

SANCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA A RUSIA: DE CRIMEA A LA GUERRA EN UCRANIA

THE SANCTIONS OF THE EUROPEAN UNION AGAINST RUSSIA: FROM CRIMEA TO THE WAR IN UKRAINE

Luis PÉREZ-PRAT DURBÁN*

Palabras clave: Federación Rusa, Ucrania, Crimea, Unión Europea, sanciones

Keywords: Russian Federation, Ukraine, Crimea, European Union, sanctions

SUMARIO: 1. LA UE Y EL RECURSO A LAS SANCIONES. 2. LAS SANCIONES CONTRA RUSIA. 3. ¿SANCIONES, RETORSIONES, CONTRAMEDIDAS? LEGITIMIDAD Y LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS.

1. LA UE Y EL RECURSO A LAS SANCIONES

La adopción de sanciones por la UE, medidas restrictivas, si recurrimos a la precisión terminológica derivada del TUE (art. 215), cuenta con un largo recorrido y una abundante práctica. De sobra son conocidos sus orígenes remotos, bajo el manto de la Cooperación Política Europea. En la actualidad, en el mapa de sanciones que fue creado por la presidencia estonia de la UE en 2017, y que se actualiza por la Comisión de la UE, figuran no menos de 33 países como destinatarios de tales medidas coercitivas¹. Son, como puede imaginarse, de diverso pelaje y condición, unas adoptadas en seguimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad, otras, autónomas, de carácter unilateral, aunque hayan podido ser concertadas en el seno de organismos como el G7 o en diálogo con (o bajo la amistosa presión de) Estados Unidos y otros aliados. Los motivos también divergen y oscilan entre el seguimiento a las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Libia, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Irak o Somalia), las reacciones a las violaciones de los derechos humanos (Burundi, Guinea, Nicaragua, Sudán o Myanmar), a las amenazas a la paz y a la seguridad (Corea del Norte, Mali), la defensa del estado de derecho y la democracia (Guinea-Bissau, Líbano), la no proliferación de armas nucleares (Irán).

Buena muestra de que el recurso a las sanciones es un instrumento frecuente de la política exterior de la UE es que ésta ha ido perfilando un marco general para la decisión de adoptarlas y su posterior aplicación. En primer término, las *Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas res-*

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. (lperpra@upo.es)

¹ Véase en <https://sanctionsmap.eu/#/main>

restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, aprobadas por el Consejo el 8 de diciembre de 2003². En su párrafo 5 se establece que “la introducción e implementación de medidas restrictivas debe estar siempre de acuerdo con el Derecho internacional y los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y el estado de derecho”. En el párrafo siguiente se advierte de la necesidad de establecer el contexto jurídico de la medida, con referencia a la pertinente resolución del Consejo de Seguridad o a otras disposiciones de Derecho Internacional. Y en el párrafo 7 se ahonda en la cuestión, advirtiendo de la necesidad de que las medidas cumplan con el GATT y el GATS. Aunque se hace especial hincapié en la ejecución de resoluciones sancionadoras del Consejo de Seguridad, las Orientaciones dejan un claro margen a la posibilidad de que la UE adopte medidas sancionadoras autónomas, al margen de aquéllas o incluso adoptando un criterio más restrictivo del contenido de las onusianas.

También por mor del Consejo, la UE cuenta con unos *Principios básicos sobre el uso de las medidas restrictivas (sanciones)*³, de 7 de junio de 2004. A los efectos de lo que aquí nos interesa, conviene subrayar que, descontado el caso de la aplicación de sanciones decididas previamente por el Consejo de Seguridad, lo que evidentemente no va a tener lugar para las medidas contra Rusia, los Principios abordan la posibilidad de adoptar sanciones autónomas de la UE “en apoyo de los esfuerzos para luchar contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y como medidas restrictivas para defender el respeto de los derechos humanos, la democracia, el estado de derecho y la buena gobernanza”. Obsérvese que no se incluye el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, quizás por considerarse cubierto por las medidas que ejecutan las decisiones previas del Consejo de Seguridad. Y bien, ¿y si el órgano de la ONU está paralizado por el veto de un miembro permanente, como sucede en el caso de la invasión de Ucrania? Finalmente, el 12 de diciembre de 2004 la UE se dotó de otro documento, relativo a las *Mejores prácticas de la UE – Implementación efectiva de medidas restrictivas financieras dirigidas a personas, grupos o entidades terroristas*⁴, cuya última versión data de 27 de junio de 2022⁵.

No podemos olvidarnos tampoco, en lo que hace a las medidas restrictivas que responden a las violaciones de derechos humanos, de la adopción de 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

² Véase en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2015579%202003%20INIT/EN/pdf>. Las orientaciones se han ido actualizando en diversas ocasiones, el 1 de diciembre de 2005 (doc. 15114/05), el 22 de diciembre de 2009 (doc. 17464/09) y el 4 de mayo de 2018 (doc. 5664/18).

³ Véase en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf>

⁴ Véase en https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vi7jgsziv0w4/f=/13851_4_04_rev_4.pdf

⁵ Véase en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10572-2022-INIT/en/pdf>

humanos⁶, y el homónimo Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo de 7 de diciembre de 2020⁷. Considérese que las violaciones que podrán hacer reaccionar a la UE con medidas restrictivas están descritas en el art. 1, y son, entre otras, el genocidio; los crímenes contra la humanidad; la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se recogen los crímenes de guerra. Sin embargo, como indica en su preámbulo la propia Decisión (PESC) 2020/1998, tales casos no agotan las posibilidades de adopción de medidas restrictivas de la UE porque “la presente Decisión no afecta a la aplicación de otras decisiones del Consejo, vigentes o futuras, en el marco de la política exterior y de seguridad común que establecen medidas restrictivas habida cuenta de la situación en determinados terceros países y que abordan las violaciones o abusos de los derechos humanos”.

De todo lo dicho se infiere que el recurso a las medidas restrictivas (sanciones) como instrumento de política exterior de la UE ha sido convenientemente perfilado al compás de la adopción de las medidas específicas.

2. LAS SANCIONES CONTRA RUSIA

Las sanciones a Rusia se han adoptado en dos grandes oleadas, vinculadas a los acontecimientos que han tenido lugar en Ucrania en dos fechas señaladas: en 2014, con la anexión de Crimea y el apoyo ruso a los separatistas ucranianos del Donbás; y en 2022, en torno a la invasión rusa de Ucrania.

i) La anexión de Crimea en 2014 y la injerencia rusa en el Donbás, apoyando a los separatistas pro-rusos, provocaron las primeras sanciones adoptadas por la UE. Aunque previamente se había sancionado a personas involucradas, según la UE, en casos de corrupción y violaciones de derechos humanos, el 5 de marzo de 2014, se trataba de nacionales ucranianos⁸. Días antes, el 3 de marzo, el Consejo de Asuntos Exteriores, condenando la violación de la soberanía e integridad territorial ucraniana, había decidido adoptar retorsiones contra Rusia: la suspensión de las negociaciones sobre los visados y sobre un nuevo acuerdo de cooperación UE/Rusia que se pretendía sustituyese al vigente⁹. En efecto, y lo que es relevante para calibrar la legalidad de las sucesivas medidas que desde 2014 a 2022 ha adoptado la UE contra Rusia, a ambos actores (entonces las Comunidades Europeas) les unía desde 1994 un acuerdo de colaboración y cooperación¹⁰, que entró en vigor en 1997.

⁶ En DOUE núm. 410, de 7 de diciembre de 2020, p. 13 y ss.

⁷ *Ibid.*, p. 1-12.

⁸ Según la Decisión (PESC) 2014/119 del Consejo de 5 de marzo de 2014 relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania, publicada en el DOUE L núm. 66, de 6 de marzo de 2014.

⁹ Véase en <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2014/03/03/>

¹⁰ Dicho acuerdo tuvo una vigencia de diez años, momento a partir del cual se renovó automáticamente. Nada hace pensar que no siga estando en vigor. Al ser un acuerdo mixto, véase en BOE núm. 26, de 30 de enero de 1998.

Las sanciones específicamente adoptadas contra Rusia se tomaron el 17 de marzo de ese mismo año, en virtud de la 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 Ucrania¹¹. Esas medidas establecieron prohibiciones de viaje al territorio de los Estados miembros y congelación de activos a personas que figuraban en una lista anexa que incluía tanto a cargos de la declarada independiente República de Crimea o al alcalde de Sebastopol, como a nacionales rusos miembros del Comité de Seguridad y Defensa del Consejo de la Federación de Rusia y de otros órganos de la Federación que apoyaron personalmente el despliegue de tropas rusas en Crimea. De nuevo la fundamentación que manejaba la UE era el menoscabo de la soberanía de Ucrania y de su integridad territorial. Un paso sancionador más se dio en respuesta a la anexión de Crimea, declarada ilegal por la AGNU mediante la res. 68/262, de 27 de marzo de 2014, sobre la integridad territorial de Ucrania¹², que consistió en un embargo comercial sobre los productos originarios de las zonas ocupadas por Rusia en Crimea y Sebastopol, adoptado por la Decisión del Consejo 2014/386/CFSP de 23 de junio de 2014¹³. El crescendo sancionador siguió, esta vez con ocasión del derribo del vuelo MH17 de la Malaysia Airlines, que se presume en diversas fuentes occidentales realizado por separatistas pro-rusos —aunque no se ha confirmado la autoría real—, y que tuvo lugar el 17 de julio de 2014. La Decisión 2014/512/PESC del Consejo de 31 de julio de 2014¹⁴ prohibió el acceso a los mercados de capital europeos a ciertos bancos públicos rusos, también la importación de armas y productos de doble uso a Rusia y la venta de ciertas tecnologías relacionadas con la industria petrolífera. El motivo que fundamentaba la sanción contra Rusia de la UE era el desarrollo por aquella de acciones que desestabilizaban la situación en Ucrania, fundamentalmente el apoyo prestado a los secesionistas pro-rusos. No se atribuía explícitamente a Rusia responsabilidad en el derribo del avión malasio.

Las sanciones de la UE a Rusia en 2014 han sido autónomas, toda vez que ningún pronunciamiento del Consejo de Seguridad era posible; selectivas, porque se dirigían fundamentalmente a sancionar a listas de personas y entidades; y en la elección cuidadosa de las medidas, manifestaban una cierta timidez, no afectando a sectores clave de la economía del país sancionado. Su falta de ambición, se ha dicho¹⁵, se vinculaba a la considerable entidad

¹¹ En DOUE L núm. 78, de 17 de marzo de 2014. Para una visión completa de las medidas restrictivas, véase también el Reglamento UE 269/2014, en el mismo Diario Oficial.

¹² Véase en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/455/20/PDF/N1345520.pdf?OpenElement>

¹³ En DOUE L 183, de 24 de junio de 2014.

¹⁴ En DOUE L núm. 229, de 31 de julio de 2014. En el mismo Diario Oficial se contiene el Reglamento (UE) 833/2014, de 31 de julio de 2014, relativo a las medidas restrictivas motivadas

¹⁵ Cfr. NAVARRO MARTÍNEZ, Daniel, “Las sanciones de la Unión Europea a Rusia por el conflicto en Ucrania. Análisis comparativo entre 2014 y abril de 2022”, en *Quaderns IEE: Revista de l'Institut*

del país sancionado, a la estrecha relación comercial que le unía con varios países de la UE y a la dependencia europea del gas y del petróleo ruso. Sin dejar de constituir una evidente señal política, no fueron exitosas, no lograron la retirada de Rusia de Crimea, ni que dejara de apoyar a los separatistas pro-rusos¹⁶. A todo lo más que llegó el impacto político de las medidas fue, tal vez, a sentar a Rusia en la mesa negociadora de la que emanaron los Acuerdos de Minsk. Estos no impidieron que el mismo mes de su adopción —Minsk I es del 5 de septiembre de 2014—, la UE recrudesciera sus medidas debido al incremento del apoyo ruso a las regiones separatistas ucranianas¹⁷. Eso sí, las sanciones de la UE se mantuvieron en el tiempo, no fueron levantadas, concitando la unanimidad de los Estados miembros desde su origen hasta las vísperas de la invasión de Ucrania por Rusia en 2022, aunque no faltaron voces provenientes de ciertos países que defendieron su levantamiento.

Algunos incidentes intermedios dieron lugar también a la adopción de medidas sancionadoras, aunque no estuvieran relacionadas con la crisis de Ucrania; pero sí engrosaron el bagaje sancionador de la UE en dirección a Rusia. Se trató, en concreto, del envenenamiento de Alexei Navalny el 20 de agosto de 2020. El reglamento de ejecución (UE) 2020/1480 del Consejo de 14 de octubre de 2020 por el que se aplica el Reglamento (UE) 2018/1542 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de las armas químicas¹⁸, adoptó medidas contra seis personas presuntamente implicadas en el envenenamiento.

ii) En 2022, a partir del 23 de febrero, la actividad sancionadora de la UE contra Rusia ha supuesto una oleada de medidas restrictivas sin precedentes y, en consonancia con la mayor gravedad de la intervención rusa, mucho más severas que las adoptadas en 2014. Desde la fecha indicada hasta noviembre de 2022, la UE ha adoptado ocho paquetes sancionadores, reaccionando al calor de los acontecimientos que se han ido sucediendo.

El primero de los paquetes todavía no alcanzó una ambición desmesurada, pues pretendía replicar al reconocimiento por Rusia de la independencia

d'Estudis Europeus, Vol. 1, Núm. 2 (2022), p. 62. Para una valoración de las medidas de la UE, véase también FERRERO-TURRIÓN, Ruth, "Las sanciones de la UE hacia Rusia en el contexto del conflicto ucraniano", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 125 (septiembre de 2020), pp. 187-207.

¹⁶ En este sentido PURSIAINEN, Aleks, "European Union sanctions and Russia", en *Defensor Legis* 1,5/2022, p. 357.

¹⁷ Decisión 2014/658/PESC del Consejo, de 8 de septiembre de 2014, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, en DOUE L núm. 271, de 12 de septiembre de 2014; y en el mismo Diario Oficial, Reglamento (UE) No 959/2014 del Consejo de 8 de septiembre de 2014 por el que se modifica el Reglamento (UE) no 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania; y Reglamento (UE) No 960/2014 del Consejo de 8 de septiembre de 2014 por el que se modifica el Reglamento (UE) no 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

¹⁸ En DOUE L núm. 341, de 15 de octubre de 2020.

de Donetsk y Lugansk, en tanto que socavaban la soberanía y la integridad territorial de Ucrania y suponían “una grave violación del Derecho internacional y de los acuerdos internacionales, como la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki, la Carta de París y el Memorando de Budapest, así como de los Acuerdos de Minsk y la Resolución 2202 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”¹⁹. Ese 23 de febrero de 2022 se tomaron las Decisiones (PESC) 2022/264, 2022/265, 2022/266 y 2022/2067, en cuya virtud se adoptaban medidas restrictivas que suponían una continuación de las decididas en 2014: sanciones contra los integrantes de la Duma rusa y otras personas, restricciones económicas con las zonas Donetsk y Lugansk no controladas por el gobierno ucraniano y restricciones al acceso de Rusia a los mercados y servicios financieros y de capitales de la UE. El segundo paquete se decidió en el Consejo europeo de 24 de febrero, el mismo día de la invasión rusa de Ucrania, calificada como “una violación flagrante de la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania”²⁰. Las medidas que se adoptaron supusieron la congelación de los activos de Vladimir Putin y Sergey Lavrov, ministro de Asuntos exteriores ruso y de otros miembros del Consejo de Seguridad Nacional de la Federación rusa y de la Duma. Además, se adoptaron sanciones que abarcaban los sectores de las finanzas, la energía, el transporte, la tecnología y la política de visados²¹. El tercer paquete se adoptó poco tiempo después, el 1 de marzo, consistiendo en la suspensión de actividades de radiodifusión de Russia Today y Sputnik, pues “para justificar y apoyar su agresión contra Ucrania, la Federación de Rusia ha emprendido acciones de propaganda continuas y concertadas contra la sociedad civil de la Unión y de sus países vecinos, distorsionando y manipulando gravemente los hechos”²² y esas campañas de desinformación eran entendidas como “una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la Unión”²³. La medida más relevante de este tercer paquete sancionador consis-

¹⁹ Considerando 8 de la Decisión (PESC) 2022/265 del Consejo, de 23 de febrero de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, en DOUE L núm. 42, de 23 de febrero de 2022.

²⁰ Considerando 8 de la Decisión (PESC) 2022/327 del Consejo, de 25 de febrero de 2022, en DOUE L núm. 48, de 25 de febrero de 2022.

²¹ La citada Decisión (PESC) 2022/327, además del Reglamento (UE) 2022/328 del Consejo de 25 de febrero de 2022 (en DOUE L 49, de 25 de febrero de 2022); la Decisión (PESC) 2022/329 del de 25 de febrero de 2022 (en DOUE L 50, de 25 de febrero de 2022); el Reglamento (UE) 2022/330 del Consejo de 25 de febrero de 2022 (en DOUE L 51, de 25 de febrero de 2022); la Decisión (PESC) 2022/331 del Consejo de 25 de febrero de 2022 (en DOUE L 52, de 25 de febrero de 2022); el Reglamento de ejecución (UE) 2022/332 del Consejo de 25 de febrero de 2022 (en DOUE L 53, de 25 de febrero de 2022); y la Decisión (UE) 2022/333 del Consejo de 25 de febrero de 2022 sobre la suspensión parcial de la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y la Federación de Rusia (en DOUE L 54, de 25 de febrero de 2022).

²² Considerando 7 de la Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo de 1 de marzo de 2022, en DOUE L núm. 65, de 2 de marzo de 2022.

²³ *Ibid.*, Considerando 8. Para la ejecución de la medida, aparte de la citada Decisión, el Reglamento (UE) 2022/350 del Consejo de 1 de marzo de 2022, en el mismo DOUE.

tió en la prohibición del acceso al sistema SWIFT de siete bancos rusos; también se prohibió el suministro de billetes en euros a Rusia y la participación en proyectos del Fondo Ruso de Inversión Directa²⁴, y se aprobaron nuevas sanciones individuales²⁵. En el mismo paquete, días antes, se prohibieron las transacciones con el Banco central de Rusia y el sobrevuelo del espacio aéreo de la UE y el acceso a los aeropuertos a las compañías rusas²⁶. Entre el tercer y el cuarto paquete de sanciones, se aprobaron el 9 de marzo medidas restrictivas adicionales con respecto a la exportación de productos y tecnología de navegación marítima a Rusia²⁷. Poco tiempo después, el 15 de marzo, se decidió el cuarto paquete de sanciones, prohibiendo todas las transacciones con determinadas empresas estatales, la prestación de servicios de calificación crediticia a cualquier persona o entidad rusa, nuevas inversiones en el sector de la energía, estableciendo restricciones comerciales en relación con el hierro, el acero y los productos de lujo²⁸, y ampliando las sanciones individuales, que en este momento llegaron a aplicarse a determinados oligarcas rusos²⁹. El quinto paquete se adoptó el 8 de abril y consistió, entre otras medidas, en las siguientes prohibiciones: importaciones de carbón y otros combustibles fósiles sólidos de Rusia, acceso a los puertos de la UE a todos los buques rusos, entrada a la UE de transportistas por carretera rusos y bielorrusos, importación de bienes como la madera, el marisco y las bebidas alcohólicas, exportación a Rusia de carburante para reactores, los depósitos en carteras de criptoactivos³⁰. El sexto paquete vio la luz el 3 de junio y prohibió las importaciones de petróleo crudo y productos petrolíferos refinados procedentes de Rusia; además añadió más bancos rusos a la prohibición de acceso al sistema SWIFT, más emisoras rusas públicas a la suspensión de radiodifusión y más sanciones individuales, lo que se venía haciendo con cada paquete de sanciones³¹. El 21 de julio se decide un séptimo paquete de sanciones que, además de adoptar nuevas sanciones individuales, se prohíbe la importación de oro ruso y se refuerza el control de las exportaciones de productos de do-

²⁴ Mediante la Decisión (PESC) 2022/346, del Consejo, de 1 de marzo de 2022, en DOUE L núm. 63, de 2 de marzo de 2022. En ese mismo Diario Oficial, el Reglamento (UE) 2022/345 del Consejo de 1 de marzo de 2022.

²⁵ En virtud de la Decisión (PESC) 2022/354 del Consejo de 2 de marzo de 2022 y del Reglamento de ejecución (UE) 2022/353 del Consejo, también de la misma fecha, ambos en el DOUE L núm. 66, de 2 de marzo de 2022.

²⁶ Por la Decisión (PESC) 2022/335 del Consejo, y Reglamento (UE) 2022/334 del Consejo, ambos de 28 de febrero de 2022, en DOUE L núm. 57, de 28 de febrero de 2022.

²⁷ Por Decisión (PESC) 2022/395 del Consejo, de 9 de marzo de 2022; en DOUE L núm. 81, de 9 de marzo de 2022.

²⁸ Por Decisión (PESC) 2022/430 del Consejo de 15 de marzo de 2022, en DOUE L núm. 87, de 15 de marzo de 2022.

²⁹ Por Decisión (PESC) 2022/429 del Consejo de 15 de marzo de 2022, en DOUE L núm. 87, de 15 de marzo de 2022.

³⁰ Por Decisión (PESC) 2022/578 del Consejo de 8 de abril de 2022, en DOUE L núm. 111, de 8 de abril de 2022.

³¹ Por Decisiones (PESC) 2022/883, 2022/884 y 2022/885, del Consejo, todas de 3 de junio de 2022, en DOUE L núm. 153, de 3 de junio de 2022.

ble uso, entre otras medidas³². El octavo paquete de sanciones, que tiene por motivo ser una respuesta a la anexión ilegal de las regiones ucranianas de Jerson, Zaporíyia, Donetsk y Lugansk, se adopta el 6 de octubre y entre otras medidas, se decide un límite de precio relacionado con el transporte marítimo de petróleo ruso para terceros países, se añaden restricciones al comercio y servicios con Rusia y se adiciones a la lista de elementos restringidos que pueden contribuir a la mejora militar y tecnológica de Rusia³³.

Como puede observarse, pues, un despliegue continuado, sostenido y sin precedentes de las medidas restrictivas (sanciones) de la UE, en respuesta a la intervención militar de Rusia en Ucrania y a las sucesivas vicisitudes por las que pasa el conflicto armado.

3. ¿SANCIONES, RETORSIONES, CONTRAMEDIDAS? LEGITIMIDAD Y LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS

Las sanciones de la UE pueden enjuiciarse atendiendo a tres dimensiones: i) la simbólica; ii) la política; iii) la jurídica.

i) El carácter simbólico de las medidas restrictivas adoptadas contra Rusia transmite dos tipos de sensaciones: una, que la reluctancia de los países de la UE a involucrarse en un conflicto armado, acudiendo a la legítima defensa colectiva, con el riesgo de desencadenar una conflagración mundial, ha abocado al envío de señales de reprobación de menor cuantía, concretadas en medidas de carácter diplomático y económico; y dos, que lo relativamente morigerado de las medidas decididas, más en el caso de 2014 que en el de los ocho paquetes de 2022, en ambos casos nada comparables a las aplicables en otros episodios sancionadores como la guerra de Irak o las sanciones a Irán, a pesar de haber sido calificadas como sin precedentes³⁴, parecen sacrificar el objetivo de la eficacia en aras de enviar una señal unida del bloque sancionador europeo, por otra parte tan dependiente de Rusia, más unos países —en lo económico, Alemania, Italia, Hungría; en lo cultural, Grecia, Chipre y Bulgaria³⁵— que otros.

En cuanto a la reprobación simbólica, recuérdense las palabras de Van Rompuy, presidente del Consejo Europeo, quien sostenía el 20 de marzo de 2014 que “Sanctions are not a question of retaliation; they are a foreign policy

³² Por Decisiones (PESC) 2022/1271 y 2022/1272 del Consejo de 21 de julio de 2022, ambas en DOUE L núm. 193, de 21 de julio de 2022; y Decisión (PESC) 2022/1276 del Consejo de 21 de julio de 2022, en DOUE L núm. 194, de 21 de julio de 2022.

³³ Por Decisiones (PESC) 2022/1907, 2022/1908 y 2022/1909 del Consejo, de 6 de octubre de 2022, en DOUE L núm. 259I, de 6 de octubre de 2022.

³⁴ Cfr. BERGEIJK, Peter A.G. van, “Economic Sanctions and the Russia war on Ukraine: a critical comparative appraisal”, International Institute of Social Studies, Working Paper N° 699, March 2022, p. 14.

³⁵ Cfr. BRET, Cyrille, “Union Européenne/Russie. Les sanctions, et après?”, Europe dans le monde. Policy Paper N° 260, Mars 2021, p. 6.

tool. Not a goal in themselves, but a means to an end. Our goal is to stop Russian action against Ukraine, to restore Ukraine's sovereignty — and to achieve this we need a negotiated solution. Europe stands ready to facilitate and engage in a meaningful dialogue involving Ukraine and Russia and supports all multilateral initiatives towards that aim"³⁶. Sanciones como símbolo de la presencia de la UE en el conflicto encaminada no a cumplir una finalidad punitiva sino a presionar para su cese. Sanciones, por lo tanto, como medidas de aplicación coactiva del Derecho Internacional infringido por Rusia.

ii) En cuanto a la dimensión política, se ha sostenido³⁷, con acierto, que las medidas restrictivas han sido indispensables para afirmar el status geopolítico de la UE frente a Rusia. En este sentido, la UE ha sustituido provisionalmente su aproximación estratégica en esa dirección por el conjunto de paquetes sancionadores. En efecto, en un marco más amplio que el de las sanciones, que no dejan de ser un instrumento de la PESC hacia Rusia, pero no son la única política de la UE hacia Rusia, el Consejo de Asuntos Exteriores formuló, el 14 de marzo de 2016, los cinco principios rectores de sus relaciones con Rusia: implementación del acuerdo de Minsk como condición clave para cualquier cambio sustancial en la postura de la UE hacia Rusia; fortalecimiento de las relaciones con los socios orientales de la UE y otros vecinos, en particular en Asia Central; fortalecimiento de la resiliencia de la UE (por ejemplo, seguridad energética, amenazas híbridas o comunicación estratégica); necesidad de compromiso selectivo con Rusia en temas de interés para la UE; necesidad de entablar contactos entre personas y apoyar a la sociedad civil rusa³⁸. Tal marco ha sido dinamitado por la invasión de Ucrania y sustituido, al menos con carácter provisional, por la reacción sancionadora de la UE.

Ahora bien, la UE no es un actor político que trabaje aisladamente. Ante el silencio obligado del sistema de seguridad colectiva, el carácter unilateral de las medidas restrictivas de la UE contra Rusia no esconde la concertación desarrollada en el G7, con Estados Unidos y otros aliados transatlánticos. No es este un rasgo aislado de la práctica sancionadora. Como en este caso de las sanciones a Rusia, por lo general, cuando se adoptan sanciones autónomas, al margen de las Naciones Unidas, se ha calibrado³⁹ que la coincidencia de las decididas por la UE y Estados Unidos suelen darse en un cincuenta por ciento de los casos. Aquí sucede lo mismo, aunque las sanciones decretadas por Estado Unidos son más robustas que las europeas, toda vez que los lazos comerciales del país norteamericano con Rusia no son tan intensos. A ello

³⁶ En <https://www.consilium.europa.eu/media/25806/141706.pdf>

³⁷ Ibid., BRET, Cyrille, "Union Européenne/Russie. Les sanctions, et après?", *ob. cit.*, p. 3.

³⁸ Véase en <https://www.consilium.europa.eu/media/22914/st07042en16.pdf>

³⁹ BORZYSKOWSKI, I. v., y PORTELA, C., "Piling on: the rise of sanctions cooperation between regional organizations, the United States, and the EU", (KFG Working Paper Series, 70, 216, Berlin: Freie Universität Berlin.

hay que añadir el acompañamiento que países candidatos a la adhesión o con la pretensión de serlo, hacen a las medidas restrictivas de la UE, alineándose con ellas⁴⁰.

iii) En lo que hace a la dimensión jurídica, comenzando por las cuestiones terminológicas, habría que sostener lo impropio de calificar como sanciones las medidas restrictivas de la UE. Tal término debería reservarse para las medidas adoptadas en marcos institucionalizados por órganos que les sirven y encaminadas a los miembros de dichas instituciones. En todo caso, en el episodio sancionador de la UE contra Rusia, la organización europea no funge como organismo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Pero la eficacia del término sanción se ha impuesto en todos los ámbitos, inclusive en los académicos, o en los políticos, no en vano la propia UE recurre en sus documentos a dicho término.

¿Son legales las medidas restrictivas de la UE? Dada la profusión y diversidad de las mismas, no es sencillo, ni adecuado, responder en bloque a tal pregunta, con lo que nos limitaremos a enunciar los marcos jurídicos afectados. En primer término, las medidas son una reacción frente a actos ilícitos diversos de Rusia —reconocimiento de repúblicas en Crimea, Donetsk y Lugansk, apoyo a referenda ilegales, anexiones de territorios ucranianos, apoyo a la rebelión armada de separatistas pro-rusos, invasión de Ucrania—, en general infracciones de la soberanía e integridad territorial y de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En este sentido, en cuanto a su finalidad, podría calificarse de medidas de aplicación coactiva del Derecho Internacional. Lo que con ellas pretende la UE es que cesen los ilícitos cometidos por Rusia. Ahora bien, frente a tales ilícitos, la UE y sus Estados miembros son terceros, pues el Estado lesionado es Ucrania, y sus medidas restrictivas no dejan de ser contramedidas de terceros⁴¹. Pero los ilícitos atribuibles a Rusia implican, en el caso de los más graves, violaciones de obligaciones internacionales cuyo cumplimiento interesa a la comunidad internacional, de normas imperativas, de obligaciones *erga omnes*, como es el caso de la prohibición del uso de la fuerza. Esto cambia la valoración de las medidas restrictivas de la UE, al menos en principio, por dos causas: la primera, porque hay que recordar el juego del art. 54 del proyecto de arts. de la CDI de 2001 sobre responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, en los asuntos en que la obligación violada existe en relación con la comunidad internacional en su conjunto (art. 48.1.b del proyecto de arts.), como es el caso. Ese juego, problemático, parece hacer

⁴⁰ Véase HELLOQUIST, Elin, “Either with us or against us? Third-country alignment with EU sanctions against Russia/Ukraine”, *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, Vo. 29, N° 3, pp. 997-1021.

⁴¹ Sobre las contramedidas de terceros, véase entre otros, KATSELLI-PROUKAKI, *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community*, London, 2010; DAWIDOWICK, M., *Third-Party Countermeasures in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

subsistir el derecho de los terceros a adoptar medidas lícitas con la finalidad de asegurar la cesación de la violación y la reparación del lesionado. Pero ¿qué se entiende con que sean lícitas? En el comentario de la CDI al art. 54 se sostiene que lícitas es entendido como que no sean contramedidas⁴², es decir, ilícitas. En el caso de las medidas restrictivas de la UE contra Rusia hay, como es evidente, retorsiones, pero también otras que, cuanto menos, incurrir en la violación del GATT, el GATS⁴³ y el acuerdo de colaboración y cooperación con Rusia de 1994, nunca denunciado, luego supérstite. En cuanto al GATT y GATS, recuérdese el art. XXI.b.iii del GATT, potencialmente invocable por la UE, de juego también problemático.

Y la segunda, porque la citada cláusula de salvaguardia del mencionado art. 54, obedecía a un estado de la práctica internacional de aquél entonces escaso y limitado —ceñido a los países occidentales— que, por supuesto, no hacía emerger, por vía consuetudinaria, un derecho de los terceros a reaccionar contra tal clase de ilícitos recurriendo a las contramedidas. Ahora bien, ¿ha evolucionado la práctica en estos últimos veinte años en la dirección de permitir esas contramedidas de terceros? La práctica hoy está mucho más extendida que entonces⁴⁴ y a ello ha contribuido la propia UE⁴⁵, a ella se han sumado organismos regionales de otras latitudes, pero más bien para adoptar medidas contra sus propios Estados miembros por los ilícitos que se les podrían atribuir (ad. ex, las medidas de ECOWAS contra Guinea Bissau en 2018⁴⁶, Mali en enero de 2022⁴⁷, o Guinea en septiembre de 2022⁴⁸). Es dudoso que la práctica sanciones de terceros por violaciones del Derecho Internacional se haya universalizado, pues en líneas generales sigue siendo preponderantemente occidental. Una treintena de países se han sumado a la campaña sancionadora, pero no en zonas como Iberoamérica, África o Asia. Países como México, Brasil o Argentina se oponen a la aplicación de sanciones a Rusia⁴⁹. Otros países como Nigeria se declaraban prestos a imponer sanciones a Rusia, siempre que se decidieran en las Naciones Unidas⁵⁰. No

⁴² Cfr. Anuario de la CDI, 2001, Vol. II, segunda parte, p. 149.

⁴³ Véase GRUSZCZYNSKI, Lukasz y MENKES, Marcin, "The Legality of the EU Trade Sanctions Imposed on the Russian Federation under WTO Law", en CZAPLINSKI, W., DEBSKI, S., TARNOGORSKI, R., WIERCZYNSKA, K., (eds.), *The Case of Crimea's Annexation under International Law*, Scholar, Warsaw, 2017, pp. 237-257.

⁴⁴ Cfr. DAWIDOWICK, M., *Third-Party Countermeasures in International Law*, ob. cit., p.

⁴⁵ Véase HÖRBELT, Christian, "A comparative study: where and why does the EU impose sanctions", en *Revista UNISCI* n° 43 (Enero 2017), pp. 53-71.

⁴⁶ Véase <https://ecowas.int/ecowas-imposes-individual-sanctions-for-non-implementation-of-the-conakry-agreement-in-guinea-bissau/>

⁴⁷ Véase <https://www.aljazeera.com/news/2022/1/9/west-africa-bloc-ecowas-hits-mali-with-sanctions-after-poll-delay>

⁴⁸ Véase <https://www.reuters.com/world/africa/west-african-bloc-sanctions-guinea-condemns-mali-detaining-ivorian-troops-2022-09-23/>

⁴⁹ Véase en <https://sputniknews.lat/20220921/mexico-argentina-y-brasil-se-unen-contra-las-sanciones-economicas-hacia-rusia-1130687173.html>

⁵⁰ Véase en <https://saharareporters.com/2022/03/01/we%E2%80%99re-ready-impose-sanctions-russia-invading-ukraine-%E2%80%93-nigerian-government>

parece, por tanto, que la práctica internacional haya superado el contenido del art. 58 del proyecto de arts. sobre responsabilidad internacional de los Estados, por más que pueda ser interpretable como permisivo de un generoso recurso a las contramedidas de terceros⁵¹.

Otro factor debe ser tenido en consideración. La propia Ucrania, a través de sus cauces oficiales, ha solicitado que se reaccione contra Rusia mediante el recurso a las sanciones económicas, con la finalidad de que cese su intervención militar y abandone el territorio ucraniano. En este sentido se ha pronunciado, por ejemplo, el presidente Zelenski en el Foro Económico Mundial de Davos, dirigiéndose a los líderes mundiales solicitando “that allies must ratchet up economic sanctions against Moscow to put a stop to its military aggression”⁵². Se solicitaría así un sucedáneo de la legítima defensa colectiva, estando esta radicalmente descartada por los países que apoyan a Ucrania, que se limitan al apoyo logístico y a las sanciones. Pero no estamos ante ninguna figura jurídica a la que pueda recurrirse para salvar la eventual ilicitud de las medidas restrictivas de la UE contra Rusia que no sean retorsiones.

En suma, una práctica sancionadora, la de la UE, con claros antecedentes, que se enmarca en un contexto de aplicación coactiva del Derecho Internacional cuando el sistema de la ONU permanece silente, y de cuya legitimidad, en lo que hace a las medidas que no puedan calificarse como retorsiones, al menos, deben despertarse dudas, dado el estado de la práctica internacional relativa a contramedidas adoptadas por terceros en el caso de violaciones de obligaciones internacionales de especial gravedad que interesan a la comunidad internacional, como es el caso de la invasión de Ucrania por Rusia.

⁵¹ Cfr. REMIRO, Antonio et al, *Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 815.

⁵² Véase https://www.upi.com/Top_News/World-News/2022/05/23/ukraine-volodymyr-zelensky-davos-russia-war/3901653307679/