PRONTUARIO DE SANCIONES

49 RESPUESTAS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS SANCIONES INTERNACIONALES

DAVAR MIZAN

LUPICINIO

INTERNATIONAL LAW FIRM

Autores

José Luis Iriarte Ángel

José María Viñals Camallonga

Tania Esparza Gutiérrez

Prólogo

Lupicinio Rodríguez

Coordinador

Antonio Bonet

Club de Exportadores e Inversores

Índice de contenido

Lupicinio International 7

Los autores.....8

Prólogo 11

Cuestiones Generales.....14

1. ¿Qué son las sanciones internacionales? 14
2. ¿Quién impone las sanciones internacionales? 15
3. ¿Quién puede ser sancionado? 17
4. ¿Cómo identificar que un país es objeto de sanciones? 19
5. ¿Qué es lo primero que tiene que tener en cuenta una empresa española cuando trabaja con sujetos de un país sancionado o en uno de estos países? 21
6. ¿Cómo afectan las sanciones a la inmigración?23
7. ¿Cómo afectan las sanciones a la importación y exportación de productos de un país sancionado?.....24
8. ¿Cómo afectan las sanciones a la inversión extranjera en países sancionados? 26

Sanciones de la ONU 29

9. ¿Qué son las murallas chinas en materia de sanciones internacionales? ¿Para qué sirven? .29
10. ¿Por qué motivos impone sanciones la ONU? ..30
11. ¿Cómo adopta las sanciones la ONU?.....32
12. ¿Qué países o entidades se encuentran actualmente sancionados por la ONU? 34
13. ¿En qué consisten las sanciones de la ONU?...35

14. ¿Cómo se implementan las sanciones de la ONU? 37
15. ¿Se puede quitar o excluir de la lista de la ONU a una persona física o jurídica sancionada?.....38
16. ¿Quién puede solicitar la exclusión de las listas de la ONU?.....39
17. ¿Cuál es el procedimiento de exclusión? 40
18. ¿Cuáles son los visos de que prospere petición de exclusión? 43

Sanciones de la UE.....46

19. ¿Qué sanciones adopta la UE? 46
20. ¿Cuál es el procedimiento de adopción de sanciones de la UE? 50
21. ¿A qué países tiene sancionados la UE? 52
22. ¿En qué consisten las sanciones que impone la UE?.....54
23. ¿Quién implementa las sanciones de la UE? 56
24. ¿Qué efectos a futuro implican las sanciones de la UE?.....58
25. ¿Qué es la Lista Común Militar de la UE? 59
26. ¿Qué es un producto de doble uso, y cómo puedo saber si lo exporto?.....59
27. ¿Cómo regula la UE la exportación de bienes de doble uso a países sancionados?.....61
28. ¿Qué cabe hacer contra las sanciones de la UE? 63
29. ¿Qué acciones se pueden ejecutar desde el plano administrativo? 64
30. ¿Qué acciones se pueden ejecutar desde el plano judicial?.....65
31. ¿Cómo es el procedimiento judicial? 67

32. ¿Quién puede plantear la demanda?.....69
33. ¿Puede pedir indemnización a la UE una empresa o persona cuya sanción se declare nula?.....70
34. ¿Cuáles son los efectos del quebrantamiento de las sanciones impuestas por la UE por parte de una empresa española?.....72
35. ¿Existen exenciones o autorizaciones particulares a las sanciones impuestas por la UE?.....74

Sanciones de Estados Unidos de América.....76

36. ¿Qué países se encuentran actualmente sancionados por Estados Unidos?.....76
37. ¿Cómo es el sistema de Estados Unidos relativo a la imposición de sanciones internacionales? ..78
38. ¿Qué es una *US Person*? 79
39. ¿Qué son las Secondary Sanctions y cuál es su objetivo? 80
40. ¿En qué consisten en la práctica las *Secondary Sanctions*?.....81
41. ¿Cuáles son las consecuencias para una entidad no considerada *US Person* que se derivarían del incumplimiento de las *Secondary Sanctions*? ...84
42. Bajo normativa sancionadora de los Estados Unidos de América, ¿existen excepciones o exenciones a las sanciones? 85
43. ¿Cuáles son los efectos extraterritoriales de las sanciones internacionales?.....87
44. ¿Qué es la OFAC? ¿Qué ocurre si la OFAC congela mis activos?.....89
45. ¿Qué es un *snapback*? 90

Protección de la Unión Europea frente a sanciones de Estados Unidos 91

46. ¿Protege la UE a las empresas europeas frente a los efectos extraterritoriales de las sanciones impuestas por terceros Estados?.....91
47. ¿En qué consisten el Estatuto de Bloqueo o Disposiciones Antídoto?.....92
48. ¿Hasta qué punto protege el Estatuto de Bloqueo a las empresas de las sanciones de Estados Unidos? 96
49. ¿Se ha actualizado recientemente la protección de la UE frente a las sanciones de Estados Unidos? 97

LUPICINIO INTERNATIONAL

Lupicinio International Law Firm es una reputada y experimentada firma con más de 35 años en el mercado jurídico. Se trata de una firma global, multidisciplinar y multijurisdiccional con sede en España que proporciona asesoría jurídica tanto a nivel nacional como internacional. En España, cuenta con oficinas en Madrid, Barcelona, Valladolid, Bilbao y Vigo. Es una firma con vocación internacional, que se materializa a través de una consolidada red de oficinas propias, asociadas, aliadas o sinérgicas en países como Dubái, Cuba, Argelia, Irán y Zimbabue.

El bufete de abogados se ha especializado durante varios años en los conflictos que surgen de la imposición de sanciones internacionales por parte de potencias internacionales y organizaciones como la ONU, la UE o los EE. UU., sobre países cuyas acciones se consideran contrarias al derecho internacional. Su equipo de especialistas puede ofrecer asesoramiento multidisciplinario desde una perspectiva internacional, poniendo en contexto las implicaciones legales y prácticas de dichas sanciones.

Entre los sectores, destaca en el sector alimenticio, inmobiliario, farmacéutico, infraestructuras, industrial, financiero, energía, seguros y telecomunicaciones.

LOS AUTORES

José María Viñals

José María, socio-director de la oficina de Madrid y de Operaciones Internacionales, es licenciado en Derecho y Administración y Dirección de empresas por la Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Tiene una amplia experiencia en Financiación Corporativa y de Proyecto, trabajando con transacciones tanto nacionales como internacionales, fusiones y adquisiciones, financiación con activos, así como servicios legales relacionados con fondos de inversión, incluyendo fondos especulativos y acuerdos de financiación estructurada. José María también participa en el sector de la Energía donde cuenta con asistencia letrada para empresas establecidas en Oriente Medio, Cuba y Sudamérica.

Asimismo, José María escribe con regularidad en artículos de prensa de negocios y jurídicos españoles como Expansión, Cinco días o Latín Lawyer e imparte de manera frecuente clases como profesor invitado de Derecho Internacional en diversas universidades, tanto en España como en el extranjero. Algunas de esas universidades son: ICADE, IE, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, UPNA, Universidad de la Habana, la Universidad de Alicante y la Universidad a distancia de Madrid.

José María ha sido destacado en *Chambers & Partners* por su excelente trabajo en *Project Finance* y por su experiencia en Cuba. Su

trabajo ha situado a la firma en la "*Band 1"* de la clasificación que hace *Chambers & Partners* anualmente para abogados de empresa y mercantiles con sede en el extranjero, tanto en *Chambers Global* como en *Chambers Latin America*. Igualmente ha sido nombrado *"Key Individual"* por *Chambers Global*. José María recibió el premio *"Best Lawyers in Spain 2015"* y *"Best Lawyers in Spain 2016"* por su trabajo *en Project Finance* y desarrollo de la profesión por *Best Lawyers International*. Así mismo en septiembre de 2017 fue distinguido con el galardón "*40under40"* que concede la prestigiosa revista Iberian Lawyer.

Por último, cabe destacar que José María ha sido propuesto como Cónsul honorífico de Zimbabue en España. A través de su labor como experto en operaciones internacionales, asesora a empresas españolas que tengan intereses en el país africano, favoreciendo así la relación entre ambos países.

José Luís Iriarte

José Luís Iriarte, José Luís Iriarte, *of counsel* en Lupicinio International Law Firm, es catedrático de Derecho Internacional Privado. Tiene la Cátedra Jean Monnet de la Unión Europea. Ha dictado numerosos cursos y conferencias de su especialidad, además de en instituciones españolas, en universidades y centros de una veintena de países extranjeros como, enter otros, Cuba, Chile, Rep. Moldova, Colombia, Alemania, Polonia, Hungría, Japón,

Asimismo, ha elaborado diversos informes y dictámenes para entidades públicas y privadas en materias de su especialidad: contratos internacionales en temas energéticos y de seguros, incidencia de las medidas sancionadoras internacionales, ejecución de decisiones extranjeras, etc. Ha participado en numerosos litigios ante el Tribunal General y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ámbito de las sanciones internacionales.

Tania Esparza

Tania Esparza, asociada sénior en Lupicinio International, cuenta con experiencia extensiva en Derecho Internacional, especializándose en el comercio e internacional y la protección de inversiones en países complejos sujetos a sanciones internacionales.

También ha representado a clientes en proyectos de criptomonedas y de *blockchain*, arte, arbitraje internacional, y gestión de activos offshore. Ha publicado varios artículos en Expansión relacionados tanto con *blockchain* como con sanciones. Tania es licenciada en Derecho por la Universidad de Navarra, donde fue Becaria Alumni y se especializó en derecho angloamericano, derecho internacional de los negocios y derecho global. También ha sido investigadora visitante en Harvard Law School y cursado estudios de filosofía en Madrid.

PRÓLOGO

En el año 2017, los autores de este prontuario de sanciones publicaron el (primer) prontuario concerniente a las inversiones en Cuba.

El prontuario cubano tuvo una excelente acogida y ha animado a los autores a repetir el empeño con una obra dedicada a la candente cuestión de las sanciones internacionales.

Las decisiones de inversión y comercio internacionales son hoy una cuestión sensible y no pueden abordarse sin una primera pregunta: "¿El país que consideramos como objetivo de inversión o comercio sufre sanciones internacionales?", y, en consecuencia, "¿Debemos restringir las operaciones previstas o limitar razonablemente los riesgos inherentes?".

En efecto, las inversiones en países sensibles exigen, además de una valoración rigurosa de la vertiente empresarial y de mercado, un riguroso análisis de fiscalidad, regulación y de *compliance*.

Los directivos responsables que han de abordar siempre la arquitectura corporativa y fiscal de las nuevas operaciones de inversión y lo relativo a la seguridad y defensa de la inversión incluyendo los Tratados de Protección recíproca de Inversiones (TPI) afrontan hoy nuevos retos como consecuencia de la multiplicación de las sanciones internacionales.

A los desafíos tradicionales de la inversión y, en cierta medida, el comercio –desafíos medioambientales, regulatorios o de metamorfósis políticas y

constitucionales– se añade pues este nuevo reto que condiciona lógicamente el ámbito del mercado contemplado por el inversor-exportador.

Este texto, por su pragmatismo y brevedad, no profundiza en cuestiones de interés económico o ético (la utilidad de las sanciones, su sostenibilidad o su impacto en las economías locales) y en su lugar se centra esencialmente en los aspectos jurídicos normativos.

Docenas de países están sujetos a sanciones internacionales y algunos (Irán, Cuba, Venezuela y Rusia, en especial) a un catálogo extenso de prohibiciones y sanciones.

Resultan particularmente disuasorias las denominadas sanciones secundarias –un esquema sancionador creado y sostenido por los EEUU que vincula a empresas y ciudadanos no estadounidenses y que debe ser considerado con gran cautela, especialmente, por empresas y ciudadanos con intereses en USA.

Sea cual sea la eficacia política de las sanciones –pues las sanciones son un sustituto de las arcanas medidas bélicas– lo cierto es que estas han condicionado, a veces decisivamente, el crecimiento y estabilidad económicos de países sancionados como Irán o Cuba.

Los autores del Prontuario han acertado en resumir, con pedadogía y pragmatismo, una complejísima telaraña jurídica de extensión global. El lector podrá, entendidas ya las bases y alcance preliminar de la sanciones internacionales, abordar monográficamente, sus problemas singulares y sus estrategias

corporativas, defensivas o reactivas de la mano de expertos internacionales entre los que se hallan, sin duda, el profesor Iriarte, el gran jurista José Mª Viñals y Tania Esparza.

Lupicinio Rodríguez

Presidente de Lupicinio International Law Firm

CUESTIONES GENERALES

1. ¿QUÉ SON LAS SANCIONES INTERNACIONALES?

Son un conjunto variado de medidas de carácter político y legal que adoptan Naciones Unidas, instituciones de procesos de integración económica con poderes normativos o algunos Estados y que afectan a ciertos Estados, grupos sociales y políticos o personas físicas o jurídicas extranjeros a ellos. Las sanciones internacionales tienen como objetivo inmediato afectar económicamente a los sujetos contra los que se imponen, y como objetivo último la limitación de la capacidad material de maniobra de los sancionados o la imposición de presión sobre individuos o grupos para que adopten o desencadenen cambios que interesan al sujeto que impuso las sanciones. Las sanciones internacionales se articulan mediante los correspondientes instrumentos legales que quien las impone hace valer con más o menos rigidez, según lo requiera la consecución de los objetivos últimos por que se hayan impuesto.

El régimen de sanciones se presenta como un agregado de constelaciones de normas que a menudo interseccionan entre sí y que varía amplia y constantemente.

La multiplicidad de los sujetos que imponen sanciones, la diversidad de las medidas que éstos adoptan y la variedad resultante de las formas en los que ambos

interactúan hacen del régimen de sanciones internacionales un *corpus* jurídico que, dentro del orden económico y jurídico global, es especialmente complejo. Es un régimen, además, en constante movimiento y cuyas modificaciones en ocasiones no responden a la adaptación a la aparición o mutación de las realidades que regulan, sino que siguen intereses y eventos de carácter político (y, de forma indirecta, económico) y por tanto están especialmente expuestas a cambios bruscos, inmediatos y (en ocasiones) imprevisibles. Así, dentro de las áreas del derecho internacional, que ya de por sí destaca por su fragmentación y variedad, el régimen de sanciones se presenta como un agregado de constelaciones de normas que a menudo interseccionan entre sí y que varían amplia y constantemente, constituyendo la mayor causa de inseguridad jurídica (y de las mayores causas de inseguridad material) en las inversiones y el comercio internacional.

2. ¿QUIÉN IMPONE LAS SANCIONES INTERNACIONALES?

Las pueden imponer:

a. La Organización de las Naciones Unidas.
b. Entidades supranacionales de procesos de integración económica y política, como por ejemplo la Unión Europea.
c. Los Estados de manera independiente y autónoma.

En la práctica, y debido al carácter instrumental de las sanciones internacionales, varios de los sujetos anteriores suelen adoptar medidas similares o complementarias de forma coetánea o sucesiva. Así, cuando es beneficioso para la consecución de objetivos últimos compartidos o colindantes, varios de los sujetos anteriores pueden acordar diplomáticamente la adopción o el levantamiento de medidas sancionadoras sobre un país o un grupo de personas. Es el caso, por ejemplo, de las sanciones a Irán que tenían impuestas varios Estados y la Unión Europea, que fueron levantadas concertadamente en 2015 por aplicación del *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) del que EEUU se retiró unilateral y sonadamente en primavera de 2018.

Es frecuente que las sanciones impuestas por Naciones Unidas sean reiteradas y reproducidas por la Unión Europea o, individualmente, por Estados extraeuropeos. Por ejemplo, a veces la UE transpone las medidas sancionadoras adoptadas por la ONU, mientras en otros casos las complementa ampliándolas (dando lugar a un régimen mixto de sanciones) y en otras ocasiones aprueba restricciones autónomas adoptadas independientemente por su propia decisión y completamente al margen de Naciones Unidas. En ocasiones se observa un cierto "seguidismo", en casos en los que no se conciertan, pero se reproducen sanciones: por ejemplo, en ocasiones la Confederación Helvética ha reproducido literalmente las sanciones de la Unión Europea.

Entre las sanciones que imponen los países, aquellas impuestas por los Estados Unidos de América son

particularmente importantes. Como primera potencia económica y cultural global desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y en el interconectado mundo de la globalización, EEUU está en el centro, es un pilar directo o indirecto, de gran parte de las relaciones económicas internacionales. Por ello, ver restringida su capacidad de operación económica con este país puede poner en graves aprietos a personas y países sancionados. Así, la importancia de las sanciones de EEUU emana de la capacidad material que tienen de producir efectos económicos severos para aquellos que son sancionados. En segundo lugar, por la asiduidad con las que las viene utilizando, EEUU ha desarrollado una especial pericia en el diseño e implementación de mecanismos óptimos para la imposición de presión económica en los sancionados. En tercer y último lugar, EEUU tiene una especial influencia en algunos de sus aliados, que a menudo adoptan sanciones de forma consecutiva y con técnicas y objetivos similares a los de la potencia norteamericana (destaca, por ejemplo Japón). Por estas mismas razones, además, la ausencia o el levantamiento de sanciones estadounidenses contra alguien pueden llegar a limitar tanto los efectos de las sanciones de otros países como para que en la práctica se conviertan materialmente anecdóticas para los sancionados.

3. ¿QUIÉN PUEDE SER SANCIONADO?

Normalmente hablamos de que un país es objeto de sanciones, pero respecto de cada uno de ellos hay que precisar cuál es el alcance de las sanciones, que no es de toda la economía y las personas del país sino de

ciertos sectores, actividades y sujetos en particular (incluyendo personas físicas o jurídicas, grupos de personas, y entidades). Así, por ejemplo, en el caso de Afganistán se sanciona a los Talibanes, en el de Moldavia a ciertas autoridades de Transnistria, y en el de Venezuela a ciertos sujetos relacionados con el gobierno.

Entre las personas jurídicas, las sanciones suelen recaer en empresas y organismos públicos, empresas de armamentos y de transporte, muy especialmente navieras, entidades

Así, cuando se imponen sanciones a un país, las de naturaleza personal normalmente se particularizan en determinadas personas físicas y jurídicas y, como es habitual en el ámbito de las sanciones internacionales por su naturaleza marcadamente casuística, hay que analizar en cada caso concreto cómo se han traducido en la normativa.

Cuando se sanciona a personas físicas se suele incluir a altos miembros del Gobierno y de la Administración, también del Legislativo y la Judicatura, jefes militares y policiales, personas implicadas en la represión, empresarios destacados vinculados familiarmente con los gobernantes o que colaboran con el poder, así como sus familiares más próximos, profesionales (periodistas, académicos), etc.

Entre las personas jurídicas, las sanciones suelen recaer en empresas y organismos públicos, empresas de armamentos y de transporte, muy especialmente

navieras, entidades financieras y aseguradoras. También, suelen ser sancionadas las empresas relacionadas con un sector económico vital para el Estado sancionado: por ejemplo, en el caso de las sanciones a Irán se ha sancionado a las entidades de todo tipo vinculadas con el petróleo y el gas (extractoras, constructoras de infraestructuras, etc.). La casuística es, fuera de estos supuestos comunes, muy amplia y se ha llegado a someter a restricciones a "empresas que prestan apoyo logístico al Gobierno", así como a universidades y otros centros de investigación.

4. ¿CÓMO IDENTIFICAR QUE UN PAÍS ES OBJETO DE SANCIONES?

Una elemental cautela jurídica que debe tomar un empresario que trabaja en relación con un país es conocer si éste es objeto de sanciones internacionales; no sólo para el adecuado manejo de riesgos jurídicos, sino además (y a menudo) como sujeto obligado de los cada vez más extendidos regímenes de *compliance* que se han convertido en ubicuos en estas primeras décadas del siglo XXI. Como consecuencia de la compleja y mutable constelación de sanciones internacionales[1], en la práctica puede ser complejo identificar si la inversión en un país, o un acuerdo comercial con sus ciudadanos, instituciones o empresas puede verse afectado por sanciones internacionales.

[1] Pregunta 1, arriba.

Una elemental cautela jurídica que debe tomar un empresario que trabaja en relación con un país es conocer si éste es objeto de sanciones internacionales

Indudablemente, existen los que denominaremos, a falta de un vocablo técnico ampliamente aceptado, "Estados sospechosos". Estos son aquellos que percibimos como tendentes a adoptar políticas belicistas, agresivas y expansionistas o intensamente armamentistas, que a menudo vulneran flagrantemente los derechos humanos, reprimen duramente a su propia población o a minorías, etc. En el caso de Estados sospechosos, se recomienda ser especialmente cautelosos y solamente actuar cuando se haya recabado y documentado diligentemente información detallada que permita concluir que el riesgo de incumplimiento de sanciones internacionales es bajo[2].

La información de acceso general que proporcionan los medios de comunicación (tradicionales y online) puede servir para conocer de manera genérica si un país es objeto de sanciones. Normalmente son los propios Estados sancionados los que ponen de relieve su situación, porque divulgar las sanciones y los efectos que pueden tener sobre su población es una forma de manifestar su protesta contra ellas y obtener simpatías de terceros países como primer paso para presionar diplomáticamente para que se levanten. Es poco

[2] Véase Pregunta 7

común, eso sí, que una persona (física, sobre todo, pero también jurídica) determinada publicite de la misma forma que está siendo objeto de sanciones.

Sin embargo, estas informaciones suelen ser muy elementales y proporcionan un conocimiento muy básico. Por esta razón, es muy útil acudir a la información que difunden los propios sujetos que imponen las sanciones en sus propias páginas web oficiales. Por ejemplo, Naciones Unidas, la Unión Europea, o EEUU (a través del organismo OFAC, dependiente de la Secretaría del Tesoro) publicitan tanto la normativa de sanciones como las personas, grupos y entidades sujetos a sanciones especiales.

5. ¿QUÉ ES LO PRIMERO QUE TIENE QUE TENER EN CUENTA UNA EMPRESA ESPAÑOLA CUANDO TRABAJA CON SUJETOS DE UN PAÍS SANCIONADO O EN UNO DE ESTOS PAÍSES?

Salvando las precisiones que se contienen en el resto de este prontuario y el asesoramiento legal que se recomienda recabar para trabajar con sujetos o países sancionados, los aspectos principales a tener en cuenta son su particularidad, su dinamismo, y su eminente carácter práctico.

Así, esta es una materia muy particularizada para cada supuesto de imposición de restricciones; en efecto, el régimen jurídico de las distintas sanciones impuestas a cada país, grupo o individuo pueden ser, y

frecuentemente son, sensiblemente diferentes entre sí. Y cada sujeto que impone sanciones puede adoptar medidas diferentes contra un mismo país objeto de sanciones. Aún más, las diferencias de regímenes afectan tanto a quiénes son los sujetos sancionados, como a la forma de articular las sanciones o a la naturaleza, objeto y alcance de las propias restricciones, o las consecuencias legales de su infracción. Por todo lo anterior, cada caso exigirá un tratamiento particular que dependerá de los pormenores de las sanciones en cuestión.

En segundo lugar, debido a que las sanciones responden a las cambiantes relaciones políticas y diplomáticas en el plano internacional, ésta es una materia muy dinámica en la que la normativa aplicable cambia con rapidez. Especialmente cuando las sanciones que se imponen afectan a personas físicas o jurídicas determinadas, la institución sancionadora frecuentemente puede tratar de conseguir un efecto sorpresivo que limite la capacidad del afectado por las sanciones para evitar que se prepare y pueda amortigüe su efecto, y por ello, incluye sus nombres en listas de personas sancionadas sin previo aviso. Para ello, a menudo la inclusión de una persona física o jurídica determinada en una lista de sanciones sólo requiere un acto ejecutivo, de forma que no concurren la publicidad y tiempos reflexivos que exige la actividad legislativa. En consecuencia, es necesario estar muy atentos a las modificaciones sobrevenidas a esta normativa.

En tercer lugar, siendo esta una materia muy particularizada y cuya aplicación tiene carácter

instrumental para objetivos políticos y diplomáticos, para analizar y comprender acertadamente en cada caso las implicaciones legales y las soluciones jurídicas posibles cada caso debe ser analizado a la luz de la jurisprudencia de los tribunales y la práctica de las administraciones. Por ejemplo, cuando se trata de sanciones impuestas por la Unión Europea es imprescindible conocer profundamente la jurisprudencia del Tribunal General y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Cada caso exigirá normalmente un tratamiento particularizado que dependerá de los pormenores de las sanciones en particular

6. ¿CÓMO AFECTAN LAS SANCIONES A LA INMIGRACIÓN?

Las sanciones suelen tener como objetivo la presión sobre las élites políticas, económicas o militares (o una mezcla de ambas) del país sancionado. No es raro, además, que se entienda que estas sanciones deben ir en detrimento de quienes ostentan el poder en ese Estado, pero no del conjunto de su ciudadanía.[3] Por ello, es casi inaudito que las sanciones sobre un país incluyan limitaciones generales para que su población

[3] Pero de facto a menudo sí sufren las consecuencias económicas, sin embargo, de forma accidental en ocasiones e instrumental otras en otras.

emigre al país (o países miembros de la organización supranacional) que las impone.

Sin embargo, cuando unas personas físicas determinadas son incluidas en listas de personas sancionadas se suele limitar su capacidad de inmigrar al Estado que impuso las sanciones, y también, de manera general, su acceso mismo al territorio de aquel país (o de los miembros de la organización supranacional) que los impuso. Es una práctica muy frecuente que al sancionar a determinadas personas físicas de un país concreto, una de las restricciones que se imponen a dichas personas físicas sea la prohibición de entrar en el territorio del ente sancionador. Por ejemplo, cuando la Unión Europea, en el marco de las medidas tomadas contra un Estado, sanciona a personas físicas por los más variados motivos (participar en actos represivos, ocupar altos cargos políticos, ser empresarios estrechamente relacionados con el poder, etc.) habitualmente prohíbe el acceso de tales sujetos al territorio de la Unión.

7. ¿CÓMO AFECTAN LAS SANCIONES A LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS DE UN PAÍS SANCIONADO?

La medida sancionadora más habitual es la de restringir el comercio de bienes y mercancías con el país objeto de sanciones. Es también la más conocida y una de las más perjudiciales para la economía del país sancionado. Se puede articular tanto en relación con la

exportación como con la importación o incluso respecto de ambas.

Dada la inherente naturaleza casuística de las sanciones internacionales, lo restrictivo de estas medidas puede variar enormemente y afectar a bienes de muy variada naturaleza. Esto es, que las restricciones que sufre un país en cuanto a la importación y exportación de bienes pueden diferir mucho de las de otros países objeto de sanciones.

La medida sancionadora más habitual es la de restringir el comercio de bienes y mercancías

Cuando el objetivo inmediato de las sanciones es la limitación de la capacidad de represión interna o de agresión externa de un Estado, las **restricciones a las exportaciones** más frecuentes suelen consistir en la prohibición de suministrar (i) armas y sus componentes, (ii) municiones, (iii) bienes de doble uso, (iv) ciertos minerales como el uranio, (v) instrumentos para la tortura o la represión, y (vi) equipos de telecomunicaciones o para intervenir las comunicaciones. Cuando además concurre el objetivo inmediato de imponer presión sobre la economía del país en su conjunto, frecuentemente se restringe la exportación de los bienes y mercancías que son imprescindibles o muy necesarios para el funcionamiento de tal economía, como (i) medios de transporte, (ii) otros minerales y metales (oro, cobre, etc.) y (iii) los medios para extraer petróleo y gas. En ocasiones la casuística brinda restricciones a las

exportaciones muy peculiares; por ejemplo la Unión Europea ha prohibido la exportación a Siria de ciertos bienes de lujo.

Por lo que se refiere a las **restricciones a las importaciones**, las más frecuentes consisten en la prohibición de adquirir ciertos bienes y mercancías cuya exportación es fundamental para el país sancionado, en cuanto que le aportan una parte significativa de sus ingresos. Entre estas destaca, por ejemplo, la prohibición de adquirir petróleo procedente de un Estado esencialmente petrolero. Las restricciones a la importación de mercancías de un Estado pueden afectar también a la compra de armas y materiales de defensa. De nuevo en este caso la casuística es amplísima y también aquí hay restricciones peculiares, como por ejemplo la prohibición de la Unión Europea de importar bienes culturales procedentes de Irak y Siria.

8. ¿CÓMO AFECTAN LAS SANCIONES A LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN PAÍSES SANCIONADOS?

Las sanciones internacionales afectan a las inversiones en el extranjero en ambas direcciones, es decir, tanto a las que procedentes de Estados sancionadores se dirigen a países sancionados como a las inversiones de estos últimos que dirige a los primeros. Además, afectan a las inversiones de distintas formas según la técnica jurídica restrictiva que se use en el caso concreto.

Cuando un país vaya a ser objeto de sanciones, es aconsejable que sus inversores finalicen o transmitan sus inversiones al territorio que las imponga

Una restricción muy frecuente en la práctica comparada es la congelación de fondos, la cual se implementa bloqueando los capitales, bienes y derechos que, procedentes del país sancionado, se encuentran en el territorio del estado que ha impuesto la sanción. Esto tiene una clara consecuencia: los inversores procedentes de Estados sancionados ven cómo el cobro de sus derechos de crédito (en la forma que fuere, incluyendo dividendos, cobros de contratos o la repatriación de las utilidades que de éstos deriven) quedan congelados, de modo que no pueden disponer de ellos. Por esta razón, cuando sea previsible que un país vaya a ser objeto de sanciones es muy aconsejable que sus inversores, y sobre todo quienes pueden ser objeto de sanciones individualizadas, finalicen o transmitan sus inversiones en el territorio de quien vaya, previsiblemente, a imponer las sanciones.

Una segunda forma de sanción bastante habitual y que afecta a inversiones extranjeras consiste en que el Estado sancionador prohíba a sus propios sujetos (nacionales, residentes, etc.) invertir en el país sancionado, o al menos en algunos sectores de su economía. Es relativamente frecuente que cuando se adopta una medida de este tipo (a) se disponga que no afecte a las inversiones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de las sanciones, o (b) se conceda un plazo para que sean retiradas. Se suele exigir además que quienes ya tengan una inversión la declaren ante

un órgano administrativo del Estado sancionador, con independencia de si esta inversión se vea restringida o no.

Otra modalidad de sanción que puede afectar a las inversiones extranjeras es la prohibición que el Estado sancionador impone a sus propios sujetos de financiar de cualquier manera ciertas actividades o a determinadas empresas del país sancionado. Parecida a ésta es la prohibición de facilitar de cualquier forma estas mismas actividades o los negocios de estas empresas.

Un fenómeno, que ahora simplemente apuntamos pero al que posteriormente nos referiremos en detalle, es el de las denominadas *secondary sanctions* que dictan los Estados Unidos de América. Su particularidad es que afectan a cualquier persona física o jurídica con independencia de que no tenga ninguna relación con EEUU: por ejemplo pueden afectar a las inversiones de un empresario español en Irán.

Por último, tenemos que señalar que en ocasiones las sanciones internacionales pueden afectar indirecta pero intensamente a sectores económicos que no son objeto directo de las mismas. Las dificultades, entre otras, para obtener financiación, transferir fondos o conseguir ciertos recambios y piezas pueden dificultar extremadamente la realización o el mantenimiento de una inversión en el Estado sancionado aún en sectores que no están directamente sancionados.

SANCIONES DE LA ONU

9. ¿QUÉ SON LAS MURALLAS CHINAS EN MATERIA DE SANCIONES INTERNACIONALES? ¿PARA QUÉ SIRVEN?

El término “murallas chinas” se utiliza comúnmente para referirse a obstáculos físicos o de otra índole entre departamentos o personas de una misma organización, para prevenir comunicaciones o intercambios de información entre ellas que podrían llevar a conflictos de intereses. En el caso de las sanciones internacionales, las murallas chinas pueden incluir también barreras entre personas, secciones o incluso medios materiales o financieros de una misma organización, y se implementan para asegurar el cumplimiento regulatorio de las sanciones. En materia de sanciones, por tanto, las murallas chinas se usan en multinacionales en las que las sanciones de un país en el que tengan presencia o intereses pueden afectar a ciudadanos y productos de otro país en el que también tienen presencia o intereses.

Las murallas chinas en materia de sanciones internacionales se manifiestan en una amplia tipología, ya que su necesidad y adecuada implementación depende de cuáles son las restricciones con las que se están cumpliendo, las cuales varían enormemente.[4] Así, pueden tener un mero carácter comunicativo, como lo tendría el aislamiento de las comunicaciones intragrupo entre la filial cubana y la filial estadounidense

[4] Véase, por ejemplo, las preguntas 1,4,5 y 7.

de una multinacional. También pueden separar los medios materiales, por ejemplo separado en las cadenas logísticas los bienes importados de un país cuya reexportación a un tercer país sancionado está prohibida o que se utilicen equipos informáticos separados. Incluso puede ser conveniente, según la naturaleza de las restricciones, separar las finanzas de manera que los flujos de caja procedentes de la actividad en un país no puedan terminar financiando la inversión o las actividades comerciales en otro.

10. ¿POR QUÉ MOTIVOS IMPONE SANCIONES LA ONU?

La ONU puede actuar imponiendo sanciones en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Este documento establece en su artículo 39[5] que será el Consejo de Seguridad quien determine la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y tome en consecuencia las medidas necesarias para restablecer la paz y seguridad internacionales. Entre las medidas que puede tomar se encuentran las sanciones económicas, como medidas

[5] **Carta de las Naciones Unidas, Artículo 39:** *El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.*

que no implican el uso de la fuerza armada recogidas el artículo 41[6].

Partiendo de unos términos tan genéricos como los del artículo 39, el Consejo de Seguridad ha adoptado en la práctica sanciones para (a) apoyar las transiciones políticas pacíficas, (b) apoyar a regímenes democráticos frente a la implantación de cambios no constitucionales, (c) luchar contra el terrorismo, (d) proteger los derechos humanos, (e) promover la resolución pacífica de conflictos y (f) propiciar la no proliferación de armas nucleares.

En cualquier caso, no en todos los supuestos en los que se podría declarar que existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión se da efectivamente la declaración correspondiente del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, y aún otras veces tal declaración se produce, pero meses o años después de la aparición del supuesto de hecho al que se refiere. En efecto, mientras alguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ejerza su poder de veto, cualquiera de los supuestos de hecho del referido

---

[6] **Carta de las Naciones Unidas, Artículo 41:** *El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.*
Para más detalle, véase la pregunta 13.

artículo 39 pueden no encontrar como respuesta la intervención de la ONU.[7] Así, las sanciones internacionales, una vez más, no son previsibles con exactitud, y por tanto en muchos casos podemos prever sólo la posibilidad de que la ONU imponga sanciones, sin poder asegurar que efectivamente vaya a hacerlo.

11. ¿CÓMO ADOPTA LAS SANCIONES LA ONU?

Para poder adoptar sanciones económicas, el Consejo de Seguridad comienza revisando la situación que resulte preocupante El mero hecho de que la ONU tome en consideración la posibilidad de imponer sanciones a un país puede ayudar a reducir la tensión en una situación. Si la amenaza de sanciones no funciona, y siempre que se cuente con el voto favorable de al menos nueve de los Miembros y ninguno negativo de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, se adopta una Resolución para la imposición de sanciones, estableciendo el específico de sanciones a aplicar. En ocasiones delega sobre el Comité de Sanciones que las administre la determinación sobre qué individuos, entidades o Estados serán objeto de las sanciones.

[7] Tampoco tiene por qué haber una imposición de sanciones económicas sólo porque haya habido una declaración del artículo 39, sino que las medidas adoptadas pueden tener un carácter militar (de acuerdo con el artículo 41 de la Carta).

En efecto, cada régimen de sanciones es administrado por un Comité de Sanciones, que monitoriza la implementación[8] y envía recomendaciones al Consejo de Seguridad sobre el régimen de sanciones de su competencia. Estos comités son órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad y están presididos por uno de sus Miembros no Permanentes. En la mayoría de casos hay también grupos y equipos de seguimiento, así como paneles de expertos, que prestan apoyo a la labor de dichos comités.

El Consejo de Seguridad, además, puede levantar las sanciones de la ONU si mejora la situación que las propició.[9]

[8] La cual corresponde a los estados miembros de la ONU, en los términos descritos en la pregunta 14.

[9] Para el levantamiento de sanciones sólo sobre ciertas personas físicas o jurídicas, sacándoles de las listas de sancionados, véase la pregunta 15.

12. ¿QUÉ PAÍSES O ENTIDADES SE ENCUENTRAN ACTUALMENTE SANCIONADOS POR LA ONU?

Actualmente (octubre de 2018) existen 14 regímenes de sanciones referentes a:

1. Somalia y Eritrea.
2. el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Daesh), y Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados a ellos.
3. Iraq.
4. República Democrática del Congo.
5. Sudán.
6. Líbano.
7. República Popular Democrática de Corea.
8. Libia.
9. los Talibanes.
10. Guinea-Bissau.
11. República Centroafricana.
12. Yemen.
13. Sudán del Sur.
14. Irán.

No obstante, recurrir sólo a esta enumeración por países y grupos para determinar si en una relación de negocios se pueden estar incumpliendo sanciones de la ONU es arriesgado. En realidad, para conocer realmente a quiénes afectan las sanciones de Naciones Unidas hay que consultar el detalle de sus listas de personas y entidades sancionados, porque puede haberlas que no tengan la nacionalidad o residencia específica de uno de estos países pero hayan sido incluidas en una lista de personas sancionadas por

coadyuvar a quienes amenazaron o quebrantaron la paz en estos casos.

Mapa de países sancionados por la ONU

13. ¿En qué consisten las sanciones de la ONU?

El artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas establece que el Consejo de Seguridad podrá decidir medidas que no impliquen el uso de la fuerza, y puntualiza que estas medidas podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación. Todas estas medidas se

corresponden con lo que se entiende en este prontuario como sanciones internacionales.[10]

Además, según este mismo artículo la ONU puede decidir la ruptura de relaciones diplomáticas, lo cual se entiende como sanciones "en sentido amplio" o "sanciones diplomáticas". Este tipo de sanciones, aunque en el caso de la ONU se imponen e implementan por las mismas instituciones y siguiendo el mismo procedimiento y título habilitador, no es objeto de este prontuario porque su imposición afecta primordialmente a los cuerpos diplomáticos de los Estados implicados.

Dependiendo de cada caso, y desde que ejerciese este poder por primera vez en 1966 contra Rhodesia del Sur (Zimbabwe), el Consejo de Seguridad ha adoptado diversas sanciones económicas y comerciales, así

como embargos de armas, prohibiciones de exportar y/o importar determinados productos y mercancías,

[10] Véase la pregunta 1.

prohibiciones de viajar, restricciones financieras, etc. Su alcance, además, ha variado mucho, y a menudo la ONU trata de encontrar el equilibrio adecuado entre los efectos negativos sobre la población que puede tener la adopción de medidas omnicomprensivas contra un país y la limitada capacidad coercitiva de unas sanciones muy focalizadas.

14. ¿CÓMO SE IMPLEMENTAN LAS SANCIONES DE LA ONU?

La obligación de aplicar plenamente las medidas obligatorias aprobadas por el Consejo de Seguridad incumbe a los Estados Miembros de Naciones Unidas. Así, realmente las sanciones de la ONU se implementan mediante la acción legislativa, administrativa y judicial de los Estados y de otras entidades, como puede ser la Unión Europea. Su éxito depende en parte de si muchos Estados las transponen en su legislación y se implican en su aplicación; de hecho su transposición o su ampliación por parte de la Unión Europea y de los Estados Unidos tiene una gran importancia en cuanto a su eficacia real. La percepción que se tenga de la importancia y necesidad de la resolución de los problemas que causan la decisión del Consejo de Seguridad de imponer sanciones internacionales determina a menudo la diligencia con la que Estados y otras entidades aplican las medidas de la ONU. En cada Estado particular el momento y las tendencias políticas, así como su herencia histórica, determinan también la diligencia que finalmente se

utilice para colaborar con la ONU en la aplicación de las sanciones impuestas.

15. ¿SE PUEDE QUITAR O EXCLUIR DE LA LISTA DE LA ONU A UNA PERSONA FÍSICA O JURÍDICA SANCIONADA?

Si. Aunque la competencia para quitar a una persona física o jurídica de sus listas de sanciones corresponde al Comité correspondiente a las sanciones en cuyas listas esté incluido, la solicitud puede ser enviada:

La transposición por parte de la UE y de los EEUU tiene una gran importancia en cuanto a la eficacia real de las sanciones de la ONU

(i) A través del Punto Focal para des-listado (*Focal Point for De-listing*), que es un sistema de ventanilla única en el que se hace un primer control de procedencia de la solicitud antes de reenviarlo al Comité de Sanciones correspondiente;[11] o

(ii) A través de su Estado de residencia o ciudadanía (con la salvedad de aquellos estados que hayan declarado ante el Presidente del Comité de Sanciones

[11] Resolución 1730 (2006) del Consejo de Seguridad, que establece y articula en el seno de la Secretaría de Naciones Unidas un Punto Focal para recibir las solicitudes de supresión de nombres de la lista de sancionados.

correspondientes que sus ciudadanos sólo podrán utilizar directamente la ventanilla única para ser excluidos de la lista en cuestión[12]); o exclusivamente a través de la Oficina del Ombudsperson de la ONU, cuando se trata de personas incluidas en la lista de sanciones contra el Daesh y Al-Qaida.[13]

16. ¿QUIÉN PUEDE SOLICITAR LA EXCLUSIÓN DE LAS LISTAS DE LA ONU?

Cualquier persona, grupo, empresa o entidad inscritos en cualquiera las listas de sanciones el Consejo de Seguridad podrá instar el respectivo procedimiento para ser excluido de ellas.

Las posibilidades de conseguir la exclusión son reales y se debe intentar cuando se tenga un cierto sustento fáctico y jurídico

[12] A fecha de publicación de este prontuario, solamente Francia (en 2007) y Hungría (en 2012) hicieron tal declaración, en ambos casos ante los Presidentes de todos los Comités de Sanciones.

[13] Resolución 1904 (2009) del Consejo de Seguridad, que crea la Oficina del Ombudsperson encargado de examinar las solicitudes de las personas, los grupos, las empresas o las entidades que deseen ser excluidos de la lista de sanciones contra el Daesh y Al-Qaida.

Debe tenerse en cuenta que no se permite, como norma general, repetir solicitudes idénticas o muy parecidas. Así, en principio, se inadmiten las solicitudes de las personas que hayan solicitado su exclusión de estas listas en el pasado, pero pueden admitirse las solicitudes repetidas que incluyan información adicional que justifique una nueva consideración por parte del Comité relevante. Se han dado casos en los que el mismo sujeto ha presentado varias solicitudes.

17. ¿CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO DE EXCLUSIÓN?

Existen dos procedimientos diferenciados dependiendo de si se ha de acudir al Punto Focal o a la Oficina del Ombudsperson.

PUNTO FOCAL

El procedimiento ante el Punto Focal es el siguiente (Resolución 1730 (2006)): el solicitante presenta la solicitud de supresión a través del Punto Focal o del Estado de su residencia o nacionalidad.

El Punto Focal verifica si es una solicitud nueva o repetida. Si es repetida y no contiene información adicional la devuelve. Si es nueva o contiene información adicional la remite, a título informativo, al gobierno o gobiernos que hayan hecho la designación y a los de la nacionalidad y la residencia del solicitante para que hagan posibles comentarios y mantengan consultas entre sí.

Si después de las consultas, cualquiera de los gobiernos recomienda que se suprima el nombre de la lista, procederá a remitir la recomendación al Presidente del Comité de Sanciones. Sin embargo, si cualquiera de los gobiernos se opone a la solicitud el Punto Focal informa al Comité. Cualquier miembro de este último que posea información en apoyo de la solicitud de supresión la compartirá con los gobiernos que hayan examinado la solicitud.

Si pasados tres meses (plazo que es ampliable) ninguno de los gobiernos que hayan examinado la solicitud hace comentarios, el Punto Focal lo comunica a todos los miembros del Comité de Sanciones. Cualquier miembro del Comité, tras consultar con los gobiernos, podrá recomendar que se suprima el nombre de la lista. Basta con que un miembro del Comité recomiende la supresión para que la cuestión se incluya en el orden del día del Comité. Este tomará la decisión de conceder o denegar la supresión. Si, pasado un mes, ningún miembro del Comité recomienda la supresión, la solicitud se considerará rechazada y el Presidente del Comité informará al punto focal. Este último informará del resultado al solicitante.

ESTADO MIEMBRO

Éste es un procedimiento que no insta el sancionado sino un Estado Miembro. EL Estado Miembro insta directamente ante el Presidente del Comité de Sanciones correspondiente, quien lo comunica a todos los miembros del Comité de Sanciones. Cualquier

miembro del Comité, tras consultar con los gobiernos, podrá recomendar que se suprima el nombre de la lista. Si ningún miembro del Comité recomienda la supresión, la solicitud se considerará rechazada y el Presidente del Comité informará del resultado al Estado Miembro solicitante.

OFICINA DEL OMBUDSPERSON

El procedimiento ante la Oficina del Ombudsperson comienza con una solicitud del interesado a este órgano en la que expone sus alegaciones y pruebas de que no participa en las actividades motivo de sanción (cooperación de cualquier forma en las actividades de las organizaciones o de sus grupos de apoyo, suministro de armas o pertrechos a las mismas, reclutamiento en su favor y apoyo a otro tipo de actos o actividades ejecutados por las organizaciones).

El Ombudsperson realiza una consideración preliminar y verifica si la solicitud es nueva o aporta nuevo material. El procedimiento para el examen de la solicitud consta de tres fases. La primera es la de reunión de información, dura cuatro meses y se puede prorrogar dos más; el Ombudsperson envía la solicitud al Comité de Sanciones, al Estado proponente, a los Estados de la nacionalidad o residencia (de constitución o actividades en el caso de las entidades) del solicitante, al Equipo de Vigilancia (expertos que asesoran al Comité) y a cuantos órganos y entidades considere pertinentes. La segunda fase es la de dialogo e informe; durante dos meses, que se pueden prorrogar por otros dos, el Ombudsperson facilita el diálogo entre el solicitante, los Estados, el Comité y el Equipo. El Ombudsperson elabora un informe en el que examina

detalladamente el caso y recomienda la supresión o el mantenimiento en la lista de sanciones. La tercera fase es la de debate y decisión del Comité; y cuando éste haya tenido 15 días para examinar el informe del Ombudsperson se incluye en el orden del día para su examen durante un plazo de 30 días y finalmente se toma la decisión sobre la solicitud. Cuando el Ombudsperson recomiende el mantenimiento del nombre en la Lista la persona permanecerá en ella, salvo que un miembro del Comité presente una solicitud de supresión, caso en el que se adoptará una solución por consenso. Cuando el Ombudsperson recomiende la supresión del nombre de la Lista se procederá a su supresión, salvo que en un plazo de 60 días, el Comité decida por consenso que el solicitante siga en la lista. Si no hay consenso, el Presidente del Comité, a solicitud de uno de los miembros, puede someter la cuestión al Consejo de Seguridad, el cual tiene un plazo de 60 días para tomar su decisión. El Ombudsperson comunica la decisión al solicitante.

18. ¿CUÁLES SON LOS VISOS DE QUE PROSPERE PETICIÓN DE EXCLUSIÓN?

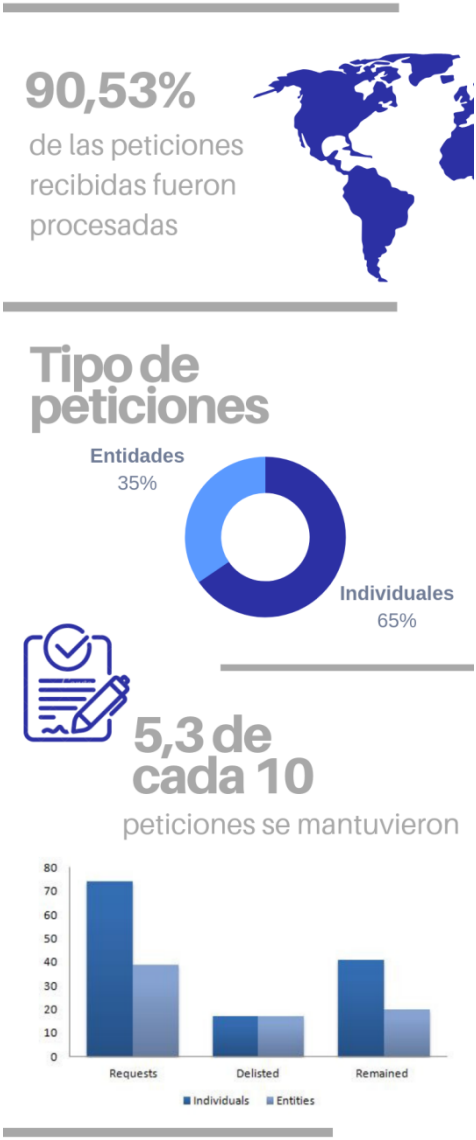
Según las estadísticas públicas del Punto Focal, entre 2007 y 2017 se han presentado 90 solicitudes y 34 sujetos han sido excluidos de las listas.

Esto es, las posibilidades de conseguir la exclusión son reales y se debe intentar cuando se tenga un cierto sustento fáctico y jurídico para solicitarlo. Además, si se logra la exclusión de las listas de la ONU también se está obteniendo la exclusión de las listas de

sancionados en los Estados y entes que hayan transpuesto la normativa de Naciones Unidas, por un lado. Y por otro lado, la capacidad de influencia de Naciones Unidas en la política internacional, en tanto que es un organismo con una autoridad reconocida mundialmente, puede propiciar que la exclusión de las listas de Naciones Unidas facilite obtener respuestas positivas al solicitar la exclusión de otras listas nacionales o supranacionales.[14]

[14] Además, sobre los efectos del levantamiento de sanciones de la ONU en las sanciones UE, véase la pregunta 24.

Infografía de peticiones/ Fuente: ONU, 4 octubre 2018



SANCIONES DE LA UE

19. ¿QUÉ SANCIONES ADOPTA LA UE?

El artículo 21 del Tratado de la Unión Europea[15], que establece los principios de la Política Exterior y de

---

[15] **Tratado de la Unión Europea, Artículo 21:**
1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.
2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:
a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; C 326/28 Diario Oficial de la Unión Europea 26.10.2012 ES
b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;

Seguridad Común (PESC), establece una lista de propósitos y objetivos muy similar a los de los artículos 1[16] y 2[17] de la Carta de Naciones Unidas, con la notable

---

e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional.

f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible; g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y

h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

3. La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas. La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.

[16] **Carta de las Naciones Unidas, Artículo1**:

Los propósitos de las Naciones Unidas son:

Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otros medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

[17] **Carta de las Naciones Unidas, Artículo 2:**

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

1. *La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.*
2. *Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.*
3. *Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.*
4. *Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.*
5. *Los Miembros de la Organización prestaron a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.*
6. *La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.*

inclusión del apoyo a la democracia. Además, se establece que la PESC tratará de trabajar en soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas. No es de extrañar, por tanto, que históricamente las sanciones de la UE hayan seguido e implementado las sanciones de la ONU. Así, los principales objetivos de la adopción de sanciones de la UE son:

- Proteger los valores, los intereses fundamentales y la seguridad de la UE.
- Preservar la paz.
- Consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional.
- Prevenir conflictos y reforzar la seguridad internacional.

Una sanción de la UE se establece mediante Decisión del Consejo en materia de Política Exterior y de Seguridad Común, es decir una Decisión PESC,[18] y a menudo viene acompañada de un Reglamento del Consejo,[19] que regula su implementación. Así, si bien hay sanciones que se imponen solamente a través de

---

> *7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.*

[18] Artículos 29 y 31 del Tratado de la Unión Europea.

[19] Artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

una Decisión PESC, como los embargos de armas o las restricciones de acceso al territorio, la mayor parte de las medidas sancionadoras (y en especial todas aquellas que implican una inmovilización de activos u otro tipo de sanciones económicas o financieras) deben ser aplicadas por medio de un Reglamento del Consejo.

Con frecuencia, además, ambos instrumentos contienen una lista de personas físicas y jurídicas y entidades a las que se les han impuesto sanciones, que consisten fundamentalmente en la congelación de sus activos radicados en el territorio de la unión o en restricciones de viaje.

En la práctica, las sanciones de la UE a menudo siguen a las sanciones impuestas por la ONU.

20. ¿CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DE SANCIONES DE LA UE?

El proceso para su adopción se inicia a propuesta de la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Esta propuesta es estudiada y debatida por los siguientes órganos preparatorios:

i. El Grupo responsable de la región geográfica a la que pertenece el país que eventualmente va a ser sancionado.
ii. El Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (RELEX).
iii. El Comité Político y de Seguridad (CPS), en los casos que sea necesario.

iv. El Comité de Representantes Permanentes (Coreper).

La Decisión PESC se adopta por el Consejo una vez ha sido estudiada y debatida por estos grupos y comités, y debe ser por unanimidad.

Posteriormente, y en base a la Decisión PESC, la Alta Representante y la Comisión pueden presentar una propuesta conjunta de Reglamento, que es analizada por el RELEX y enviada al Coreper y al Consejo, que a su vez informa al Parlamento Europeo. El Reglamento, que se aprueba por mayoría cualificada, es un acto jurídico de aplicación general y, por consiguiente, vincula a cualquier persona física o jurídica o entidad en la UE. Su finalidad es precisar y detallar las medidas restrictivas de la Decisión PESC que implementa.

Tanto la Decisión PESC como el Reglamento se publican en el Diario Oficial de la Unión Europea como requisito para su entrada en vigor.

A los sujetos sancionados se les notifican las sanciones de las que son objeto mediante:

- Una carta, si se conoce su dirección.
- Por medio de un anuncio, que publica el Consejo y que aparece en la Serie C del Diario Oficial de la Unión Europea.

21. ¿A QUÉ PAÍSES TIENE SANCIONADOS LA UE?

En Noviembre de 2018, mes de cierre de la redacción de esta edición del prontuario, la UE tenía vigente sanciones en relación con Afganistán, Bielorrusia, Bosnia Herzegovina, Burundi, República Centroafricana, China, República Democrática del Congo, Egipto, Eritrea, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Irán, Iraq, Líbano, Libia, Maldivas, Mali, Moldavia, Montenegro, Myanmar (Birmania), Corea del Norte, Rusia, Serbia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Siria, Túnez, Ucrania, Estados Unidos de América, Venezuela, Yemen, y Zimbabwe.[20] Además, la UE tiene sanciones contra personas y entidades de todo el mundo, (i) relacionados con el terrorismo, y (ii) implicadas en el desarrollo y uso de armas químicas. Estos sujetos por tanto pueden no tener nacionalidad, residencia u origen, o estar localizados, e uno de éstos países.

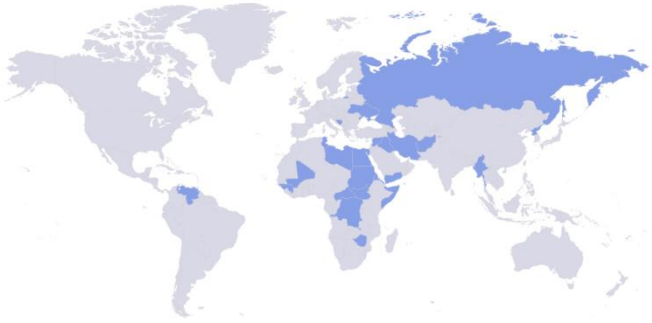
Las sanciones no solo tienen una función punitiva, sino que desarrollan una misión tuitiva

Las sanciones no siempre se adoptan para cumplir una función punitiva sino que también, en ocasiones, tienen una función tuitiva: así por ejemplo en el caso de

[20] Además, en el momento de publicación de este prontuario, parece inminente la publicación de sanciones en relación con Camboya.

Bosnia Herzegovina pretenden sostener al país y su democracia o en el caso de Ucrania tratan de proteger su integridad territorial.

Por último, la Unión Europea ha publicado no sólo sanciones sino también medidas anti-sanciones: por ejemplo, con la publicación de medidas contra los efectos y aplicación extraterritoriales de ciertas sanciones internacionales impuestas por los Estados Unidos[21].



Mapa de países sancionados por la UE/ Fuente: Unión Europea

[21] Para el detalle de las medidas anti-sanciones de la UE, véase las preguntas 46 y ss.

22. ¿EN QUÉ CONSISTEN LAS SANCIONES QUE IMPONE LA UE?

La UE impone un régimen particular de sanciones para cada país sancionado, y en ocasiones tales regímenes son sensiblemente diferentes entre sí. En la práctica, la UE suele imponer varios de los siguientes tipos de restricciones:

- Las relacionadas con el armamento y la represión. Se prohíbe la exportación de bienes enumerados en la Lista Común Militar, de instrumentos para la represión interna, de bienes y tecnologías de doble uso y de medios para la interceptación de las telecomunicaciones. En alguna ocasión también se prohíbe la importación de armas. Normalmente se restringe cualquier actividad relacionada con todos estos bienes (prestación de asistencia técnica, prestación de otros servicios, reparación, etc.).

- Las relacionadas con la exportación de bienes. En estos casos se puede restringir la exportación al país sancionado de los más variados bienes (material nuclear, metales industriales como el acero o el cobre, metales preciosos y diamantes, medios de transporte especialmente aviones y sus piezas, maquinaria para la extracción de petróleo, madera, muy ocasionalmente comida, bienes de lujo, etc.). También, a veces se restringen las importaciones procedentes del país sancionado, tales como petróleo y gas, o

bienes arqueológicos. Normalmente también se restringe la prestación de cualquier servicio relacionado con los bienes sobre los que pesan las restricciones de exportación o importación.

- Las relacionadas con la exportación de medios informáticos y software.

- Las restricciones de viaje, que consisten en la prohibición de acceder al territorio de la UE.

- Las sanciones financieras, especialmente la inmovilización de fondos y recursos de los sancionados que se encuentren en el territorio de la UE asícomo la prohibición de prestar financiación (en su más amplio sentido) a los sancionados, prohibir que estos puedan invertir en el UE, etc.

- Las consistentes en el rechazo de demandas y otro tipo de reclamaciones en los países de la UE, en los que no se estimarán demandas y reclamaciones relacionadas con contratos cuya ejecución se vea afectada por las medidas restrictivas.

Además, existen algunas restricciones muy particulares y puntuales, como la prohibición de que ciertos buques entren en puertos de la UE, la inspección de cargas o la prohibición de dar determinada formación o educación. Estas sanciones están hechas a medida del caso concreto según la *ratio* por la que se impusieron, las personas o entidades que están sancionándose, y el tipo de restricción o tutela que se busca.

23. ¿QUIÉN IMPLEMENTA LAS SANCIONES DE LA UE?

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

En el caso de España, participan en la implementación de sanciones de la UE:

- La **Secretaría de Estado de Comercio**, dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que debe ser informada de las relaciones contractuales existentes con países y personas físicas o jurídicas sancionadas y que en general supervisa y da las autorizaciones y excepciones que fueren procedentes en materia de restricciones al comercio. [22]

[22] Véase pregunta 35, sobre las exenciones.

- La **Secretaría General del Tesoro y Política Financiera**, que se encarga de la congelación de los fondos o recursos económicos cuya propiedad, pertenencia o tenencia la ostente una persona física o jurídica, grupo o entidad incluida en la lista consolidada de personas y entidades sujetas a las sanciones financieras de la UE, y de impedir que se pongan fondos o recursos económicos a disposición de los mismos sujetos a sanciones financieras. También autoriza la liberación de fondos o recursos económicos en ciertos casos en los que hacerlo redunda en el beneficio de terceros no sancionados cuyos legítimos derechos económicos frente a los sancionados estén pendientes de cumplimiento.[23]

- La **Secretaría de Estado de Economía**, dependiente del Ministerio de Economía y Empresa, a través de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

Además, a través de las obligaciones de *compliance* establecidas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales, y el Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, que la desarrolla, los sujetos obligados en esta normativa participan también en labores de implementación de sanciones internacionales relacionadas con el terrorismo y las armas químicas.

---

[23] *Ibid.*

24. ¿QUÉ EFECTOS A FUTURO IMPLICAN LAS SANCIONES DE LA UE?

La UE revisa constantemente las restricciones que impone y en cualquier momento puede modificarlas, prorrogarlas, suspenderlas temporalmente o levantarlas. Pero esta idea requiere algunas matizaciones. Cuando se trata de sanciones directamente traspuestas de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, las sanciones de la UE se modifican o levantan de acuerdo con las modificaciones y levantamientos de las de la ONU. Si se trata de sanciones mixtas (esto es, que contienen restricciones de la UE que amplían las restricciones de la ONU), las disposiciones de la UE se revisan al menos una vez cada 12 meses.

En los casos de sanciones autónomas, es decir las que la UE acuerda al margen de la ONU, las Decisiones PESC normalmente tienen una vigencia de 12 meses o inferior, y se prorrogan periódicamente. Para decidir la prórroga, el Consejo revisa las sanciones pudiendo recibir las reconsideraciones de los sujetos afectados. También la revisión puede llevar al Consejo a modificar o levantar las restricciones. Lógicamente, como más abajo veremos, una persona física o una entidad serán excluidas de las listas de sujetos sancionados si el Consejo aprueba su solicitud de reconsideración o prospera su recurso de anulación.

25. ¿Qué es la Lista Común Militar de la UE?

El 13 de junio de 2000 el Consejo adoptó la Lista Común Militar de la Unión Europea, que se revisa periódicamente teniendo en cuenta, entre otros factores, listas similares nacionales e internacionales; últimamente las revisiones están siendo anuales. Esta contiene una larga relación de equipos militares, entendido este término en su más amplio sentido. La versión más reciente de la Lista Común Militar de la Unión Europea fue adoptada por el Consejo el 26 de febrero de 2018 y en ella se enumera el equipo contemplado en la Posición Común 2008/944/PESC por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares (Diario Oficial de la Unión Europea C 98, de 15 de marzo de 2018). En el ámbito de las sanciones, la Lista Común Militar se emplea como elemento de referencia para determinar los equipos cuya exportación a un país sancionado queda prohibida.

26. ¿Qué es un producto de doble uso, y cómo puedo saber si lo exporto?

De acuerdo con el artículo 2.1 del Reglamento (CE) 428/2009, productos de doble uso son “los productos, incluido el soporte lógico (software) y la tecnología que puedan destinarse a usos tanto civiles como militares y que incluyen todos los productos que puedan ser utilizados tanto para usos no explosivos como para

ayudar a la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos".

Recabar un equipo de abogados e ingenieros del sector será necesario para analizar la aplicabilidad de sanciones a la exportación del producto

En el ordenamiento europeo su régimen jurídico se contiene en el Reglamento (CE) 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso (DOUE L 134, de 29 de mayo de 2009).[24] En el anexo I al Reglamento se incluye la enumeración de productos y tecnologías de doble uso, y abarca tecnologías utilizadas en los más variados sectores.

Para la determinación de si unos productos que están siendo exportados a un país objeto de sanciones internacionales de la UE son considerados productos de doble uso se debe acudir a la enumeración del Anexo I al Reglamento (CE) 428/2009. Debido a la naturaleza técnica de qué se considera un producto de doble uso, en caso de duda será necesario recabar un equipo que incluya abogados e ingenieros del sector

[24] Según fue modificado por el Reglamento (UE) 1232/2011 del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 (DOUE L 326, de 8 de diciembre de 2011) y por el Reglamento Delegado (UE) 2016/1969 de la Comisión, de 12 de septiembre de 2016 (DOUE L 307, de 15 de noviembre de 2016).

para que hagan un análisis de la aplicabilidad de sanciones a la exportación del producto.

En caso de duda, el equipo jurídico puede recomendar consultar con la Secretaría de Estado de Comercio con base en el análisis realizado para colaborar con las autoridades implementadoras de las sanciones sobre su interpretación y la aplicabilidad al caso concreto. En cualquier caso, no existe un procedimiento reglado de consultas y éstas no tienen carácter vinculante para la administración.

27. ¿CÓMO REGULA LA UE LA EXPORTACIÓN DE BIENES DE DOBLE USO A PAÍSES SANCIONADOS?

La UE prohíbe la exportación de productos de la lista del anexo I al Reglamento (CE) 428/2009 a determinados países sancionados (Irán, Corea del Norte y Federación de Rusia). Así, mientras en la generalidad de los casos que prevé el Reglamento (CE) 428/2009 la exportación queda sometida a la obtención de una autorización, la exportación de los bienes de doble uso se prohíbe por completo para estos países que son objeto de sus sanciones.

Además, el artículo 4.2 del Reglamento (CE) 428/2009[25] exige también autorización para la

[25] *También se exigirá una autorización para exportar productos de doble uso no enumerados en el anexo I cuando el país adquirente o el país de destino esté sometido a un*

exportación de los productos de doble uso que no estén enumerados en el anexo I en ciertos casos:

(a) Cuando el país adquiriente o de destino de los bienes esté sometido a un embargo de armas impuesto por una decisión o una posición común adoptada por el Consejo, por una decisión de la OSCE o por un embargo de armas impuesto por una resolución vinculante del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.[26]

(b) Cuando las autoridades competentes hayan informado al exportador de que los productos en cuestión pueden estar destinados total o parcialmente a un uso final militar.

---

embargo de armas decidido por una posición común o una acción común adoptada por el Consejo, por una decisión de la OSCE o por un embargo de armas impuesto por una resolución vinculante del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y cuando el exportador haya sido informado por las autoridades a que se refiere el apartado 1 de que los productos en cuestión están o pueden estar destinados total o parcialmente a un uso final militar. A efectos del presente apartado, por «uso final militar» se entenderá:
a) la incorporación a material militar incluido en la relación de material de defensa de los Estados miembros; b) el uso de equipo de producción, pruebas o análisis o de componentes del mismo para el desarrollo, producción o mantenimiento de material de defensa enumerado en la citada relación;
c) el uso, en una instalación destinada a la producción de material de defensa enumerado en la citada lista, de cualquier tipo de productos no acabados.

[26] Además, respecto de estos países y estos productos el Reglamento (CE) 428/2009 también requiere autorización para la prestación de servicios de corretaje (artículo 5.2) y para el tránsito de productos no comunitarios (artículo 6.3).

A estos efectos por uso militar se entiende “a) la incorporación a material militar incluido en la relación de material de defensa de los Estados miembros; b) el uso de equipo de producción, pruebas o análisis o de componentes del mismo para el desarrollo, producción o mantenimiento de material de defensa enumerado en la citada relación; c) el uso, en una instalación destinada a la producción de material de defensa enumerado en la citada lista, de cualquier tipo de productos no acabados”.

28. ¿QUÉ CABE HACER CONTRA LAS SANCIONES DE LA UE?

En el ámbito europeo se puede actuar contra las sanciones internacionales en lo que pudiéramos llamar el plano administrativo[27] y también en el plano judicial.[28]

El ejercicio de acciones o recursos administrativos o judiciales a nivel de la Unión Europea no obstan para que en el ámbito estatal se puedan recurrir las medidas y decisiones estatales tomadas en aplicación de las disposiciones sancionadoras europeas de acuerdo con lo establecido en la legislación interna de cada país.

[27] Véase pregunta 29.
[28] Véase pregunta 30.

29. ¿QUÉ ACCIONES SE PUEDEN EJECUTAR DESDE EL PLANO ADMINISTRATIVO?

Las personas y entidades sancionadas pueden presentar una solicitud al Consejo de reconsideración de la decisión de incluirlas en las listas de sujetos sancionados. La reconsideración debe presentarse por cualquier medio fehaciente en la siguiente dirección:

Consejo de la Unión Europea
Secretaría General
DG C 1C
Rue de la Loi/Wetstraat 175
1048 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

La solicitud de reconsideración puede presentarse en cualquier momento desde que existe la sanción. Además, el Consejo cuando promulga las restricciones publica un anuncio en la Serie C del DOUE recordando esta posibilidad a los afectados. En ocasiones, cuando se dispone a renovar la vigencia o a revisar sanciones ofrece la posibilidad de remitir una solicitud de reconsideración. También suele hacerlo cuando impone nuevas sanciones por nuevos motivos a sujetos que fueron previamente sancionados y consiguieron que su recurso de anulación contra las primeras sanciones prosperase.

En la solicitud de reconsideración se deben exponer los motivos fácticos y jurídicos por los que el interesado pretende justificar que debe ser excluido de la lista de sancionados. Debe ir acompañada de toda la prueba que se quiera alegar.

En general es difícil que la solicitud de reconsideración prospere. Únicamente en casos de errores materiales manifiestos han prosperado estas solicitudes. Si una persona o entidad es excluida de la lista de sanciones de la ONU sería posible pedir la reconsideración si no lo ha excluido ya de oficio la propia UE.

30. ¿QUÉ ACCIONES SE PUEDEN EJECUTAR DESDE EL PLANO JUDICIAL?

Judicialmente se puede plantear un recurso de anulación contra las disposiciones sancionadoras ante el Tribunal General de la Unión Europea. Aunque este tribunal no puede, como norma general, pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas, toda persona física o jurídica tiene derecho a plantear ante este tribunal un recurso contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente. Los recursos pueden ser presentados por ilegalidad de actos o de disposiciones legislativas, por incompetencia, por vicios sustanciales de forma, por violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o por desviación de poder.[29]

---

[29] Véanse los artículos 275 y 263 (especialmente, párrafos primero, segundo, cuarto y sexto) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TFUE, Artículo 275:

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones

relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas.
No obstante, el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 del presente Tratado y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.

TFUE, Artículo 263:

[párrafo primero] *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.*

[párrafo segundo] *A tal fin, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión.*

[párrafo cuarto] *Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.*

[párrafo sexto] *Los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo.*

31. ¿CÓMO ES EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL?

El procedimiento judicial a seguir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el normal de un recurso de anulación. Además de por lo dispuesto en las normas generales del Tratado de la Unión Europea, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y del Protocolo nº 3 Sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (ETJUE), se rige por el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General (RPTG).

El plazo para interponer el recurso de anulación es de dos meses a partir, según el caso, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de notificación, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo.[30] Pero hay que tener en cuenta que cuando el plazo de interposición de un recurso contra un acto de una institución empiece a correr a partir de la publicación del acto en el DOUE, dicho plazo deberá contarse a partir del final del decimocuarto día desde la fecha de la publicación y que los plazos procesales se amplían por razón de la distancia en un plazo único de diez días.[31]

La demanda, que debe ser dirigida contra el Consejo, es objeto de una contestación, a la que normalmente

---

[30] Véase el artículo 263, párrafo sexto, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
[31] Véanse artículos 59 y 60 RPTG.

siguen trámites de réplica y dúplica. El recurrente puede además interponer una demanda de medida cautelar solicitando la suspensión cautelar de los actos impugnados,[32] aunque es poco común que en este tipo de procedimientos el Presidente del Tribunal General acceda a una pretensión tal del demandante. Por su parte, la Comisión o un Estado miembro tienen la potestad de presentar una demanda de intervención para actuar como coadyuvantes, apoyando de esta forma al Consejo en el procedimiento.[33]

Finalizada la fase escrita del procedimiento cabe la celebración de una vista oral, bien de oficio, bien a instancia de una parte principal.[34] Si una parte está interesada en la celebración de la vista debe solicitarla y justificar muy bien las razones por las que desea ser oída. Finalmente, el Tribunal General dicta su sentencia (con imposición de costas a la parte perdedora), contra la cual cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal de Justicia.[35] El procedimiento ante el Tribunal General, si se desarrolla normalmente, dura aproximadamente 18 meses y el recurso de casación aproximadamente entre 12 y 18 meses.

---

[32] Véanse artículos 278 TFUE y 156 a 160 RPTG.
[33] Véanse artículos 40 ETJUE y 142 a 145 RPTG.
[34] Véanse artículos 106 a 115 RPTG.
[35] Véanse artículos 167 a 190 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

32. ¿QUIÉN PUEDE PLANTEAR LA DEMANDA?

El recurso de anulación puede ser interpuesto por quien resulte directa e individualmente afectado por la disposición impugnada. Se requiere que la afectación en cuestión sea tanto directa como individual.

El Tribunal de Justicia ha reiterado que para que una persona resulte directamente afectada " la medida comunitaria impugnada debe surtir efectos directos en la situación jurídica del particular y no debe permitir ninguna facultad de apreciación a los destinatarios de dicha medida que están encargados de su aplicación, por tener ésta un carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria sin aplicación de otras normas intermedias[...]" (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, Société Louis Dreyfus/Comisión, asunto C-386/96 P, apartado 43, Rec. I-2351).

El mismo tribunal ha determinado que toda inclusión de una persona o entidad "en una lista de personas o entidades contempladas por medidas restrictivas permite a dicha persona o entidad, por cuanto tal inclusión es equiparable a una decisión individual, acceder al juez de la Unión, conforme al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, al cual remite el artículo 275 TFUE, párrafo segundo (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 50; de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo, C-440/14 P, EU:C:2016:128, apartado 44 y

jurisprudencia citada, y de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 103 y jurisprudencia citada)".

Por tanto, cualquier sujeto que aparezca en las listas de personas y entidades sancionadas contenidas en las disposiciones europeas puede plantear un recurso de anulación solicitando la anulación de las disposiciones sancionadoras en cuanto a él le afectan. En la práctica, esto puede traducirse en que los tribunales decidan la eliminación de la parte de la disposición que supone la inclusión del recurrente en las sanciones, y no la anulación de las disposiciones sancionadoras mismas.

33. ¿PUEDE PEDIR INDEMNIZACIÓN A LA UE UNA EMPRESA O PERSONA CUYA SANCIÓN SE DECLARE NULA?

Sí, se puede plantear ante el Tribunal General una demanda contra el Consejo pidiendo una indemnización por todos los daños y perjuicios derivados de la norma sancionadora declarada nula.[36]

---

[36] En base a los artículos 268 y 340 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que rezan:
TFUE, Artículo 268:
El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refieren los párrafos segundo y tercero del artículo 340.
TFUE, Artículo 340:
La responsabilidad contractual de la Unión se regirá por la ley aplicable al contrato de que se trate.

Pero, hay que tener en cuenta que la jurisprudencia europea en materia de responsabilidad extracontractual de las instituciones de la Unión es muy estricta y exigente y requiere para conceder la indemnización las siguientes condiciones acumulativas:

a) Que la institución de que se trate no haya cometido una mera ilegalidad, sino una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares.
b) Que la parte demandante acredite la existencia de un perjuicio real.
c) Que la parte demandante acredite la existencia de una relación de causalidad directa entre el perjuicio y la ilegalidad de que se trate.

La difícil concurrencia de estas condiciones y especialmente de la primera, así como el alto estándar de prueba exigido por el Tribunal General, hacen que sea infrecuente obtener la indemnización. En los escasos supuestos en que

---

En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
No obstante lo dispuesto en el párrafo segundo, el Banco Central Europeo deberá reparar los daños causados por él o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
La responsabilidad personal de los agentes ante la Unión se regirá por las disposiciones de su Estatuto o el régimen que les sea aplicable.

ha concedido una indemnización, el Tribunal General ha sido además muy comedido en cuanto a su cuantía.

34. ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS DEL QUEBRANTAMIENTO DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LA UE POR PARTE DE UNA EMPRESA ESPAÑOLA?

Las consecuencias serán las previstas en la legislación interna del país donde se haya cometido la infracción y donde el infractor sea juzgado o sancionado administrativamente. Las empresas españolas normalmente cometerán sus infracciones en y desde España, donde la principal infracción por las que se puede ser sancionado es un delito de contrabando.

Así, la importación o exportación de bienes restringidos desde o hacia un país objeto de sanciones puede constituir un delito de contrabando, tipificado en el artículo 2 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando[37]. Este delito

[37] **Ley Orgánica 12/1995, Artículo 2:**
1. Cometen delito de contrabando, siempre que el valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos sea igual o superior a 150.000 euros, los que realicen alguno de los siguientes hechos:

[…]

d) Importen o exporten, mercancías sujetas a medida de política comercial sin cumplir las disposiciones vigentes aplicables; o cuando la operación estuviera sujeta a una previa autorización administrativa y ésta fuese obtenida

bien mediante su solicitud con datos o documentos falsos en relación con la naturaleza o el destino último de tales productos, o bien de cualquier otro modo ilícito.

[…]

2. Cometen delito de contrabando, siempre que el valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos sea igual o superior a 50.000 euros, los que realicen alguno de los siguientes hechos:

[…]

c) Importen, exporten, introduzcan, expidan o realicen cualquier otra operación sujeta al control previsto en la normativa correspondiente referido a las mercancías sometidas al mismo por alguna de las disposiciones siguientes:

1.º La normativa reguladora del comercio exterior de material de defensa, de otro material o de productos y tecnologías de doble uso sin la autorización a la que hace referencia el capítulo II de la Ley 53/2007, o habiéndola obtenido bien mediante su solicitud con datos o documentos falsos en relación con la naturaleza o el destino último de tales productos o bien de cualquier otro modo ilícito.

2.º El Reglamento (CE) n.º 1236/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con productos incluidos en el anexo III del citado Reglamento, sin la autorización a la que hace referencia el capítulo II de la Ley 53/2007, o habiéndola obtenido bien mediante su solicitud con datos o documentos falsos en relación con la naturaleza o el destino último de tales productos o bien de cualquier otro modo ilícito.

[…]

d) Obtengan, o pretendan obtener, mediante alegación de causa falsa o de cualquier otro modo ilícito, el levante definido de conformidad con lo establecido en el artículo 123 del Reglamento (CE) n.º 450/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por el que se establece el Código Aduanero Comunitario (Código

podrá atribuirse no sólo a personas físicas sino también a jurídicas (esto es, a la empresa en sí)[38], y conlleva penas de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo del valor de los bienes, además de la responsabilidad civil por la deuda tributaria.

Además, en caso de que se infrinjan las sanciones financieras impuestas por la UE, la Dirección General del Tesoro podrá ordenar la congelación indefinida de los fondos en cuestión.

En España, la principal infracción para ser sancionado es un delito de contrabando

SANCIONES IMPUESTAS POR LA UE?

Sí. Prácticamente, en todos los casos en los que ha impuesto sanciones económicas a un país, la normativa sancionadora de la UE prevé la posibilidad de conceder

---

Aduanero Modernizado), y sus disposiciones de aplicación.

[38] **Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Artículo 31 bis:**

1. *En los supuestos previstos en este Código, las personas jurídicas serán penalmente responsables:*

> ***a)*** *De los delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos que actuando individualmente o como integrantes de un órgano de la persona jurídica, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades de organización y control dentro de la misma.*

exenciones o autorizaciones particulares a ciertas personas y entidades sancionadas.

Este tipo de autorizaciones son muy frecuentes en relación con la sanción de inmovilización de fondos y recursos económicos. Cuando se impone esta restricción se suele admitir la posibilidad para el sujeto afectado de obtener autorizaciones que le permiten disponer puntualmente de sus bienes por, entre otros casos, razones humanitarias (necesidades básicas de él o de sus familiares, tratamientos médicos, etc.), para que pueda defender adecuadamente sus derechos (honorario profesionales razonables, reembolsos correspondientes a la prestación de servicios jurídicos, etc.), funcionamiento de los servicios diplomáticos y consulares, satisfacer los legítimos derechos de terceros (cumplir obligaciones derivadas de sentencias o laudos arbitrales, etc.), pagos en virtud de contratos o acuerdos celebrados antes de la imposición de la sanción, etc.

Asimismo, se suele admitir que las entidades depositarias de los fondos congelados puedan recibir nuevos ingresos en las cuentas de los sujetos sancionados; ingresos que también quedarán inmovilizados.

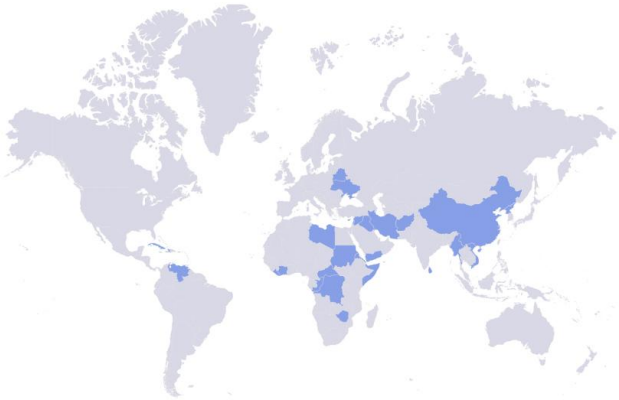
Las autorizaciones de esta índole las conceden las correspondientes autoridades internas del país de que se trate. Normalmente los Reglamentos en los que se imponen las restricciones tienen un anexo en el que aparecen los sitios web de información sobre las autoridades competentes y la dirección para las notificaciones a la Comisión. En numerosos supuestos la autoridad interna que conceda la autorización deberá

comunicarla a la Comisión y a los demás Estados miembros de la UE.

SANCIONES DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

36. ¿QUÉ PAÍSES SE ENCUENTRAN ACTUALMENTE SANCIONADOS POR ESTADOS UNIDOS?

A fecha de cierre de este prontuario, Estados Unidos ha impuesto y mantiene en vigor sanciones a: Afganistán, Balcanes, Bielorrusia, Burundi, República Centroafricana, República Popular de China, Costa de Marfil, Región de Crimea en Ucrania, Cuba, Chipre, República Democrática del Congo, Eritrea, Fidji, Haití, Irán, Iraq, Kirguistán, Laos, Líbano, Liberia, Libia, Myanmar (Birmania), Corea del Norte, Palestina, Rusia, Ruanda, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Sri Lanka, Siria, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zimbabwe y Turquía. Además, tiene sanciones en relación con el terrorismo, el tráfico ilegal de diamantes, el narcotráfico, la proliferación nuclear y el crimen organizado internacional.



Mapa de países sancionados por EEUU

Como ocurre con las restricciones de la UE, también con las sanciones norteamericanas es necesario, en la mayor parte de los casos, precisar las personas físicas y jurídicas concretas que son objeto de las medidas en cada país. Además, como veremos en la pregunta siguiente, el sistema norteamericano de sanciones es especialmente complejo por lo que es muy necesario acudir a las listas de sujetos sancionados que publica *la Office of Foreign Assets Control (OFAC)*. Con carácter general tenemos la *Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SND)*, y además la OFAC publica listas específicas como la *List of Persons Identified as Blocked Solely Pursuant to Executive Order 13599.*

37. ¿CÓMO ES EL SISTEMA DE ESTADOS UNIDOS RELATIVO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES INTERNACIONALES?

El sistema norteamericano responde a las particularidades de su concepción de la separación de poderes y también de su peculiar administración. Existen una serie de Leyes (Acts) por las que el Congreso delega el poder de imponer embargos al Presidente, por ejemplo entre otras: *International Emergency Economic Powers Act of 1977, Export Administration Act of 1979*. También existen leyes que imponen sanciones a países concretos, entre las que las más conocidas son: *Cuban Assets Control Regulation Act of 1963, Helms-Burton Act 1996, Iran and Libya Sanctions Act of 1996, Iran Freedom and Support Act of 2006, Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act of 2010 (CISADA)*. El Presidente ejerce los poderesque le confiere esta normativa a través de diversas Executive Orders. Varios Departamentos están implicados en este campo, fundamentalmente el del Tesoro, el de Comercio y el de Estado.

Además, es muy importante la práctica que desarrollan las distintas agencias gubernamentales que aplican las sanciones y conceden exenciones (llamadas specific licenses)[39]. La más importante y conocida es la OFAC, pero también existen otras que pueden tener relevancia en materia de sanciones y control, como el Bureau of

[39] Para el sistema de excepciones y exenciones, véase la pregunta 42.

Industry and Security, United States Department of Commerce (Export Administration Regulations, EAR), US Customs and Border Protection, etc.

38. ¿QUÉ ES UNA *US PERSON*?

Las sanciones que imponen los Estados Unidos obligan, como sanciones primarias, a las *US Persons.* El concepto de *US Person* es amplio, y es una de las causas de la amplitud de los efectos extraterritoriales de las sanciones estadounidenses. Son *US Persons*, en concreto*:*

1. Cualquier persona física con nacionalidad norteamericana.
2. Extranjeros con residencia en EEUU.
3. Cualquier persona que se encuentre en EEUU.
4. Las personas jurídicas constituidas bajo las leyes de Estados Unidos o de sus Estados, incluidas las sucursales extranjeras.

   Se asimilan en este campo las personas jurídicas de nacionalidad extranjera subsidiarias de empresas norteamericanas en las que concurra al menos una de las siguientes condiciones: (A) más del 50% de su capital es propiedad de la empresa estadounidense; (B) la empresa estadounidense tiene mayoría en su consejo de administración; (C) la empresa estadounidense dirige las operaciones de la subsidiaria extranjera.

39. ¿QUÉ SON LAS SECONDARY SANCTIONS Y CUÁL ES SU OBJETIVO?

Son sanciones internacionales que impone EEUU que obligan a personas físicas y jurídicas nacionales de terceros Estados, que no son *US Persons*.

La finalidad de las *Secondary Sanctions*, la cual ha sido reiterada y abiertamente reconocida por la Administración estadounidense, es obligar a las personas y empresas de terceros Estados que no tienen sanciones (o no tienen sanciones equivalentes a las de EEUU) impuestas contra un país, a elegir entre operar con tal país sancionado o con Estados Unidos, exponiéndoles así a ser objeto de sanciones estadounidenses por mantener relaciones comerciales con el país sancionado. Las *Secondary Sanctions* amplifican el efecto de las sanciones impuestas por EEUU en cuanto que provocan que empresas no estadounidenses (o subsidiarias de estadounidenses) dejen de relacionarse con el país objeto de las restricciones, como está pasando actualmente con compañías petroleras o de automoción respecto de Irán.

> ***Las Secondary Sanctions amplifican el efecto de las sanciones impuestas por EEUU***

Las *Secondary Sanctions* son especialmente preocupantes para las empresas que tienen intereses relevantes en Estados Unidos y en general para las empresas multinacionales, las cuales operan en todo el

mundo y a menudo tienen intereses económicos significativos en el país norteamericano. Por el contrario, para las empresas que no tienen presencia significativa en Estados Unidos y no proyectan tenerla en el futuro las *Secondary Sanctions* tienen una importancia más restringida. Estas últimas pueden en ocasiones ver limitada su capacidad operativa, sobre todo en lo que se refiere a la obtención de financiación para operar con el país sancionado.

40. ¿EN QUÉ CONSISTEN EN LA PRÁCTICA LAS *SECONDARY SANCTIONS*?

Varían en cada caso concreto. Son muy ejemplificativas, por su dureza, las *Secondary Sanctions* que actualmente se están reintroduciendo contra Irán.

Después del Acuerdo nuclear (Plan de Acción Integral Conjunto, PAIC o JCPOA), que en 2015 pactaron el Grupo 5+1[40] e Irán, Estados Unidos redujo drásticamente sus restricciones a Irán y en concreto las *Secondary Sanctions* las circunscribió fundamentalmente a los siguientes puntos:

1. No se permitía usar el sistema financiero estadounidense en transacciones con Irán.

[40] El grupo 5+1 comprende a Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia, China y la Unión Europea (a través de la alta Comisionada de la PESC).

2. No se podía exportar a Irán productos o tecnologías que incorporasen componentes estadounidenses que superasen el 10% de su valor.
3. Las personas físicas de nacionalidad estadounidense que trabajaban en empresas extranjeras deberían ser excluidas de los procesos de decisión en operaciones relacionadas con Irán.

Sin embargo, el pasado 8 de mayo el presidente Trump anunció que EEUU se apartaba del PAIC o JCPOA y que tras dos breves periodos transitorios se reintroducían las siguientes sanciones secundarias.

En 90 días desde el anuncio, es decir el 6 de agosto de 2018, se reintrodujeron las relacionadas con:

1. Adquisición de dólares por el Gobierno de Irán.
2. Comercio de oro o metales preciosos con Irán.
3. Suministrar o adquirir directa o indirectamente de Irán grafito, metales en bruto o semiterminados, como aluminio y acero, carbón y software para integrar procesos industriales.
4. Transacciones significativas relacionadas con la compra o venta de riales iranís o el mantenimiento de fondos o cuentas importantes fuera del territorio de Irán denominadas en rial iraní.
5. Compra, subscripción o facilitación de la emisión de deuda soberana iraní.
6. Sector iraní de la automoción.

En 180 días desde el anuncio, es decir, el 4 de noviembre de 2018, se reintrodujeron las sanciones relacionadas con:

1. Transacciones realizadas con operadores portuarios, navieras y constructores navales de Irán, incluidas Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL), South Shipping Line Iran y sus subsidiarias.
2. Transacciones relacionadas con el petróleo y realizadas, entre otros, con National Iranian Oil Company (NIOC), Naftiran Intertrade Company (NICO) y National Iranian Tanker Company (NITC), incluyendo la compra de petróleo, productos petrolíferos y productos petroquímicos de Irán.
3. Transacciones realizadas por instituciones financieras extranjeras con el Banco Central de Irán y otras instituciones financieras de dicho país designadas en aplicación de la Section 1245 de la *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* (NDAA).
4. Prestación de servicios especializados de mensajería financiera para el Banco Central de Irán y otras instituciones financieras iranís descritas en la Section 104(c)(2)(E)(ii) de *El Comprehensive Iran Sactions, Accountability and Divestment Act*(CISADA).
5. Prestación de servicios de seguro y reaseguro.
6. Sector energético iraní.

Además, el 5 de noviembre de 2018, se añadieron más de 700 personas físicas y jurídicas incluidas a la *List of Specially Designated Nationals and Blocked Persons*

(SDN List), incluyendo personas que habían sido quitadas de esta misma lista por efecto de la entrada en vigor del PAIC o JCPOA. Desde el momento de esta reintroducción la realización de transacciones con dichas personas físicas o jurídicas puede conllevar la imposición de sanciones estadounidenses, incluso para aquellos que no son US Persons.

Por tanto, vemos que a partir de los primeros días de noviembre de 2018 cualquier persona de un tercer Estado, incluyendo personas físicas o jurídicas europeas, que opere con una entidad iraní o en Irán en alguno de los sectores enunciados se arriesga a ser sancionada por la Administración estadounidense en aplicación de las *Secondary Sanctions* sobre dicho país.

41. ¿CUÁLES SON LAS CONSECUENCIAS PARA UNA ENTIDAD NO CONSIDERADA *US PERSON* QUE SE DERIVARÍAN DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS *SECONDARY SANCTIONS*?

Las consecuencias pueden ser muy variadas dependiendo de cada caso de *Secondary Sanctions*, a lo que hay que sumar que las consecuencias por vulnerarlas se imponen con gran discrecionalidad del Secretario de Estado o del Secretario del Tesoro.

En general se puede decir que van desde limitar la cuantía del montante de las operaciones que el sancionado puede realizar en Estados Unidos hasta

prohibir a las *US Persons* que hagan cualquier negocio con él. Es decir, el sujeto que vulnera las *Secondary Sanctions* se arriesga a no poder acceder de ninguna manera al mercado estadounidense, entendiendo aquí "mercado" entendido en su más amplio sentido.

> ***El sujeto que vulnera las Secondary Sanctions se arriesga a no poder acceder al mercado estadounidense***

En algunos casos muy especiales, por ejemplo, cuando se han realizado grandes transacciones con el país sancionado, se han llegado a imponer fuertes multas pecuniarias.

42. BAJO NORMATIVA SANCIONADORA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, ¿EXISTEN EXCEPCIONES O EXENCIONES A LAS SANCIONES?

Sí. Existen las llamadas *licenses* que son excepciones o exenciones que permiten realizar transacciones que de otro modo estarían prohibidas bajo el régimen de sanciones internacionales de EEUU. Las hay de dos tipos: *general licenses* y *specific licenses*.

Las *general licenses* autorizan a realizar un tipo determinado de transacciones a ciertas personas sin necesidad de solicitar una *license*, esto es no requieren

una autorización específica[41]. Por ejemplo, en el caso de las sanciones norteamericanas a Irán, en base a una excepción humanitaria se permitió, incluso a las *US Persons* o desde Norteamérica, exportar bienes como comida, medicinas, equipos médicos, etc. Esta excepción se plasmó en una *general license*, que específica detalladamente hasta donde llega la autorización y así regula puntualmente conceptos como *medicine, medical devices, drug, cosmetic* y otros.

Una *specific license* es una autorización expedida por escrito por la OFAC[42] que autoriza a una persona o entidad determinada a realizar una transacción concreta. La solicita por escrito cada interesado, caso por caso, y se conceden de la misma manera. Así, por ejemplo cuando una *US Person* pretende viajar a Cuba o exportar a un país sancionado debe pedir una *specific license* para hacerlo. La normativa de la OFAC o sus publicaciones oficiales pueden contener declaraciones sobre su política de concesión de *licenses* en relación con un determinado tipo de transacciones. De esta forma, la OFAC ha hecho público que, cuando se trata de exportar bienes relacionados con la protección de la salud las autorizaciones se conceden de manera rutinaria. Por el contrario, en el caso de otras mercancías o cuando los adquirentes son ciertos sujetos, la OFAC se muestra muy cautelosa, consulta con otras agencias y es exigente en su concesión, rechazando a menudo las solicitudes.

---

[41] Y es en general política de OFAC no conceder una *specific license* para transacciones ya permitidas por una *general license*.

[42] Véase, para otras funciones de la OFAC, la pregunta 44.

43. ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS EXTRATERRITORIALES DE LAS SANCIONES INTERNACIONALES?

En principio, todas las sanciones internacionales tienen un cierto efecto extraterritorial, ya que se aplican a un país extranjero y por ello incluso se ha argumentado que son contrarias al principio de no intervención, consagrado en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970. No obstante, las sanciones internacionales se justifican por que mediante ellas se pretende un objetivo (proteger los derechos humanos, preservar la paz, proteger el Derecho Internacional, evitar la proliferación nuclear, etc.) que comparativamente compensa los inconvenientes que de ellas se derivan, como la injerencia en la soberanía del Estado sancionado que pueden conllevar.

> ***El auténtico problema de la extraterritorialidad de las sanciones es el efecto a terceros no vinculados con el Estado que las impone ni con el país sancionado***

Cuando la UE impone sanciones internacionales solo prohíbe determinadas acciones intensamente vinculadas con su territorio (restricción al acceso al territorio europeo, prohibición de exportar bienes o

prestar servicios procedentes de la UE, etc.) o con sus Estados miembros (las restricciones se aplican a nacionales o residentes en los mismos, etc.). De esta manera, la UE actúa respecto de transacciones internacionales que tienen una vinculación suficiente con ella, y los efectos extraterritoriales son una consecuencia del carácter internacional de estas sanciones.

El auténtico problema de la extraterritorialidad de las sanciones surge en los casos, como el de las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos, en que afectan a terceros no vinculados con el Estado que las impone ni con el país sancionado. Es inadmisible que un Estado pretenda dirigir el comportamiento de operadores económicos no sujetos a su jurisdicción. En este sentido, hay que recordar que los principios del Derecho internacional impiden que un Estado regule de manera general cualquier transacción internacional, y que estos solamente están legitimados para regular aquellas que tienen una vinculación suficiente con ellos. Por consiguiente, un Estado no puede actuar sobre contratos, inversiones y otras operaciones que no involucren a personas, bienes, lugares o acciones que guarden una relación suficiente con él. Desde esta perspectiva, las *Secondary Sanctions* estadounidenses tienen un efecto extraterritorial que el en la UE se considera inadmisible[43]. A esto hay que añadir que también tienen otros efectos perniciosos, como es que

[43] Sobre los mecanismos de protección a los operadores europeos frente a los efectos extraterritoriales de EEUU, véanse las preguntas **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** a 49.

ponen en peligro las relaciones con terceros países amigos.

44. ¿QUÉ ES LA OFAC? ¿QUÉ OCURRE SI LA OFAC CONGELA MIS ACTIVOS?

La OFAC (Office of Foreign Assets Control) es una agencia del Departamento del Tesoro de Estados Unidos que ejerce una función muy importante en cuanto a la aplicación de las sanciones internacionales. Además de publicar las listas de personas y entidades sancionadas[44] y las general licenses, y de resolver sobre las solicitudes de specific licenses[45], la OFAC controla los movimientos de capitales y por tanto aplica la sanción de la congelación de activos de las personas físicas y jurídicas sancionadas.

El sujeto interesado en desbloquear sus activos debe dirigirse a la OFAC exponiendo detalladamente su pretensión y los motivos en los que la fundamenta y adjuntar la documentación oportuna. Puede presentar una solicitud electrónica que se encuentra en: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/licensing.aspx También puede presentar un formulario de solicitud específicamente destinada a esta finalidad y que se encuentra en la web de la OFAC en el apartado "Forms", que una vez rellenado debe ser remitido a la siguiente dirección:

[44] Véase preguntas 36 a 37.
[45] Véase pregunta 42.

Office of Foreign Assets Control
U.S. Department of the Treasury
Treasury Annex
1500 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20220
Attn: Licensing Division

La OFAC revisa cada solicitud y frecuentemente consulta con otras agencias, sin que se pueda precisar de antemano el período de tiempo que tomará el procedimiento. La OFAC comunica al solicitante la decisión que finalmente adopte.

45. ¿QUÉ ES UN *SNAPBACK*?

La traducción más común sería una "vuelta atrás repentina". Dicho término se usa frecuentemente para referirse a la reintroducción de las sanciones estadounidenses a Irán, que no han supuesto un acto regulatorio nuevo. En su lugar, el *snapback* ha tenido lugar porque con el Acuerdo Nuclear firmado por varias partes con Irán en 2015, una batería de sanciones estadounidenses fueron puestas en suspenso. Conla salida de EEUU del Acuerdo Nuclear el pasado 8 de mayo las restricciones puestas en suspenso con el Acuerdo Nuclear han vuelto a entrar en vigor, por lo que las sanciones de EEUU a Irán han hecho un gesto de *snapback*.

PROTECCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A SANCIONES DE ESTADOS UNIDOS

46. ¿PROTEGE LA UE A LAS EMPRESAS EUROPEAS FRENTE A LOS EFECTOS EXTRATERRITORIALES DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR TERCEROS ESTADOS?

Sí. En 1996, la UE dictó el Estatuto de Bloqueo (también a menudo llamado Normativa Antídoto), que recientemente ha actualizado, para hacer frente a los efectos extraterritoriales de las sanciones impuestas por Estados Unidos a Cuba, Irán y Libia, si bien hasta ahora se aplicaba a disposiciones referentes a los dos primeros. En concreto, pretendía proteger a los "operadores de la UE"[46] frente a las *Secondary Sanctions* norteamericanas. Es decir, tiene como finalidad contrarrestar o limitar los efectos extraterritoriales internacionalmente ilícitos de las sanciones impuestas por terceros Estados y de esta manera proteger a las empresas y personas físicas de la UE cuando realizan operaciones comerciales o de inversión legales o con los Estados objeto de las sanciones.

[46] Véase pregunta 47.

Pero el gran problema persistente es el de la financiación y la materialización del pago y cobro de las transacciones con Irán, puesto que estas operaciones entran de lleno en el radio de acción de las *Secondary Sanctions* y por lo tanto es muy difícil encontrar una entidad financiera dispuesta a intervenir en ellas. Ante esta preocupante realidad, Federica Mogherini anunció en Septiembre de 2018, tras una reunión conjunta de Rusia, China, Reino Unido, Francia y Alemania con el Ministro de Asuntos Exteriores de Irán, la creación de un mecanismo financiero propiamente europeo que asumiría estas funciones cuando otras entidades reúsen realizarlas.

47. ¿En qué consisten el Estatuto de Bloqueo o Disposiciones Antídoto?

El ejemplo más claro es el previsto en el Derecho Europeo. El Estatuto de Bloqueo de la UE se contiene fundamentalmente en el Reglamento (CE) 2271/96, de 22 de noviembre, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (DOCE L 309, de 29 de noviembre de 1996). En el preámbulo del Reglamento se expone que, habiendo un tercer Estado dictado diversas disposiciones con las que pretende regular las actividades de personas físicas y jurídicas dependientes de la jurisdicción de los Estados miembros de la Comunidad, y considerándose que la aplicación extraterritorial de tales disposiciones vulnera el Derecho Internacional y el desarrollo del comercio y

los intercambios internacionales, se adopta el Reglamento para proteger los intereses de la Comunidad y de determinados sujetos que pueden verse afectados por las disposiciones sancionadoras de efecto extraterritorial, las cuales deben ser neutralizadas, bloqueadas o contrarrestadas.

El Reglamento en su Anexo contiene un elenco de Leyes y otras disposiciones de efecto extraterritorial. Todas ellas son, por el momento, normas norteamericanas dirigidas contra Cuba, Irán y Libia y son las más significativas y conocidas en este sentido. De esta manera el Reglamento brinda protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de tales disposiciones y contra las acciones basadas en o derivadas de ellas a las personas a las que el Reglamento 2271/96protege y que se dediquen al comercio internacional o al movimiento de capitales o actividades comerciales entre la Comunidad y terceros países[47].

Se aplica, y en consecuencia protege, a los que la Comisión denomina “operadores de la UE”, que son: (a) toda persona física residente en la UE y nacional de un Estado miembro; (b) toda persona constituida en sociedad en la UE; (c) todos los nacionales de un Estado miembro establecidos fuera de la UE y a cualquier naviera establecida fuera de la UE, pero controlada por nacionales de un Estado miembro y cuando sus buques estén registrados en ese Estado de acuerdo con su legislación; (d) a cualquier persona física residente en la UE, a menos que se encuentre en

[47] Artículo 1 del Reglamento 2271/96.

el país del que es nacional; (e) cualquier persona física que se encuentre en la UE, incluidas sus aguas territoriales y el espacio aéreo, y en todo buque o aeronave sujetos a la jurisdicción o control de un Estado miembro, que actúe profesionalmente [48]. Además, se entiende que son operadores de la UE las filiales en la UE de empresas norteamericanas constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y tienen su domicilio social, administración central o centro principal de actividad en la UE.

El mandato fundamental del estatuto de bloqueo es que los operadores de la UE no deben respetar ni cumplir de ninguna manera la legislación extraterritorial que contiene su anexo[49]. La prohibición es amplia, y se extiende a cualquier cumplimiento hecho directa o indirectamente, a través de una filial o intermediario, sea por acción u omisión deliberada. No obstante, los operadores de la UE pueden solicitar una autorización a la Comisión para cumplir con la legislación del anexo cuando lo contrario pudiera acarrear un perjuicio grave a sus intereses o a los de la propia UE[50]. Cuando los intereses económicos o financieros de estas personas se vean afectados por las leyes enumeradas en el Anexo o por acciones derivadas de ellas, lo notificaran, directamente o a través de las autoridades competentes de los Estados miembros, en un plazo de treinta días, a la Comisión (artículo 2).

---

[48] Artículo 11 del Reglamento 2271/96.
[49] Artículo 5, párrafo primero del Reglamento 2271/96.
[50] Artículo 5, párrafo segundo del Reglamento 2271/96.

La protección a los operadores de la UE se articula fundamentalmente mediante dos mecanismos. El primero consiste en la anulación de los efectos de cualquier decisión (sentencia judicial, decisión administrativa, laudo arbitral, etc.) dictada por autoridades ubicadas fuera de la UE en base a la legislación extraterritorial. En consecuencia, tales decisiones no van a tener ninguna eficacia en el territorio de la UE, de tal manera que no serán reconocidas ni podrán ser cumplidas en modo alguno.[51]

El segundo mecanismo de protección es el derecho que tienen los operadores de la UE a recibir una compensación por cualquier daño, incluidas las costas procesales, que se les cause por la aplicación de las normas enumeradas en el anexo del Reglamento o de acciones basadas en ellas o derivadas de ellas[52]. Por consiguiente, los operadores de la UE podrán reclamar compensaciones económicas de todo tipo a las personas físicas o jurídicas o entidades causantes de los daños o a cualquier otra persona que actúe en su nombre o como intermediario. Por ejemplo, podrán demandar a una empresa estadounidense que no ha cumplido un contrato a causa de la aplicación de las sanciones extraterritoriales. La compensación se demandará ante órganos jurisdiccionales; la competencia judicial internacional de dichos órganos se determinará de acuerdo con el Reglamento (UE) 1215/2012, de 12 de diciembre, sobre competencia

[51] Artículo 4 del Reglamento 2271/96
[52] Artículo 6 del Reglamento 2271/96

judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil[53] .

El Reglamento 2271/96 también regula los procedimientos que tienen que seguir los operadores de la UE cuando sus intereses económicos o financieros se vean afectados por las leyes enumeradas en su anexo.

El Reglamento 2271/96 establece que los Estados miembros determinarán las sanciones que deban imponerse en caso de vulneración de las disposiciones del mismo[54]. En ejecución de este mandato en España se dictó la Ley 27/1998, de 13 de julio, sobre sanciones aplicables a las infracciones de las normas establecidas en el Reglamento 2271/96[55]. La Ley describe, entre otros extremos, la gradación de las infracciones y en qué consisten, el procedimiento sancionador, la cuantía de las sanciones y la posibilidad que el Ministerio de Economía imponga multas coercitivas.

48. ¿HASTA QUÉ PUNTO PROTEGE EL ESTATUTO DE BLOQUEO A LAS EMPRESAS DE LAS SANCIONES DE ESTADOS UNIDOS?

Protegen completamente en el ámbito de la Unión Europea. El Estatuto de Bloqueo garantiza a los

[53] DOUE L 351, de 20 de diciembre de 2012.
[54] Artículo 9 del Reglamento 2271/96
[55] BOE de 14 de julio de 1998

operadores de la UE protección en el territorio de la Unión para sus personas, bienes e intereses frente a los efectos extraterritoriales de las sanciones internacionales, en concreto de las de los Estados Unidos de América.

Pero no protege fuera de la Unión en terceros Estados, y por ende no protege absolutamente nada en el territorio norteamericano. En el caso de estos países habrá que estar a lo que su ordenamiento jurídico, su jurisprudencia y su práctica digan sobre el efecto extraterritorial de las sanciones económicas y los sujetos y bienes protegidos frente a ellas. Eso sí, en cualquier caso el operador de la UE que se vea perjudicado podrá intentar obtener una compensación económica si el causante de su perjuicio tiene bienes en Europa.

En conclusión, la protección que ofrece el Estatuto de Bloqueo se circunscribe a los operadores de la UE y a sus intereses dentro del territorio de la Unión Europea.

49. ¿SE HA ACTUALIZADO RECIENTEMENTE LA PROTECCIÓN DE LA UE FRENTE A LAS SANCIONES DE ESTADOS UNIDOS?

Desde su entrada en vigor el Reglamento 2271/96 y hasta 2018 sólo ha sido objeto de pequeñas modificaciones en aspectos puramente procedimentales, que carecen de interés.

Recientemente, como respuesta a las *Secondary Sanctions* de las sanciones estadounidenses contra Irán que se han reintroducido[56], la UE ha procedido a actualizar, y de paso a ampliar y precisar, el citado Reglamento.

El Reglamento Delegado (UE) 2018/1100, de 6 de junio, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella [57], reforma el anexo del Reglamento (CE) 2271/96 en el sentido de añadir al mismo las normas norteamericanas de efecto extraterritorial referentes a Irán posteriores a 1996. En concreto, introduce: (a) *el Iran Sanctions Act of 1996* en su versión actualizada; (b) *el Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012*; (c) *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*; (d) *Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012* y (e) *Iran Transactions and Sanctions Regulations*.

Por su parte, el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1101, de 3 de agosto,[58] realiza la importantísima función de señalar los criterios para la aplicación del artículo 5, párrafo segundo del Reglamento 2271/96. Como ya hemos dicho anteriormente, en base a este artículo los operadores europeos pueden pedir a la Comisión una autorización para cumplir la legislación extraterritorial norteamericana cuando su incumplimiento les pueda ocasionar un perjuicio grave.

---

[56] Véase preguntas 43 y 45.
[57] DOUE L 199, de 7 de agosto de 2018.
[58] DOUE L 199, de 7 de agosto de 2018.

El reglamento de ejecución regula también, y además muy detalladamente el procedimiento de evaluación de las solicitudes y enumera ejemplificativamente y de manera abierta los criterios que debe considerar la Comisión para conceder o denegar la solicitud de cumplimiento.

El Reglamento de Ejecución 2018/1101 enumera un total de 14 criterios, pero no es una lista cerrada y en todo caso la Comisión tiene una gran libertad de apreciación pues el último criterio es: *"n) cualquier otro factor pertinente"*. Entre los criterios que se enuncian creemos que se deben destacar los siguientes: *"c) la existencia de un vínculo de conexión sustancial con el tercer país del que emanen la legislación extraterritorial enumerada o las acciones subsiguientes; por ejemplo, el hecho de que el solicitante tenga sociedades matrices o filiales, o una participación de personas físicas o jurídicas, sujetas a la jurisdicción primaria del tercer país del que emanen la legislación extraterritorial enumerada o las acciones subsiguientes"*; *"b) la existencia de una investigación administrativa o judicial en curso contra el solicitante por parte del tercer país del que emane la legislación extraterritorial enumerada, o de un acuerdo previo de resolución con dicho país"*; *"d) si el solicitante podría razonablemente adoptar medidas para evitar o mitigar el perjuicio"*, etc.