídicamente establecidas para utilizar las medidas restrictivas para la defensa de la democracia y la violación de los derechos humanos, pero que no ha sido coherente en su aplicación. Ha tenido una clara política diferencial en África y otras partes del mundo según los países y sus vínculos con la UE en situaciones similares.

-Cuando han sido aplicadas, las sanciones autónomas de la UE no han tenido el efecto deseado en la mayoría de los casos. Por el contrario, generan un rechazo incluso no sólo

²⁴ Ver artículo de López Lajoiste Eugenia sobre este punto, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2894/32.pdf>

en los afectados sino también en otros Estados vinculados a la situación, que no ven en las medidas restrictivas una solución real al problema.

-La situación internacional condiciona demasiado a la UE para la adopción de sanciones. La clara oposición de Rusia y China a las mismas y la dependencia de una medida espejo similar por parte de los Estados Unidos dejan a este instrumento de política exterior de la UE reducido a un ejercicio formal de poder, de bajo costo en términos políticos, pero también de baja eficacia.

-La tendencia internacional marcada por USA bajo la administración Trump de aplicar numerosas sanciones secundarias han desvalorizado su utilización y generado nuevos problemas de credibilidad respecto a su eficacia.

-Los efectos colaterales de algunas sanciones económicas son pasibles de ser cuestionados muy fácilmente por los efectos negativos para las poblaciones de los países alcanzados por las sanciones (Venezuela o Libia son algunos ejemplos).

-Los problemas jurídicos derivados de las sanciones a personas físicas o entidades en relación con el congelamiento de activos no superan la prueba del control de juez comunitario en el marco de la UE lo cual convierte este instrumento en un arma de doble filo.

-La complejidad de la implementación interna en los diferentes países de la UE de los mecanismos restrictivos de las sanciones son importantes y actúan en perjuicio de una mayor efectividad de la sanción.

-Lo antedicho parece revelar escasa coherencia y poca utilidad de las sanciones impuestas, lo que deja entrever que su aplicación es efectivamente una cuestión de poder disfrazada de valores liberales cada vez más cuestionados en la comunidad internacional, donde no gozan de consenso general. Esta tendencia se ve amplificada por el auge internacional de China y la activa política exterior rusa y conspira con una mayor aceptación de las medidas como sanción o remedio.

-La disminución de la importancia del papel estratégico en las relaciones internacionales de la UE, dependiente en este campo, en muchos aspectos, de un acompañamiento de los Estados Unidos o de una medida previa de las Naciones Unidas, no le deja espacio suficiente para otro papel que no sea una fuente visible y pública de amparo de los valores democráticos liberales y la protección de los DD.HH. dentro de un marco -las medidas restrictivas- que no gozan en general de buena reputación.

En el lado positivo, puede entenderse que la adopción de medidas puede tener una incidencia dependiendo de la verdadera finalidad buscada. Si en el campo de lo práctico no es mucha, en el campo de lo ético puede ser mucho más presentable y marcar una tendencia en defensa de los temas que desea promover y proteger, incluso más allá de las falencias en los campos políticos o jurídicos que rodean a este instituto.

Bibliografía

- Éric-André Martin, “La politique de sanctions de l'Union européenne. Ambition multilatérale contre logique de puissance », Études de l’Ifri, IFRI, Octubre 2019.
- Pascale Joannin. Fundación Robert Schuman.. “Les sanctions, instrument privilégié de la politique étrangère européenne” disponible en <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0598-les-sanctions-instrument-privilegie-de-la-politique-etrangere-europeenne> (consultado en setiembre 2021)
- EU Sanctions Map.
<https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/44/?search=%7B%22value%22:%22%22%22searchType%22:%7B%7D%7D> (consultado en setiembre 2021, única versión en inglés)
- Diario El País de Madrid del día 22 de marzo de 2021.
- Diario El País de Madrid del 23 de febrero de 2021.
- Documento 5664 del Consejo del 4 de mayo de 2018 disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/es/pdf>
- Amnistía Internacional sitio web:
<https://www.amnistia.org/ve/blog/2020/01/13283/derechos-humanos-r2p-y-leyes-magnitsky> (consultado en setiembre 2021)
- Calvet Martínez, Elisenda, publicado en el Observatorio del Instituto de Derecho Público de Barcelona, disponible en: <http://idpbarcelona.net/la-ley-magnitsky-la-ue-nuevo-regimen-sanciones-derechos-humanos/>
- Pastori Fillol, Alejandro “La imposición de medidas unilaterales en interés de la comunidad en su conjunto y la responsabilidad internacional de los Estados. Teoría y práctica” en RDP N°2021
- Human Rights Watch, artículo publicado en <https://www.hrw.org/fr/news/2018/12/07/resoudre-la-crise-au-burundi>
- López Lajoiste Eugenia, “El tribunal de justicia de la unión europa y la defensa de los derechos fundamentales: algunas reflexiones constitucionales a la luz del caso Kadi” disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2894/32.pdf>