



Universidad Internacional de La Rioja

Facultad de Derecho

Máster Universitario en el Ejercicio de la Abogacía  
Régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia  
de derechos humanos: conflicto Rusia – Ucrania

Trabajo fin de estudio presentado por:	María Prieto Zamorano
Tipo de trabajo:	Trabajo Fin de Máster
Área jurídica:	Derecho Internacional Público
Director/a:	Víctor Carlos Pascual Planchuelo
Fecha:	01/02/2023

## Resumen

El presente trabajo comienza con un recorrido por la evolución histórica del reconocimiento y protección de los derechos humanos por la Unión Europea, actualmente comprometida con su salvaguarda dentro y fuera de sus fronteras. En relación con su protección en el exterior se procede al estudio de las medidas restrictivas autónomas de la Unión Europea como instrumento esencial de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), haciendo hincapié en el régimen global de sanciones en materia de derechos humanos adoptado el pasado año 2020 con el objetivo de hacer frente a las violaciones y abusos graves de derechos humanos sin limitaciones geográficas. Tras ello se procede a la contextualización del conflicto existente entre Rusia y Ucrania, así como al estudio de las medidas restrictivas autónomas adoptadas desde el año 2014 y hasta el mes de diciembre del año 2022, profundizando en el estudio de aquellas adoptadas frente a los responsables de violaciones y abusos graves de los derechos humanos en las ciudades de Bucha y Mariúpol. El trabajo finaliza con un análisis crítico de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea frente a los responsables de las atrocidades cometidas en Bucha y Mariúpol, así como del régimen global de sanciones en materia de derechos humanos.

Palabras clave:

Derechos humanos

Medidas restrictivas

Rusia

Ucrania

Proporcionalidad

## Abstract

This paper begins with an overview of the historical evolution of the acknowledgement and protection of human rights by the European Union, which is currently committed to safeguarding them within and beyond its borders. In relation to their protection abroad, it proceeds to study the European Union's autonomous restrictive measures as an essential instrument of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), with emphasis on the comprehensive human rights sanctions regime adopted in 2020 with the aim of addressing serious human rights violations and abuses without geographical limitations. This is followed by a contextualisation of the conflict between Russia and Ukraine and a review of the autonomous restrictive measures adopted from 2014 until December 2022, with an in-depth study of those adopted against those responsible for serious human rights violations and abuses in the cities of Bucha and Mariupol. The paper concludes with a critical analysis of the restrictive measures adopted by the European Union against those responsible for the atrocities committed in Bucha and Mariupol, as well as the overall human rights sanctions regime.

Key words:

Human rights

Restrictive measures

Russia

Ukraine

Proportionality

## Índice de contenidos

1. Introducción .....	8
1.1. Justificación del tema elegido .....	8
1.2. Problema y finalidad del trabajo .....	9
1.3. Objetivos .....	9
2. Evolución del reconocimiento y protección de los derechos humanos por la Unión Europea: los derechos humanos en el ámbito exterior.....	11
2.1. Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas .....	11
2.2. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas .....	12
2.3. Formalización de la protección de los derechos humanos.....	14
2.3.1. Acta Única Europea (AUE) .....	14
2.3.2. Tratado de la Unión Europea (TUE) .....	15
2.3.3. Tratado de Ámsterdam .....	16
2.3.4. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea .....	17
2.3.5. Tratado de Lisboa .....	17
2.4. Protección de los derechos humanos en el ámbito exterior .....	17
3. Las medidas restrictivas autónomas de la Unión Europea como instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) .....	18
3.1. Marco jurídico .....	18
3.1.1. Artículo 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE) .....	19
3.1.2. Artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) .....	19
3.2. Cuestiones procedimentales .....	20

3.2.1. Adopción de medidas restrictivas autónomas .....	20
3.2.2. Revisión de medidas restrictivas autónomas .....	21
3.3. Naturaleza y legitimidad .....	22
3.3.1. Naciones Unidas y Unión Europea .....	22
3.3.2. Derecho Internacional .....	24
3.4. Regímenes .....	25
3.4.1. Regímenes horizontales .....	26
3.4.2.1. <i>Terrorismo</i> .....	26
3.4.2.2. <i>Armas químicas</i> .....	27
3.4.2.3. <i>Ciberataques</i> .....	27
3.4.2.4. <i>Violaciones y abusos graves de los derechos humanos</i> .....	28
3.5. Modalidades de medidas restrictivas .....	28
3.5.1. Inmovilización de activos .....	29
3.5.2. Prohibición de visado o de viaje .....	30
3.5.3. Embargo de armas .....	30
4. Régimen global de sanciones en materia de derechos humanos .....	31
4.1. Antecedentes.....	31
4.2. Desarrollo .....	32
4.3. Adopción .....	33
4.4. Marco jurídico.....	34
4.4.1. Ámbito material .....	34
4.4.2. Tipología de medidas restrictivas .....	35
4.4.3. Ámbito subjetivo .....	35

4.4.4. Supuestos de excepción a la aplicación de las medidas restrictivas .....	36
4.4.5. Obligaciones de los operadores de la Unión Europea, la Comisión y los Estados miembros .....	37
4.4.6. Ámbito territorial y subjetivo .....	38
4.5. Aplicación .....	39
5. Estudio de caso: conflicto Rusia – Ucrania .....	42
5.1. Medidas restrictivas autónomas adoptadas desde la invasión de Crimea y hasta la invasión no provocada e injustificada de Ucrania .....	42
5.1.1. Contextualización .....	42
5.1.2. Medidas restrictivas autónomas .....	43
5.1.2.1. <i>Medidas diplomáticas</i> .....	43
5.1.2.2. <i>Medidas restrictivas individuales</i> .....	44
5.1.2.2.A. Congelación de activos y la prohibición de facilitar la disposición de fondos .....	44
5.1.2.2.B. Congelación de activos, prohibición de facilitar la disposición de fondos y prohibición de viaje .....	44
5.1.2.3. <i>Medidas restrictivas relativas a la inversión y el comercio</i> .....	45
5.1.2.4. <i>Medidas relativas a la cooperación económica</i> .....	46
5.1.2.5. <i>Medidas restrictivas económicas</i> .....	47
5.2. Medidas restrictivas impuestas por la Unión Europea durante el año 2022 .....	48
5.2.1. Contextualización .....	48
5.2.1. Medidas restrictivas autónomas .....	49
5.2.2.1. <i>Medidas restrictivas individuales</i> .....	49
5.2.2.2. <i>Medidas restrictivas económicas</i> .....	50

5.2.2.3. <i>Medidas restrictivas vinculadas a la inversión y el comercio</i> .....	51
5.2.2.4. <i>Medidas diplomáticas</i> .....	51
5.3. Medidas restrictivas adoptadas frente a las violaciones y abusos graves de los derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas rusas en las ciudades de Bucha y Mariúpol .....	52
5.3.1. Quinto paquete de medidas restrictivas .....	53
5.3.2. Sexto paquete de medidas restrictivas .....	53
5.3.2.1. <i>Ciudad de Bucha</i> .....	54
5.3.2.2. <i>Ciudad de Mariúpol</i> .....	54
5.3.3. Séptimo paquete de medidas restrictivas .....	55
5.3.3.1. <i>Ciudades de Bucha y Mariúpol</i> .....	55
6. Análisis crítico de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea frente a los responsables de las violaciones y abusos graves de los derechos humanos cometidos en las ciudades de Bucha y Mariúpol, en relación con el régimen global de sanciones en materia de derechos humanos .....	56
6.1. Crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra .....	57
6.1.1. Crímenes de lesa humanidad .....	57
6.1.2. Crímenes de guerra .....	57
6.2. Régimen global de sanciones en materia de derechos humanos .....	59
7. Conclusiones .....	62
8. Referencias bibliográficas .....	66
8.1. Bibliografía básica .....	66
8.1.1. Libros, revistas científicas y trabajos académicos .....	66
8.1.2. Documentos oficiales .....	67

8.2.	Bibliografía complementaria .....	69
8.2.1.	Páginas web institucionales .....	69
8.2.2.	Artículos de prensa en línea .....	73
8.3.	Legislación citada .....	74
8.3.1.	Normativa internacional de carácter universal .....	74
8.3.2.	Normativa internacional de carácter regional .....	74
8.4.	Jurisprudencia referenciada .....	81
	ANEXO .....	82

## 1. Introducción

El tema de estudio elegido ha sido las medidas restrictivas autónomas de la Unión Europea como instrumento esencial de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y, en concreto el régimen global de sanciones en materia de derechos humanos. Ello como marco teórico para el estudio de su aplicación en el conflicto Rusia - Ucrania, en el periodo comprendido entre el año 2014 y el mes de diciembre del año 2022, y, el posterior análisis crítico de las medidas restrictivas adoptadas frente a los responsables de violaciones y abusos graves de derechos humanos en las ciudades de Bucha y Mariúpol, en relación con el régimen global de sanciones en materia de derechos humanos.

### 1.1. Justificación del tema elegido

El panorama geopolítico actual no es sino un claro reflejo del estallido de la política global de rivalidades sistémicas imperante desde tiempo atrás, y, que ha dado pie a una crisis del orden internacional, encontrándose la humanidad en peligro, y, por ende, los derechos inherentes a su propia naturaleza “los derechos humanos”.

Tras el conflicto surgido entre Rusia y Ucrania en el año 2014 a raíz de la anexión ilegal de la península de Crimea, el pasado mes de febrero del año 2022 estalló un nuevo conflicto a causa del reconocimiento por Vladimir Putin de la independencia y soberanía de las zonas de Donetsk y Lugansk que no se encontraban bajo el control del gobierno, ordenando el envío del ejército ruso a las mismas (Dec. Núm. 327/2022/PESC del Consejo, de 25 de febrero de 2022) Y esto no quedó aquí pues el 24 de febrero de 2022 Vladimir Putin proclamó una intervención militar en Ucrania dando comienzo el ataque del ejército ruso al país, erigiéndose como una violación flagrante de la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (Dec. Núm. 327/2022/PESC del Consejo, de 25 de febrero de 2022)

Desde el año 2014 la Unión Europea no ha cesado en la adopción de regímenes sancionadores conformados por medidas restrictivas de diferente naturaleza para hacer frente a la actuación de Rusia, destacando la adopción de medidas restrictivas de naturaleza eminentemente

económica incluso ante las violaciones y abusos graves de derechos humanos, siendo su principal objetivo debilitar la capacidad de Rusia para continuar con la guerra.

El grave problema que supone para la salvaguarda de los derechos humanos en Ucrania la falta de proporcionalidad de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea frente a los responsables de violaciones y abusos graves de derechos humanos, y, la imposibilidad de adoptar medidas restrictivas proporcionales en el marco del régimen creado por la Unión Europea para hacer frente a violaciones y abusos graves de los derechos humanos sin limitaciones geográficas, han sido los motivos que me han impulsado a seleccionar el tema de mi trabajo.

## 1.2. Problema y finalidad del trabajo

El principal problema a abordar en este trabajo es la falta de proporcionalidad de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea para sancionar a los responsables de las violaciones y abusos graves de los derechos humanos en las ciudades de Bucha y Mariúpol durante la invasión no provocada e injustificada de Ucrania en el año 2022, así como la imposibilidad de establecer sanciones proporcionales con fundamento en el régimen global de sanciones en materia de derechos humanos.

La finalidad del trabajo es poner de manifiesto la falta de proporcionalidad de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea frente a los responsables de violaciones y abusos graves de derechos humanos en las ciudades de Bucha y Mariúpol durante la invasión no provocada e injustificada de Ucrania en el año 2022. Y lo que resulta aún más preocupante, la imposibilidad de adoptar medidas restrictivas proporcionales frente a los mismos en el marco del régimen global de sanciones en materia de derechos humanos.

## 1.3. Objetivos

- Estudiar la evolución del reconocimiento y la protección de los derechos humanos en la Unión Europea.

- Conocer en profundidad las medidas restrictivas autónomas de la Unión Europea como instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): marco jurídico, naturaleza y legitimidad, regímenes sancionadores y tipología de medidas restrictivas.
- Analizar el régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de derechos humanos: antecedentes, desarrollo, adopción, marco jurídico y aplicación.
- Contextualizar el conflicto existente entre Rusia y Ucrania desde el año 2014 y hasta el mes de septiembre de 2022.
- Estudiar los regímenes sancionadores adoptados por la Unión Europea, desde el año 2014 y hasta el mes de septiembre del año 2022, en el conflicto existente entre Rusia y Ucrania, desgranando las medidas restrictivas que los conforman.
- Analizar en profundidad las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea frente a los responsables de violaciones y abusos graves de derechos humanos en las ciudades de Bucha y Mariúpol, en relación con el régimen sancionador de derechos humanos.
- Poner de manifiesto la falta de proporcionalidad reinante entre las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea frente a los responsables de violaciones y abusos graves de derechos humanos en las ciudades de Bucha y Mariúpol y sus actuaciones, así como la imposibilidad de adoptar medidas restrictivas proporcionales en el marco del régimen global de sanciones en materia de derechos humanos.

## 2. Evolución del reconocimiento y protección de los derechos humanos por la Unión Europea: los derechos humanos en el ámbito exterior

El respeto y la protección de los derechos humanos por la Unión Europea ha experimentado una importantísima evolución desde los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, en cuyo texto ni siquiera aparecían recogidos (PARDO GETINO, 2009), y, hasta el Tratado de Lisboa que presenta los mismos como valores fundamentales de la Unión Europea y los Estados miembros (art.2 Tratado de Lisboa) afirmando su compromiso con su salvaguarda dentro y fuera de las fronteras de la Unión Europea. A continuación, procedemos a hacer un recorrido por este impactante proceso.

### 2.1. Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas

La mención a los derechos humanos en los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE), y, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) es un asunto controvertido, existiendo dos marcadas corrientes.

Una parte de la doctrina sostiene que en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas reinaba el silencio en relación con los derechos humanos (PARDO GETINO, 2009) bajo el argumento de que en el momento de su redacción la prioridad eran los objetivos de integración económica (MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS, 2004), pues tras los devastadores efectos de la Segunda Guerra Mundial las industrias esenciales requerían una nueva organización para salir adelante (PARLAMENTO EUROPEO, 2022)

De otro lado una parte de la doctrina defiende que, si bien es cierto que los textos no presentaban capítulo o sección alguna dirigida en concreto a la protección de los derechos humanos, es posible afirmar que ciertos derechos individuales quedaron recogidos en algunos de sus artículos como por ejemplo: derecho a un nivel de vida suficiente (artículos 2,39 117 y 123 TCEE), derecho al empleo (artículo 3 TCEE), prohibición de discriminación por

nacionalidad (artículo 7 TCEE, artículos 3 y 4 TCECA y artículos 52 y 68 TCEEA), derecho a la libre circulación de los trabajadores (artículo 48 TCEE, 69 TCECA y 96 TCEEA)... (HERNÁNDEZ GÓMEZ, 2000)

La recopilación de ciertos derechos individuales resulta innegable, a pesar de lo cual no es posible afirmar que se traten de derechos humanos pues el reconocimiento de estos derechos no fue llevado a cabo con carácter general respecto de todas las personas por el mero hecho de serlo, como exige la noción de derechos humanos, sino únicamente respecto de las personas que se erigían como “sujetos del derecho comunitario” (LIÑÁN NOGUERAS, 2016)

En consecuencia, cabe afirmar que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no hicieron alusión alguna a los derechos humanos.

## 2.2. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas era la institución encargada de garantizar la protección de los derechos fundamentales en las Comunidades Europeas, y, ante el silencio de los Tratados constitutivos sobre los derechos humanos: derechos civiles, políticos, económicos y sociales (LIÑÁN NOGUERAS, 2016), nació su respuesta.

El primer pronunciamiento del Tribunal al respecto, fue emitido el 4 de febrero de 1959, en el marco del caso de Friedrich Stork & Cie<sup>1</sup>, afirmando en el mismo que los derechos fundamentales eran ajenos a los Tratados constitutivos, a pesar de encontrarse expresamente reconocidos en los sistemas constitucionales de los Estados miembros (CASTILLO DAUDÍ, 2006) El fundamento principal de esta decisión residió en la necesidad de confirmar la independencia del Derecho Comunitario y su primacía sobre el Derecho interno (ROBERTSON, A. H; MERRILLS, J. G.)

Sin embargo, cuando se acercaba el final de los años sesenta, el crecimiento de la cooperación política, y, el aumento material del proceso de integración hicieron que el Tribunal se

---

<sup>1</sup> Sentencia de 4 de febrero de 1959, Stork & Cie contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Asunto 1-58, ECLI:EU:C:1959:4

replantease su postura, dando comienzo a una etapa de evolución centrada en la protección de los derechos humanos, plasmada en su jurisprudencia (CASTILLO DAUDÍ, 2006)

El primer pronunciamiento del Tribunal en este sentido quedó plasmado en la sentencia dictada el 12 de noviembre de 1969, en el marco del caso Stauder<sup>2</sup>, en la que afirmó:

*“...la disposición controvertida no ha revelado ningún elemento que permita cuestionar los derechos fundamentales de la persona subyacentes en los principios generales del Derecho comunitario, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia”* (FJ. 7 STJCE 12/1969)

De esta manera el Tribunal reconocía el respeto a los derechos humanos como principio general del Derecho comunitario y confirmaba su competencia como garante de los mismos (CASTILLO DAUDÍ, 2006)

Tan sólo un año más tarde, en la sentencia dictada el 17 de diciembre de 1970, en el marco del caso Internationale Handelsgesellschaft mbH<sup>3</sup>, el Tribunal además de reafirmar la postura adoptada en el caso Stauder, añadió que:

La salvaguardia de los derechos fundamentales *“aunque se inspire en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, debe ser garantizada en el marco de la estructura y de los objetivos de la Comunidad”* (FJ. 4 STJCE 17/1970) afirmando la naturaleza autónoma de la protección de los derechos fundamentales (CASTILLO DAUDÍ, 2006)

Finalmente, el Tribunal ahondó en su argumento en la sentencia dictada el 14 de mayo de 1974, en el marco del caso Nold<sup>4</sup>, reconociendo los derechos fundamentales como parte de los principios generales del Derecho Comunitario, y, confirmando su posicionamiento como defensor del respeto de los mismos, así como la conveniencia de que los Estados miembros

---

<sup>2</sup> Sentencia de 12 de noviembre de 1969, Erich Stauder contra Stadt Ulm – Sozialamt, Asunto 29-69, ECLI:EU:C:1969:57

<sup>3</sup> Sentencia de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Asunto 11 -70, ECLI:EU:C:1970:114

<sup>4</sup> Sentencia de 14 de mayo de 1974, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto 4-73, EU:C:1974:51

tuvieran en cuenta lo recogido en los Tratados internacionales para la Protección de los Derechos Humanos (FJ. 13 STJCE 5/1974)

La jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia marcó un antes y un después en la protección de los derechos humanos, en el contexto comunitario, no pudiendo olvidar el carácter restringido de aplicación de la misma limitado a los supuestos de vulneración de los derechos fundamentales, desde la perspectiva y con un vínculo comunitario (CASTILLO DAUDÍ, 2006)

### 2.3. Formalización de la protección de los derechos humanos

En un clima de importante inseguridad jurídica se sucedían las solicitudes dirigidas a incorporar disposiciones de derechos humanos en los Tratados constitutivos, dando comienzo el proceso de formalización el 28 de febrero de 1986 con la adopción del Acta Única Europea seguido de la firma del Tratado de Maastrich el 7 de febrero de 1992, el Tratado de Ámsterdam firmado el 2 de octubre de 1997, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea firmada el 18 de diciembre de 2000, y finalmente, el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (CASTILLO DAUDÍ, 2006)

#### 2.3.1. Acta Única Europea (AUE)

La adopción del Acta Única Europea (AUE) fue el resultado de la elaboración de un proyecto de reforma de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (PARDO GENTINO, 2009) que culminó el 28 de febrero de 1986, entrando en vigor el 1 de julio de 1987 (PARLAMENTO EUROPEO, 2022). En relación con los derechos humanos se limitó a hacer alusión a los mismos en su preámbulo en el siguiente sentido:

*“CONSCIENTES (los Estados miembros de las Comunidad Europeas) de la responsabilidad que incumbe a Europa de ... reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del Derecho y de los derechos humanos...”* (Preámbulo, AUE)

### 2.3.2. Tratado de la Unión Europea (TUE)

Llegó entonces el año 1992 en el que tuvo lugar la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE), que entraría en vigor el 1 de noviembre de 1993, y por el que se modificaron los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas siendo el primer tratado que incluiría los derechos fundamentales en su parte dispositiva (BOU FRANCH, 2014). En concreto su artículo F.2 establecía:

*“La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”* (art. F.2 TUE)

De esta manera los derechos fundamentales quedaron incorporados en el marco legislativo de la Unión Europea (KLAUS-JÖRG, R, 2007) como principios generales de Derecho Comunitario que deben ser respetados por la Unión.

Además, estableció una Unión Europea con fundamento en tres pilares: las Comunidades Europeas, la Política Exterior y de Seguridad común (PESC) y la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior (JAI), fijando el respeto de los derechos humanos como uno de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (JAI) (SOKOLSKA,2022).

En concreto, en el Título V conformado por disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), se estableció como uno de sus objetivos:

*“... el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”* (art. J.1 TUE) quedando plasmado el alcance más allá de sus fronteras de su compromiso con la salvaguarda de los derechos humanos.

Y, en el Título VI sobre Cooperación en los Ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (JAI) se hizo alusión a los mismos en el siguiente sentido:

*“...las cuestiones a que se refiere el artículo K.1 se tratarán en el respeto del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 ...” (artículo K.2 TUE)*

### 2.3.3. Tratado de Ámsterdam

Años más tarde, el 1 de mayo de 1999, tuvo lugar la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam por el que se modificaron los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, así como el Tratado de la Unión Europea (TUE), y que fortaleció las disposiciones relativas a los derechos fundamentales (BOU FRANCH, 2014).

En relación con las modificaciones llevadas a cabo destaca la ampliación del compromiso de los Estados miembros con la protección de los derechos humanos, afirmando que la violación grave y persistente de estos podría conllevar la adopción de sanciones como la suspensión de derechos. El establecimiento de este mecanismo sancionador como respuesta a la violación grave y persistente de los derechos humanos supuso una importante novedad (CASTILLO DAUDÍ, 2006)

Así mismo merece ser señalado que el respeto a los derechos humanos pasó a configurarse como requisito necesario para la incorporación de nuevos Estados (CASTILLO DAUDÍ, 2006)

Más allá, el Tratado de Ámsterdam contribuyó al desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) mediante el establecimiento de diferentes instrumentos: un nuevo mecanismo “la estrategia común”, una nueva figura “el secretario general del Consejo responsable de la PESC” y un nuevo sistema “la Unidad de Planificación de Políticas y de Alerta Rápida” (SOKOLSKA, 2022)

Observamos así como los tratados siguieron la misma línea que la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas desde los años setenta, erigiéndose el respeto a los derechos humanos como un eje clave en el proceso de integración europeo.

#### 2.3.4. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La creciente importancia de los derechos humanos en el ámbito europeo hizo que en el año 1999 el Consejo Europeo decidiera recopilar en una carta los derechos fundamentales en vigor en la Unión Europea (EUR- Lex, 2022) Así, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se convirtió en el primer texto en recopilar los derechos sociales, económicos, políticos y civiles de la ciudadanía europea, reflejando el compromiso de la Unión Europea con los derechos humanos y las libertades fundamentales (PARLAMENTO EUROPEO, 2007)

Su proclamación y firma tuvieron lugar el 18 de diciembre del año 2000 en la ciudad de Niza, no siendo hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre del año 2009 (PAVY, 2022) cuando adquirió carácter vinculante pasando a tener la misma entidad jurídica que los restantes tratados de la Unión Europea (EUR - Lex, 2022)

#### 2.3.5. Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa se erige como la culminación del proceso de formalización de la protección de los derechos humanos por la Unión Europea. Entre su articulado cabe destacar el reconocimiento del respeto a los derechos humanos como valor fundamental de la Unión Europea, así como de los Estados miembros (art.2), y, la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (art.6)

Más allá, en relación con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), presentó *“la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos”* como uno de sus principios, ratificó la consolidación y protección de los derechos humanos como uno de sus objetivos (art. 10), y, estableció el marco jurídico para la adopción de las medidas restrictivas, herramienta clave para la consecución de los mismos.

### 2.4. Protección de los derechos humanos en el ámbito exterior

En relación con la protección de los derechos humanos fuera de la Unión Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ocupa un papel esencial, destacando entre sus objetivos la protección de los Derechos Humanos (art. 21 TUE), y, como medio para su consecución las

medidas restrictivas, herramienta preventiva clave de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (VALLÉS GONZÁLEZ, 2020) que hace posible una rápida actuación ante los retos políticos y de seguridad contrarios a sus principios y objetivos (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA COMISIÓN EUROPEA, 2022) en aras de:

*“...producir un cambio en la política o la actividad del país, la parte de un país, el gobierno, las entidades o las personas que son objeto de las medidas...”* (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 4 de mayo de 2018)

Las medidas restrictivas pueden ser adoptadas de manera autónoma por la Unión Europea, o, en aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o, de manera mixta en el caso de que la Unión Europea opte por intensificar las medidas restrictivas de las Naciones Unidas mediante la adopción de medidas complementarias a las del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA COMISIÓN EUROPEA, 2022)

### 3. Las medidas restrictivas autónomas de la Unión Europea como instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

La adopción de medidas restrictivas por iniciativa propia de la Unión Europea ha crecido significativamente desde la Guerra Fría, y todo apunta a que continuará expandiéndose con el objetivo de cubrir nuevas áreas y afrontar amenazas a nivel regional e internacional (ERICA MORET, 2017) A continuación procedemos a estudiar los aspectos clave de esta herramienta esencial de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

#### 3.1. Marco jurídico

El marco jurídico de las medidas restrictivas impuestas por iniciativa propia de la Unión Europea como instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), lo conforman

el artículo 29 Tratado de la Unión Europea (TUE) y el artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sentando las bases para su adopción y aplicación.

### 3.1.1. Artículo 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE)

La redacción del artículo 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE) reconoce al Consejo de la Unión Europea la potestad para la adopción de decisiones que definirán la perspectiva de la Unión Europea, en relación con el cumplimiento de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), encontrándose éstos recogidos en el apartado 2 del artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE):

*“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;*
- 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...”*

Observamos pues como el Consejo de la Unión Europea disfruta de la potestad para la adopción de decisiones relacionadas con el fortalecimiento y la protección de los derechos humanos (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

### 3.1.2. Artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

El párrafo primero del artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) reconoce la potestad del Consejo de la Unión Europea para la adopción de las medidas necesarias para la aplicación de las decisiones aprobadas de acuerdo al artículo 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE), estableciendo su párrafo segundo que las medidas restrictivas podrán dirigirse frente a *“personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales”*.

## 3.2. Cuestiones procedimentales

### 3.2.1. Adopción de medidas restrictivas autónomas

El procedimiento de adopción de decisiones por las que el Consejo de la Unión Europea establece medidas restrictivas, dará inicio con una propuesta de Decisión emitida por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que será estudiada por diferentes órganos del Consejo de la Unión Europea (el grupo de trabajo del Consejo responsable de la región geográfica en la que se encuentra el país al que se dirige la medida restrictiva, el grupo de trabajo de Consejeros de Relaciones Exteriores (RELEX), si es necesario, el Comité Político y de Seguridad (CSP), y en último lugar, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER II)), siendo necesaria para su adopción el acuerdo por unanimidad del Consejo de la Unión Europea (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Más allá, en el supuesto de que el Consejo de la Unión Europea adopte una Decisión que recoja sanciones económicas o financieras será necesaria la adopción de un Reglamento para su implementación, dando inicio el procedimiento mediante la presentación de una propuesta conjunta de Reglamento por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión que será estudiada por el grupo de trabajo de Consejeros de Relaciones Exteriores (RELEX), posteriormente trasladada al Comité de Representantes Permanentes (COREPER II), y, finalmente al Consejo de la Unión Europea siendo necesaria para su adopción una mayoría cualificada, debiendo informar de ello al Parlamento Europeo (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

El Reglamento determinará el alcance concreto de las medidas, así como una explicación pormenorizada de los pasos a seguir para su aplicación, siendo vinculante para toda entidad o individuo en el territorio de la Unión Europea (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Tras ello, la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea determinará la entrada en vigor de la Decisión adoptada por el Consejo de la Unión Europea<sup>5</sup>, correspondiendo a la Comisión Europea la labor de constatar la correcta implementación de la misma por los Estados Miembros (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

### 3.2.2. Revisión de medidas restrictivas autónomas

En lo que a la revisión de las medidas restrictivas respecta, esta es permanente, en aras de asegurar que continúen alineadas con el cumplimiento de las metas establecidas (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

En concreto, la aplicación de las Decisiones por las que el Consejo de la Unión Europea establece medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea de manera autónoma suele extenderse durante doce meses, pudiendo ser ampliada previa revisión por el Consejo. La duración de los Reglamentos del Consejo de la Unión Europea será indefinida pudiendo ser modificados, extendidos o suspendidos durante un periodo de tiempo determinado, de acuerdo al desarrollo de la situación (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

En último lugar señalar que los individuales o entidades a los que se dirijan las medidas restrictivas podrán enviar una solicitud al Consejo de la Unión Europea, instando la reconsideración de su inclusión en el listado (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

No cabe duda pues del rol fundamental que ocupan el Consejo de la Unión Europea, así como la Comisión Europea, en lo que a la adopción, aplicación y revisión de las medidas restrictivas autónomas respecta.

---

<sup>5</sup> El Reglamento del Consejo de la Unión Europea se adopta de manera conjunta para posibilitar que sendos actos jurídicos desplieguen sus efectos simultáneamente (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

### 3.3. Naturaleza y legitimidad

#### 3.3.1. Naciones Unidas y Unión Europea

Naciones Unidas viene cuestionando la legitimidad de las medidas restrictivas impuestas por iniciativa propia de la Unión Europea desde tiempo atrás. En concreto, el Consejo de Derechos Humanos adoptó el 26 de septiembre de 2014 la Resolución 27/21 *sobre “Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales”*, en la que hizo hincapié en que las medidas coercitivas unilaterales y la legislación no respetan el Derecho Internacional, el Derecho Internacional Humanitario, la Carta, ni tampoco las normas y principios que rigen las relaciones pacíficas entre los Estados, y subrayó que en el futuro las mismas podrían causar problemas en la sociedad, llegando a hacer alusión incluso a problemas de carácter humanitario en los Estados receptores.

Ante su preocupación y con el objetivo de asegurar el multilateralismo, el respeto entre Estados y la resolución pacífica de las controversias, el 26 de septiembre de 2014 el Consejo de Derechos Humanos tomó la determinación de establecer el mandato del *“Relator Especial sobre el impacto negativo de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos”* (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2014, p. 5)

El Relator asumió sus funciones el 1 de mayo de 2015, y en su Informe de fecha 10 de agosto de 2015 definió las medidas coercitivas unilaterales como *“las medidas distintas de las adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas”* (IDRISS JAZAIRY, 2015, p. 5) a tenor del cual:

*“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.”*  
(art.41 Carta de las Naciones Unidas)

Y añadió:

*“... las medidas coercitivas unilaterales impuestas a un país serán necesariamente contrarias a algunas disposiciones de la Carta Internacional de Derechos Humanos o a las normas imperativas u otras normas del derecho consuetudinario”* (IDRISS JAZAIRY, 2015, p. 6) presentando las medidas impuestas por iniciativa propia de la Unión Europea como ejemplo.

En contraposición, el pasado 4 de mayo de 2018 el Consejo de la Unión Europea publicó un documento titulado *“Orientaciones sobre sanciones”* en el que quedó plasmado su interés en distinguir las sanciones de las medidas restrictivas afirmando que estas últimas:

*“... no son instrumentos punitivos sino preventivos que deben ayudar a la UE a responder con prontitud a los retos y a la evolución política”* (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 4 de mayo de 2018, p.46) debiendo ser selectivas y guardar proporcionalidad con sus objetivos (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 4 de mayo de 2018)

En consonancia con su definición señaló como su objetivo:

*“... producir un cambio en la política o la actividad del país, la parte de un país, el gobierno, las entidades o las personas que son objeto de las medidas...”* (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 4 de mayo de 2018, p.5) haciendo hincapié en la importancia de que guarden coherencia con el cumplimiento de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) recogidos en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

Más allá, presentó como posibles objetos de las medidas a el país, la parte de un país, el gobierno, las entidades o las personas *“específicamente señaladas como responsables de las políticas o acciones que hayan motivado la decisión de la UE de imponer medidas restrictivas, y que se hayan beneficiado de dichas políticas o acciones y las hayan apoyado”* (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 4 de mayo de 2018, p.8) en aras de lograr que la repercusión en quienes no han llevado a cabo las acciones o políticas en cuestión sea la mínima (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 4 de mayo de 2018)

En último lugar establece que para la imposición de las medidas restrictivas será necesario el desarrollo de un marco jurídico que debe respetar el Derecho internacional, los derechos fundamentales recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y los que son resultado de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho de la Unión, así como las obligaciones internacionales de la Unión y de sus Estados miembros (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 4 de mayo de 2018)

A pesar de la firmeza con la que la Unión Europea justifica la aplicación de las medidas restrictivas autónomas, Naciones Unidas mantiene su postura. El pasado 13 de septiembre del año 2021, ante la escalada de las medidas coercitivas unilaterales, la Relatora Especial concluyó en su informe:

*“Las sanciones unilaterales que se imponen hoy cada vez más a Estados, sectores de la economía, empresas y particulares sin autorización del Consejo de Seguridad afectan a un número creciente de destinatarios, que supera con creces el anunciado oficialmente, vulnerando una amplia gama de derechos humanos, independientemente de la naturaleza del objeto de las sanciones”* (ALENA DOUHAN, 2021, p. 24)

Observamos pues como existe un evidente desacuerdo entre la Unión Europea y Naciones Unidas en cuanto a la legitimidad de las medidas restrictivas adoptadas de manera autónoma por la Unión Europea.

### 3.3.2. Derecho Internacional

En relación con los principios básicos del Derecho Internacional, la imposición de medidas restrictivas autónomas por la Unión Europea podría suponer la violación del principio de igualdad soberana, pero lo cierto es que los sujetos receptores de las mismas son objeto de estas medidas porque están incurriendo en la **vulneración del Derecho Internacional**, y, presentando la Unión Europea la entidad de sujeto de Derecho Internacional Público, siéndolo sus Estados, **su interés en el cumplimiento del Derecho Internacional es legítimo** (FERNÁNDEZ CASTAÑEDA, 2022)

Un claro ejemplo de ello son las sanciones impuestas a Rusia en el año 2014 a raíz de la invasión de Crimea, siendo el motivo de su adopción la protección de la soberanía, integridad territorial e independencia de Ucrania (Considerando 02 R (UE) 2014/833)

Más allá, es innegable la parálisis que sufre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde tiempo atrás, siendo una de las principales causas el poder de veto de los miembros permanentes, inoperancia que explica la necesaria intervención unilateral de otros actores de la comunidad internacional como la Unión Europea (FERNÁNDEZ CASTAÑEDA, 2022)

### 3.4. Regímenes

En las últimas décadas el escenario internacional ha experimentado un cambio de paradigma, adquiriendo mayor relevancia los actores no estatales y los delitos transnacionales, lo que ha supuesto una dificultad añadida para hacer frente a los conflictos de la comunidad internacional. En este contexto los *“regímenes verticales de sanciones”* dirigidos a países, aunque han sido y son efectivos, presentan muchas lagunas, destacando la preocupación de la comunidad internacional por el impacto humanitario de estos (FERNÁNDEZ CASTAÑEDA, 2022)

En esta coyuntura la Unión Europea con el objetivo de adecuar sus respuestas a la realidad cambiante ha optado por la adopción de *“regímenes horizontales de sanciones”*, con un ámbito temático y conformados por medidas restrictivas selectivas, suponiendo esto un gran cambio a nivel internacional pues estos regímenes no presentan límites geográficos, posibilitando la adopción de medidas restrictivas frente a individuos y entidades específicos por el desarrollo de actividades que presenten unas condiciones concretas para quedar incluidas en la lista de responsables, sin importar el territorio en el que se hayan desarrollado (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

En cuanto a las similitudes entre ambos regímenes, los delitos recogidos en los regímenes de sanciones horizontales ya estaban contemplados en los regímenes de sanciones verticales, siendo los desencadenantes de la adopción de la gran mayoría de las medidas restrictivas (FERNÁNDEZ CASTAÑEDA, 2022), presentando así mismo aspectos operativos análogos y las

mismas etapas de designación, identificación y cumplimiento (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

#### 3.4.1. Regímenes horizontales

Los regímenes horizontales en cuestión abarcan los ámbitos del terrorismo, las armas químicas, los ciberataques y las violaciones y abusos graves de los derechos humanos (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

A excepción del régimen de medidas restrictivas aprobado a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, adoptado por la Unión Europea en aplicación de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los restantes regímenes horizontales de medidas restrictivas han sido adoptados de manera autónoma por la Unión Europea.

##### 3.4.2.1. Terrorismo

En relación con la lucha contra el terrorismo son dos los regímenes que hacen posible que el Consejo de la Unión Europea pueda adoptar medidas restrictivas (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

En primer lugar, con el objetivo de hacer posible la aplicación de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Unión Europea adoptó en el año 2001 la Posición Común 2001/931/PESC y el Reglamento (CE) 2001/2580 del Consejo, por los que estableció un listado de individuos, grupos y entidades involucrados en actuaciones terroristas y sobre los que debían recaer medidas restrictivas, además de los requisitos a cumplir para quedar incluido en el listado y la definición de los actos constitutivos de actuaciones terroristas (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Las medidas restrictivas que conforman dicho régimen son: la inmovilización de fondos y activos financieros, y, medidas vinculadas con la cooperación policial y judicial (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023)

En el año 2016 la Unión Europea adoptó un nuevo régimen de manera autónoma, mediante la Decisión (PESC) 1693/2016 del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1686 del Consejo,

dirigido a la imposición de medidas restrictivas contra personas y entidades vinculadas al EIL/Daesh o a Al Qaeda (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022) Este régimen marcó un gran hito en la lucha de la Unión Europea contra el terrorismo pues hasta ese momento las medidas restrictivas tan sólo resultaban de aplicación a los individuos o entidades determinados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Las medidas restrictivas que conforman dicho régimen consisten en la inmovilización de fondos y activos financieros (R (UE) 2016/1686)

#### *3.4.2.2. Armas químicas*

El régimen sancionador que recoge las medidas restrictivas a adoptar para afrontar la expansión y el empleo de armas químicas fue aprobado en el año 2018 mediante la Decisión (PESC) 1544/2018 del Consejo y el Reglamento (UE) 2018/1542 del Consejo.

El objetivo del Reglamento consiste en dar apoyo al empleo efectivo y la universalización de la Convención sobre las Armas Químicas, a través de la adopción de medidas específicas frente a los responsables de la expansión y el empleo de armas químicas (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Las medidas restrictivas en cuestión son: inmovilización de activos, prohibición de facilitar fondos y recursos económicos, y, prohibición de entrada en la Unión Europea a individuos o entidades directamente responsables de la elaboración y empleo de armas químicas, así como a quienes les faciliten medios económicos, técnicos o materiales, les impulsen o se asocien con éstos (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

#### *3.4.2.3. Ciberataques*

El régimen sancionador con fundamento en el cual se adoptan medidas restrictivas para hacer frente a los ciberataques fue aprobado en el año 2019 mediante la Decisión (PESC) 797/2019 del Consejo y el Reglamento (UE) 2019/796 del Consejo.

Este régimen ha hecho posible el señalamiento de individuos y entidades responsables de ciberataques que supongan una amenaza para la Unión Europea, o, sus Estados miembros, o,

que estén involucradas en los mismos, favoreciendo la protección y seguridad de la Unión Europea, sus Estados miembros y sus ciudadanos (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Las medidas restrictivas son: inmovilización de activos, prohibición de facilitar fondos y recursos económicos, y, prohibición de entrada en la Unión Europea de individuos o entidades que hayan llevado a cabo, o, hayan intentado llevar a cabo ciberataques, así como de quienes contribuyan a la obtención de apoyo económico, técnico o material, les impulsen o se asocien con éstos (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

#### 3.4.2.4. *Violaciones y abusos graves de los derechos humanos*

En último lugar, en el año 2020 el Consejo adoptó el régimen global de sanciones en materia de derechos humanos mediante la Decisión (PESC) 1999/2020 del Consejo y el Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo.

Este régimen establece la posibilidad de aplicar medidas restrictivas a los individuos, entidades y organismos (agentes estatales y no estatales) culpables de violaciones y abusos graves de los derechos humanos como por ejemplo: el genocidio, los crímenes contra la humanidad, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la esclavitud, las ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios, las desapariciones forzadas de personas, las detenciones o arrestos arbitrarios ... con independencia del lugar en el que se hayan ocurrido (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Las medidas restrictivas consisten en: la inmovilización de activos, la prohibición de facilitar fondos y recursos económicos, y, la prohibición de entrada en la Unión Europea (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

### 3.5. Modalidades de medidas restrictivas

El artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hace referencia a la adopción de “*medidas necesarias*”, tratándose en la práctica de medidas restrictivas de carácter económico, financiero y político, y en concreto de: inmovilización de capitales y recursos económicos, restricciones de admisión y a la exportación e importación, embargos de armamento, prohibición de viaje... (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2018)

Los primeros regímenes de sanciones europeos incluían normalmente medidas de gran alcance, pero, como hemos visto anteriormente, la preocupación por el impacto humanitario de las mismas ha llevado a la Unión Europea, así como a Naciones Unidas a adoptar un enfoque más específico. En consecuencia, las medidas restrictivas impuestas por la Unión Europea en los últimos tiempos presentan un carácter selectivo con el objetivo incidir en las personas responsables, normalmente en los dirigentes políticos y militares de un régimen, minimizando en la medida de lo posible los efectos humanitarios adversos.

En concreto, destaca la adopción de la inmovilización de activos, las prohibiciones de viaje y el embargo de armas puesto que mediante su empleo es posible causar considerables inconvenientes a las personas y organizaciones a las que se dirigen, sin causar perjuicios a la población en general (EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, 2018).

A continuación, procedemos a detallar el contenido de dichas medidas.

#### 3.5.1. Inmovilización de activos

La inmovilización de activos recae sobre los fondos y recursos económicos pertenecientes o bajo el control de individuos o entidades concretas e implica:

- Imposibilidad de acceso a dinero en efectivo, cheques, depósitos bancarios, acciones, etc., así como su desplazamiento o venta. Además, no podrán ponerse a la venta ni alquilar los restantes activos tangibles o intangibles, ni los bienes inmuebles (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2014)

- Imposibilidad de suministro de recursos a individuos o entidades específicas, lo que implica que los ciudadanos y empresas europeas no podrán facilitarles bienes ni otros activos. Es decir, no será posible el desarrollo en términos legales de intercambios comerciales con los individuos o entidades señaladas (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2014)

En supuestos específicos, las autoridades competentes de cada país podrán autorizar excepciones a la inmovilización de activos con fundamento en exenciones concretas, como satisfacer necesidades básicas o la retribución moderada de la asistencia de un abogado (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2014)

### 3.5.2. Prohibición de visado o de viaje

A los individuos sobre los que recaiga dicha prohibición:

- No se les permitirá acceder a la Unión Europea en las fronteras exteriores (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2014)
- En el supuesto de necesitar visado para entrar en la Unión Europea, no se les expedirá el mismo (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2014)

Más allá, merece ser destacado que los Estados miembros de la Unión Europea no quedan obligados a negar el acceso a sus nacionales. Y, lo que es más, el país del que es nacional un ciudadano europeo sobre el que ha recaído la prohibición de viajar debe permitir el acceso del mismo de conformidad con lo dispuesto en la legislación nacional (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2014)

Además, existe la posibilidad de que los Estados miembros de la Unión Europea admitan excepciones a esta prohibición en el supuesto de que en el mismo se celebre una conferencia de las Naciones Unidas, o albergue a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, así como a una Organización Intergubernamental Internacional (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2014)

### 3.5.3. Embargo de armas

Esta medida incluye la venta, el abastecimiento y el traslado de los elementos que conforman la Lista Común Militar de la Unión Europea<sup>6</sup> (armas con cañón, municiones y dispositivos para el armado, sistemas de dirección de tiro, equipo relacionado de alerta y aviso...) (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2020) Así como, con carácter general, la prohibición del servicio técnico y financiero que impliquen las actividades anteriores (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2014)

También podrá establecerse la prohibición de exportar equipos empleados para la contención interna, esto es material empleado por las fuerzas policiales y que no figura en la Lista Común

---

<sup>6</sup> Lista Común Militar de la Unión Europea adoptada por el Consejo el 17 de febrero de 2020 (equipo contemplado en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares) Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 13 de marzo de 2020, núm.85 p.1.

Militar de la Unión Europea, como por ejemplo: automóviles con cañones de agua, automóviles para el traslado de reclusos, material antidisturbios... (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2014)

Más allá, el Consejo tiene potestad para prohibir el envío de materiales de “doble uso”, es decir, los susceptibles de ser empleados en el ámbito civil, así como militar, como, por ejemplo: electrónica, ordenadores, sensores y láseres... a países recogidos en el listado de bienes de doble uso de la Unión Europea (ANEXO I, R (UE) 2009/134)

## 4. Régimen global de sanciones en materia de derechos humanos

### 4.1. Antecedentes

El régimen global de sanciones en materia de derechos humanos de la Unión Europea encuentra su inspiración en la *“Ley Sergei Magnitsky de Responsabilidad por el Estado de Derecho”*, popularmente conocida como la *“Ley Magnitsky”*, así como en la *“Ley Magnitsky Global”* (SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, 2022)

La *“Ley Magnitsky”* fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, el 19 de abril del año 2012, con el fin de imponer sanciones a las personas responsables de la detención, maltrato y muerte de Sergei Magnitsky<sup>7</sup>, así como de otras violaciones graves de los derechos humanos en la Federación Rusa (SERVICIO DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, 2020)

Años más tarde, en concreto en el año 2016, Estados Unidos adoptó la *“Ley Magnitsky para la rendición de cuentas en materia de derechos humanos”* conocida como la *“Ley Magnitsky Global”* que retomó los términos de la *“Ley Magnitsky”* centrada en Rusia, y la trasladó a la

---

<sup>7</sup> Sergei Magnitsky, abogado fiscalista y auditor en Rusia, documentó fraude fiscal y otros tipos de corrupción por parte de personas vinculadas con el gobierno ruso. Tras ello fue detenido en noviembre de 2008, al parecer por evasión fiscal, y se le negó atención médica, visitas familiares y el debido proceso legal. Además, claros indicios apuntan a que durante su detención fue golpeado y posiblemente torturado, muriendo en prisión en noviembre de 2009 (SERVICIO DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, 2020)

escena mundial, autorizando al Presidente a imponer sanciones económicas y denegar la entrada en Estados Unidos a cualquier persona extranjera identificada por corrupción o violación de los derechos humanos (SERVICIO DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO, 2020)

En el año 2019, tras el estudio por parte del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Josep Borrell) de la “*Ley Magnitsky*”, concluyó la idoneidad del desarrollo de un régimen general de medidas restrictivas contra las violaciones y los abusos graves de los derechos humanos sin limitaciones geográficas.

#### 4.2. Desarrollo

Tras ello en su primer Consejo de Asuntos Exteriores, celebrado el 09 de diciembre del año 2019, todos los Estados miembros alcanzaron un acuerdo político para dar comienzo a los trabajos en dicho régimen (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2022) Además, en consonancia con el interés por la promoción y protección de los derechos humanos, fue expuesto el nuevo Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia (2020-2024) que determinaría las aspiraciones y principales intereses de la Unión Europea en estos ámbitos durante los siguientes cinco años (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2019)

Tres meses más tarde, en concreto el 25 de marzo de 2020, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión presentaron una Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo que incorporaba la propuesta de un nuevo Plan de Acción de la Unión Europea para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024, encontrándose entre sus objetivos: la protección y el empoderamiento de las personas, la construcción de sociedades resilientes, inclusivas y democráticas, la promoción de un sistema mundial de derechos humanos y democracia... (COMISIÓN EUROPEA; ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, 2020, p.4)

En relación con la protección y el empoderamiento de las personas, el Plan de Acción incluía la propuesta de desarrollo de un nuevo régimen horizontal de sanciones de la Unión Europea en materia de derechos humanos a nivel global para actuar ante las violaciones y abusos

graves sin limitaciones geográficas (COMISIÓN EUROPEA; ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, 2020, p. 5)

Finalmente, el 17 de noviembre de 2020, el Consejo de la Unión Europea aprobó las Conclusiones sobre el Plan de Acción de la Unión Europea para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024, quedando confirmado el compromiso de la Unión Europea con la creación de un nuevo régimen horizontal de sanciones en materia de derechos humanos a nivel global para hacer frente a las violaciones y abusos graves sin limitaciones geográficas (SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2020)

En los meses posteriores los Estados miembros debatieron el contenido del nuevo régimen de sanciones: qué acciones incluiría y qué medidas restrictivas se adoptarían, y tras llegar a un acuerdo político general, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión Europea dieron inicio a los trabajos preparatorios para el establecimiento del régimen (SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, 2022)

### 4.3. Adopción

El procedimiento de adopción del régimen fue complejo, consistiendo los trabajos preparatorios en el desarrollo de una propuesta de Decisión, emitida por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que recogía los cimientos legales y políticos del nuevo régimen, así como en el desarrollo de una propuesta de Reglamento por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión, con el fin de asegurar la aplicación homogénea de las medidas restrictivas en los Estados miembros de la Unión Europea (SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, 2022).

Tras el debate en paralelo por el Consejo de la Unión Europea de ambas propuestas (COMISIÓN EUROPEA, 2020), los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea adoptaron el 7 de diciembre de 2020 el marco legislativo del nuevo régimen, conformado por una Decisión y un Reglamento del Consejo de la Unión Europea (Observatorio de Derecho

Público, 2021), la Decisión (PESC) 1999/2020 del Consejo y el Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo.

#### 4.4. Marco jurídico

En este apartado del trabajo procedemos al análisis de los aspectos más relevantes del marco jurídico del régimen global de sanciones en materia de derechos humanos de la Unión Europea, conformado por la Decisión (PESC) 1999/2020 del Consejo (en adelante “Decisión”) y el Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo (en adelante “Reglamento”).

La Decisión establece el marco para la adopción de medidas restrictivas concretas dirigidas a enfrentar las violaciones y los abusos graves de los derechos humanos en el mundo entero, siendo vinculante en su totalidad para los destinatarios a los que específicamente se dirige (Dec. Núm. 1999/2020/PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2020). En lo que al Reglamento respecta, su desarrollo ha sido necesario al establecer la Decisión la adopción de medidas restrictivas económicas y financieras, determina el modo de aplicación de las mismas, resulta de aplicación general y directa en todos los Estados miembros y es obligatorio en su conjunto (art. 288 TFUE)

##### 4.4.1. Ámbito material

El artículo 1 de la Decisión (artículo 2 del Reglamento) establece en su punto 1 el ámbito material de aplicación del régimen incluyendo:

*“...genocidio, crímenes contra la humanidad, violaciones o abusos graves de los derechos humanos (tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, esclavitud, ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios, desaparición forzada de personas, arrestos o detenciones arbitrarios)”* (Dec. Núm. 1999/2020/ PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2020; Artículo 2 R (UE) 2020/1998)

Además, incluye otras violaciones o abusos de los derechos humanos haciendo alusión en concreto a:

*“... trata de seres humanos y abusos de derechos humanos por traficantes de migrantes a que se refiere el presente artículo, violencia sexual y de género, violaciones o abusos de la libertad de reunión pacífica y de asociación, violaciones o abusos de la libertad de opinión y de expresión, violaciones o abusos de la libertad de religión o creencias”* condicionando su inclusión al hecho de que sean generalizados, sistemáticos o revistan otro tipo de gravedad en relación con los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) establecidos en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE) (Dec. Núm. 1999/2020/ PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2020; Artículo 2 R (UE) 2020/1998)

En su apartado 2, reconoce la importancia de tener en consideración el Derecho internacional consuetudinario y los instrumentos de Derecho internacional ampliamente reconocidos, presentando un listado de tratados internacionales que versan sobre los derechos humanos (Dec. Núm. 1999/2020/ PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2020; Artículo 2 R (UE) 2020/1998)

#### 4.4.2. Tipología de medidas restrictivas

El artículo 2 de la Decisión establece la adopción de la prohibición de entrada y tránsito en los territorios de los Estados miembros como medida restrictiva ante los responsables de violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

El artículo 3 de la Decisión establece la adopción de la inmovilización de fondos y recursos económicos como medida restrictiva ante los responsables de violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

#### 4.4.3. Ámbito subjetivo

Los artículos 2 y 3 de la Decisión hacen referencia al ámbito subjetivo de aplicación de las medidas restrictivas, incluyendo a: personas físicas o jurídicas, entidades u organismos que sean responsables de las actuaciones que conforman el ámbito material de la Decisión; personas físicas que suministren apoyo financiero, técnico o material, o que intervengan de algún modo en las actuaciones que conforman el ámbito material del régimen; así como a las

personas físicas asociadas a cualquiera de las anteriores (Dec. Núm. 1999/2020/ PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2020)

El conjunto de personas físicas o jurídicas, entidades y organismos sobre los que recaen las medidas restrictivas se encuentran recogidas en el “Anexo” de la Decisión, y en el “Anexo I” del Reglamento, incluyendo las razones por las que forman parte del mismo, así como los datos necesarios para su identificación, siendo éste establecido y modificado por unanimidad del Consejo de la Unión Europea, previa propuesta de un Estado miembro o del Alto Representante. El Consejo de la Unión Europea debe informar al sujeto sobre el que recae la medida restrictiva, ya sea de manera directa, o, a través de un anuncio, ofreciéndole la posibilidad de formular alegaciones (Dec. Núm. 1999/2020/ PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2020)

#### 4.4.4. Supuestos de excepción a la aplicación de las medidas restrictivas

En el caso de la prohibición de entrada y tránsito, éstos se encuentran recogidos en los puntos 3,4,6 y 7 del artículo 2 de la Decisión y son los siguientes: entrada de nacionales de un Estado miembro a su territorio; obligaciones derivadas del Derecho Internacional<sup>8</sup>; razones humanitarias de urgencia; asistencia a reuniones intergubernamentales, o incentivadas y planificadas por la Unión Europea o un Estado miembro que presida la OSCE, en las que se promuevan los objetivos de las medidas restrictivas, y en concreto, acabar con las violaciones y abusos graves de los derechos humanos y promover los mismos; y tramitación de un procedimiento judicial. La autorización se limitará estrictamente a la finalidad para la que fue aprobada y a los sujetos que afecte de manera directa (Dec. Núm. 1999/2020/ PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2020)

En lo que a la inmovilización de activos y la prohibición de poner a disposición fondos y recursos económicos respecta, los supuestos de excepción se encuentran recogidos en los

---

<sup>8</sup> “a) como país anfitrión de una organización internacional intergubernamental; b) como país anfitrión de una conferencia internacional convocada o auspiciada por las Naciones Unidas; c) en virtud de un acuerdo multilateral que confiera privilegios e inmunidades, o d) en virtud del Concordato de 1929 (Pacto de Letrán) celebrado entre la Santa Sede (Estado de la Ciudad del Vaticano) e Italia” Esta disposición también resultará de aplicación cuando un Estado miembro sea el país anfitrión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

puntos 3,4,5 y 6 del artículo 3 de la Decisión, así como en su artículo 4, y, también en los artículos 4,5,6,7 y 8 del Reglamento, permitiendo la liberación de fondos o recursos económicos inmovilizados o la puesta a disposición de fondos o recursos económicos siempre y cuando: estén dirigidos a atender necesidades básicas, a hacer frente a gastos jurídicos o a gastos extraordinarios determinados por la autoridad competente, a asegurar los servicios comunes de cuidado de los activos inmovilizados, a su empleo en misiones diplomáticas, consulares o de una organización internacional, a atender razones humanitarias; la liberación venga determinada por resoluciones de árbitros, jueces o sean de carácter administrativo dictadas con anterioridad a la imposición de las restricciones, o con posterioridad, siempre y cuando no beneficien a un sujeto sobre el que recae alguna restricción y no sea contraria al orden público; se devenga un pago con fundamento en contratos celebrados con anterioridad a la imposición de la medida restrictiva, siempre y cuando se empleen los recursos para el abono por parte de un sujeto sobre el que recae alguna sanción y el pago no resulte beneficioso para el mismo. En todos estos supuestos será necesaria autorización previa de la autoridad nacional competente.

Más allá, existe la posibilidad de ingresar en cuentas objeto de restricción pagos pendientes con origen en contratos o resoluciones previas a las restricciones, siempre y cuando se proceda a la inmovilización de los pagos en cuestión, no siendo necesaria autorización previa (Dec. Núm. 1999/2020/ PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2020; COMISIÓN EUROPEA, 2020, pp. 6-7)

#### 4.4.5. Obligaciones de los operadores de la Unión Europea, la Comisión y los Estados miembros

En lo que a las obligaciones de los operadores de la Unión Europea<sup>9</sup> respecta, en relación con las medidas restrictivas de carácter financiero, el Reglamento establece que están obligados a proporcionar a la autoridad nacional competente toda información que favorezca el cumplimiento del Reglamento, así como a colaborar en el estudio de la misma, debiendo además trasladarla a la Comisión (Artículo 9 R (UE) 2020/1998). Además, sobre los operadores

---

<sup>9</sup> Las personas, entidades y organismos que se encuentran bajo la jurisdicción de la Unión Europea (Comisión Europea, 2020, p.1)

de la Unión Europea recae la prohibición de tomar parte de modo consciente e intencionado en actividades dirigidas a sortear las medidas restrictivas (Artículo 10 R (UE) 2020/1998).

En cuanto a la Comisión y los Estados miembros, éstos compartirán bidireccionalmente las medidas aprobadas de acuerdo al Reglamento e intercambiarán toda información de interés vinculada con el mismo (Artículo 13 R (UE) 2020/1998).

Además, los Estados miembros son los responsables de determinar las normas que regirán el incumplimiento del Reglamento, debiendo ser *“efectivas, proporcionadas y disuasorias”*, así como de la adopción de las medidas imprescindibles para garantizar su aplicación, debiendo informar de las normas en cuestión y de cualquier cambio en las mismas a la Comisión (Artículo 16 R (UE) 2020/1998).

Por último, los Estados miembros nombrarán a las autoridades competentes de acuerdo al Reglamento<sup>10</sup>, debiendo informar de ello y de cualquier cambio posterior a la Comisión (Artículo 18 R (UE) 2020/1998).

#### 4.4.6. Ámbito territorial y subjetivo

El régimen resulta de aplicación en todo el territorio de la Unión Europea, incluyendo su espacio aéreo; en las aeronaves o buques que se encuentren bajo la autoridad de un Estado miembro; a las personas físicas nacionales de un Estado miembro, independientemente de su localización dentro o fuera de la Unión; a las personas jurídicas, entidades u organismos conformados de acuerdo a la normativa de un Estado miembro, independientemente de su localización dentro o fuera de la Unión; a las personas jurídicas, entidades u organismos que hayan desarrollado negocios en el territorio de la Unión Europea (Artículo 19 R (UE) 2020/1998).

Además, con el objetivo de que las medidas presentadas en la Decisión alcancen la mayor efectividad posible la Unión animará a otros Estados a la adopción de medidas semejantes (Dec. Núm. 1999/2020/ PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2020)

---

<sup>10</sup> Las autoridades competentes de los Estados miembros aparecen recogidas en los sitios web del anexo II (Artículo 1 R (UE) 2020/1998).

#### 4.5. Aplicación

Tras su entrada en vigor, en un contexto geopolítico caracterizado por la inestabilidad y los conflictos, la primera ocasión en la que la Unión Europea adoptó medidas restrictivas en el marco del régimen global de sanciones en materia de derechos humanos tuvo lugar el 2 de marzo del año 2021 a propuesta de Josep Borrell, en el contexto del caso Navalny (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2021)

Alexey Navalny, conocido mundialmente como uno de los más fervientes opositores del régimen de Vladimir Putin, fue víctima de un intento de asesinato por éste a través de una sustancia química que afecta al sistema nervioso conocida como “Novichok”. Los hechos fueron reconocidos por Kudryavtsev, miembro del Instituto de Criminalística del Servicio Federal de Seguridad de la Federación Rusa experto en armas químicas y biológicas, en una llamada trampa realizada por el propio Alexey Navalny (XAVIER COLÁS, 2020)

Ante esta coyuntura la Unión Europea tomó la decisión de imponer la prohibición de viajar, la congelación de activos, así como la prohibición a personas y entidades europeas de la puesta a disposición de fondos, bien directamente o de manera indirecta, a cuatro altos funcionarios rusos: Alexander Bastrykin, Jefe del Comité de Investigación de la Federación Rusa; Igor Krasnov, Fiscal General; Viktor Zolotov, Jefe de la Guardia Nacional, y, Alexander Kalashnikov, Jefe del Servicio Federal de Prisiones, con fundamento en su intervención en el arresto arbitrario, juicio y posterior sentencia de Alexei Navalny, así como en la represión de manifestaciones de carácter pacífico dirigidas a reivindicar el tratamiento ilegal recibido por éste (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2021)

La segunda ocasión en la que Unión Europea adoptó medidas restrictivas con fundamento en las violaciones o abusos graves de los derechos tuvo lugar el 22 de marzo del año 2021, dirigiéndose a once personas físicas y cuatro personas jurídicas (R (UE) 2021/478) En concreto: Cuatro nacionales chinos<sup>11</sup>, cargos políticos y responsables de “*detenciones arbitrarias de uigures y personas de otras minorías étnicas musulmanas, así como de tratos degradantes*

---

<sup>11</sup> ZHU Hailun, WANG Junzheng, WAN Mingshan y CHEN Mingguo.

*hacia ellos y de violaciones sistemáticas de su libertad de conciencia y de religión en China”* (R (UE) 2021/478)

Dos nacionales norcoreanos<sup>12</sup>, cargos políticos y responsables de la práctica en China de *“torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios, desapariciones forzadas de personas y detenciones arbitrarias, y trabajos forzados y violencia sexual generalizados contra las mujeres en la República Popular Democrática de Corea”* (R (UE) 2021/478)

Dos nacionales libios<sup>13</sup>, cargos militares y responsables de *“ejecuciones sumarias y desapariciones forzadas de personas entre 2015 y junio de 2020 en Tarhuna, Libia”* (R (UE) 2021/478)

Dos nacionales rusos<sup>14</sup>, cargos políticos y responsables de llevar a cabo en Rusia *“torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como de detenciones arbitrarias y ejecuciones y homicidios extrajudiciales o arbitrarios”* (R (UE) 2021/478)

Un nacional sur sudanés<sup>15</sup>, cargo militar y responsable de la práctica en Sudan del Sur de *“ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios”* (R (UE) 2021/478)

La Oficina de Seguridad Pública del Cuerpo de Producción y Construcción de Xinjiang como responsable de llevar a cabo en China *“detenciones masivas arbitrarias de uigures y personas de otras minorías étnicas musulmanas, así como de tratos degradantes hacia ellos y de violaciones sistemáticas de su libertad de conciencia y de religión”* (R (UE) 2021/478)

La Fiscalía Central de Corea del Norte como responsable del *“incumplimiento de los derechos de las personas detenidas a la espera de juicio y de los prisioneros condenados, y, también de las torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios, desapariciones forzadas de personas y arrestos o*

---

<sup>12</sup> JONG Kyong-thaek y RI Yong Gil.

<sup>13</sup> Mohammed Khalifa AL-KANI y Abderrahim AL-KANI.

<sup>14</sup> Aiub Vakhaevich KATAEV, Abuzaid (Abuzayed) Dzhandarovich VISMURADOV.

<sup>15</sup> Gabriel Moses LOKUJO.

*detenciones arbitrarias llevadas a cabo por el cuerpo de seguridad de la República Popular Democrática de Corea”* (R (UE) 2021/478)

La Milicia Kaniyat como responsable de *“ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de personas en Libia”* (R (UE) 2021/478)

La Oficina de Seguridad Nacional de Eritrea como responsable de *“detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas de personas y torturas cometidas por sus agentes en Eritrea”* (R (UE) 2021/478)

La última ocasión en la que la Unión Europea ha adoptado medidas restrictivas en el marco de este régimen se remonta al 13 de diciembre del año 2021, dirigiéndose frente a (R (UE) 2021/2195):

Tres personas físicas<sup>16</sup>, nacionales rusos, involucrados en el Grupo Wagner y responsables de *“torturas y ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios”* (R (UE) 2021/2195)

Una única persona jurídica, el Grupo Wagner<sup>17</sup> responsable de *“abusos graves de los derechos humanos cometidos en Ucrania, Siria, Libia, República Centroafricana, Sudán y Mozambique, incluyendo torturas y ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios”* (R (UE) 2021/2195)

En lo que a la legitimidad de la aplicación de medidas restrictivas autónomas en el marco del régimen global de sanciones en materia de derechos humanos respecta, a la luz del Derecho Internacional, las actuaciones llevadas a cabo por las personas físicas y jurídicas mencionadas ut supra son constitutivas de la violación de normas ius cogens sobre derechos humanos, y por ende, hechos internacionalmente ilícitos con fundamento en los cuales nace su responsabilidad internacional (LÓPEZ MARTÍN; CARNERERO CASTILLA; CHINCHÓN ÁLVAREZ; IGLESIAS BERLANGA; PEREA UNCENTA, 2018) Ante esta coyuntura la Unión Europea está legitimada para adoptar contramedidas proporcionales al daño sufrido, a la luz de la entidad del hecho internacionalmente ilícito y los derechos afectados (COMISIÓN DE DERECHO

---

<sup>16</sup> Dimitriy Valerievich UTKIN, Stanislav Evgenievitch DYCHKO y Valery Nikolaevich ZAKHAROV.

<sup>17</sup> *“...entidad militar privada no constituida en sociedad con sede en Rusia, creada en 2014 para suceder al Cuerpo Eslavo.”* (R (UE) 2021/2195)

INTERNACIONAL, 2011), con el objetivo de exigir su cese y reparación en interés de las víctimas de violación de normas *ius cogens* sobre derechos humanos, como por ejemplo la prohibición de: el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad, homicidios, torturas, desapariciones forzadas, privación arbitraria de la libertad... (FERRER LLORET, 2021)

## 5. Estudio de caso: conflicto Rusia – Ucrania

En este apartado se procede al estudio de las medidas restrictivas autónomas adoptadas por la Unión Europea frente a la Federación Rusa, individuales, entidades y organismos, como responsables de diferentes actuaciones llevadas a cabo en Ucrania desde el año 2014 y hasta el mes de diciembre del año 2022, haciendo hincapié en las medidas restrictivas adoptadas frente a las violaciones y abusos graves de los derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas rusas en las ciudades de Bucha y Mariúpol.

### 5.1. Medidas restrictivas autónomas adoptadas desde la invasión de Crimea y hasta la invasión no provocada e injustificada de Ucrania

#### 5.1.1. Contextualización

La adopción de medidas restrictivas por la Unión Europea frente a la Federación Rusa se remonta al mes de marzo del año 2014, en el contexto de la invasión de la península de Crimea y la ciudad de Sebastopol, como reacción ante la violación de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania por medio de ataques del ejército ruso, así como mediante la luz verde del Consejo de la Federación de Rusia para la actuación del ejército ruso en terreno ucraniano el día 1 de marzo del año 2014 (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2014)

La invasión de la península de Crimea y la ciudad de Sebastopol, denominada *“la invasión más suave de la Edad Moderna”* (BBC NEWS MUNDO, 2022), culminó con la convocatoria por los líderes prorrusos de un controvertido referéndum el 16 de marzo de 2014, celebrado sin la presencia de observador internacional alguno, cuya finalidad era determinar el futuro estatuto de Crimea, y cuyo resultado de acuerdo a los funcionarios locales ascendió a un 95,5 % de votos a favor de la anexión a Rusia (BBC NEWS MUNDO, 2022)

Finalmente, el 18 de marzo de 2014 Vladimir Putin procedió a la ratificación de un proyecto de ley que recogía la incorporación de Crimea a la Federación Rusa, oficializando así la invasión de Crimea (BBC NEWS MUNDO, 2022)

Con el objetivo de hacer frente a la actuación de la Federación Rusa en Ucrania, la Unión Europea decidió desplegar uno de los instrumentos clave de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) las medidas restrictivas autónomas.

#### 5.1.2. Medidas restrictivas autónomas

##### 5.1.2.1. *Medidas diplomáticas*

Los ataques del ejército ruso en Ucrania, así como la luz verde del Consejo de la Federación de Rusia para la actuación del ejército ruso en terreno ucraniano el día 1 de marzo del año 2014, constituyeron una violación de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania.

En concreto constituyeron una clara violación de la Carta de las Naciones Unidas y el Acta Final de Helsinki de la OSCE, así como de los compromisos específicos de Rusia de respetar la soberanía y la integridad territorial de Ucrania en virtud del Memorándum de Budapest de 1994 y del Tratado bilateral de Amistad, Cooperación y Asociación de 1997 (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2014, P. 1)

Como respuesta la Unión Europea decidió adoptar las siguientes medidas diplomáticas:

En la reunión extraordinaria del Consejo de Asuntos Exteriores celebrada el 3 de marzo del año 2014, la Unión Europea y los Estados miembros que forman parte del G – 8 decidieron suspender su participación en la preparación de la cumbre del G-8 en Sochi, prevista para el mes de junio (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022) La cumbre fue finalmente celebrada sin la presencia de Rusia, quien no ha vuelto a participar en las mismas (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023)

En la sesión extraordinaria de los jefes de Estado celebrada el 6 de marzo del año 2014 éstos acordaron la suspensión de los diálogos bilaterales con la Federación de Rusia en lo que a visados respecta, así como en relación con el Nuevo Acuerdo (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Los Estados miembros de la Unión Europea apoyaron el fin de las negociaciones para la unión de la Federación de Rusia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a la Agencia Internacional de la Energía (AIE) (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

#### *5.1.2.2. Medidas restrictivas individuales*

##### *5.1.2.2.A. Congelación de activos y la prohibición de facilitar la disposición de fondos*

Como respuesta ante la malversación de fondos del Estado de Ucrania y las violaciones de derechos humanos, la Unión Europea acordó la congelación de activos y la prohibición de facilitar fondos, ya fuera directa o indirectamente, a las personas y entidades responsables, así como a los organismos vinculados a ellos.

La aprobación del régimen sancionador por el que se establecieron estas medidas tuvo lugar el día 5 de marzo del año 2014 a través de la Decisión (PESC) 119/2014 del Consejo, y, el Reglamento (UE) 2014/208 del Consejo, habiendo sufrido numerosas modificaciones desde entonces, ampliando o suprimiendo los responsables. La última prórroga de las medidas adoptadas con base en este régimen tuvo lugar el 3 de marzo del año 2020 mediante la Decisión (PESC) 376/2022 del Consejo, extendiéndose su vigencia hasta el 6 de marzo del año 2023.

##### *5.1.2.2.B. Congelación de activos, prohibición de facilitar la disposición de fondos y prohibición de viaje*

Ante las acciones de la Federación Rusa que socavaron o constituyeron una amenaza para la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania como consecuencia de la anexión ilegal de Crimea, las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea consistieron en medidas restrictivas selectivas dirigidas tanto a individuales como a entidades (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023):

- Congelación de activos de todas las personas y entidades responsables (COMISIÓN EUROPEA, 2022)

- Prohibición de facilitar la disposición de fondos o activos, ya sea directamente o de manera indirecta, a las personas y entidades responsables (COMISIÓN EUROPEA, 2022)
- Restricciones de admisión con fundamento en las cuales los Estados miembros aplicarán restricciones de viaje a los responsables (COMISIÓN EUROPEA, 2022)

La aprobación del régimen sancionador por el que se establecieron estas medidas tuvo lugar el 17 de marzo del año 2014 a través de la Decisión (PESC) 145/2014 del Consejo, y, el Reglamento (UE) 2014/269 del Consejo, habiendo sido modificada la lista de responsables en más de 30 ocasiones, desde entonces y hasta el año 2022, retirando o añadiendo personas o entidades.

#### 5.1.2.3. *Medidas restrictivas relativas a la inversión y el comercio*

La anexión ilegal de Crimea y Sebastopol constituyó una clara violación de la Constitución ucraniana que reconoce específicamente la integridad territorial del país, y establece que la República Autónoma de Crimea sólo puede organizar referendos sobre asuntos locales, pero no sobre la modificación de la configuración territorial de Ucrania. Las medidas adoptadas al respecto consistieron en:

- Medidas financieras: prohibición de construir agrupaciones empresariales con empresas en Crimea o Sebastopol, así como facilitar financiación a empresas en Crimea o Sebastopol (COMISIÓN EUROPEA, 2022)
- Medidas sobre inversiones: prohibición de obtener o extender una participación en inmuebles y empresas ubicadas en Crimea o Sebastopol, así como otros valores de carácter participativo (COMISIÓN EUROPEA, 2022)
- Restricciones sobre bienes: prohibición a la importación de productos procedentes de Crimea o Sebastopol a los Estados miembros de la Unión Europea, así como a facilitar directamente o de manera indirecta recursos económicos para dicha operación. Además, se prohíbe la exportación de los productos y elementos tecnológicos recogidos en el Reglamento (UE) 2014/692 del Consejo a empresas de Crimea o Sebastopol. Más allá, tampoco está permitido brindar servicios técnicos y financieros o aprendizaje, ni otras actividades vinculadas (COMISIÓN EUROPEA, 2022)

- Restricciones sobre servicios: prohibición de desarrollar actividades vinculadas con la infraestructura en los sectores de transporte, telecomunicaciones, energía, petróleo, gas y recursos minerales, en Crimea o Sebastopol. Así mismo se prohíbe ofrecer prestaciones vinculadas con el sector turístico en Crimea o Sebastopol (COMISIÓN EUROPEA, 2022)

Las medidas en cuestión resultan de aplicación a los nacionales de la Unión Europea, así como a las empresas cuya sede se encuentra en la Unión Europea (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023)

La aprobación del régimen sancionador por el que se establecieron estas medidas tuvo lugar el 23 de junio del año 2014 a través de la Decisión (PESC) 386/2014 del Consejo, y, el Reglamento (UE) 2014/692 del Consejo. La última prórroga de las medidas adoptadas con fundamento en este régimen tuvo lugar el 20 de junio de 2022, a través de la Decisión (PESC) 962/2022 del Consejo, extendiéndose su vigencia hasta el 23 de junio de 2023.

#### 5.1.2.4. *Medidas relativas a la cooperación económica*

En la reunión celebrada el 26 de junio del año 2014 por el Consejo de la Unión Europea, éste planteó la adopción de una serie de medidas con el objetivo de frenar el conflicto, consistiendo éstas en: (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

- Alcanzar un acuerdo sobre un sistema de comprobación, bajo el control de la OSCE, dirigido a controlar las fronteras y el cumplimiento del cese de los ataques (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

- Entrega a Ucrania de tres establecimientos de control de las fronteras (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

- Puesta en libertad de personas retenidas, incluyendo al personal de las OSCE (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

- Inicio de negociaciones sobre el establecimiento del plan de paz del nuevo presidente Poroshenko (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Ante el incumplimiento por parte de Rusia y los partidarios de la anexión de las medidas concretas establecidas por los dirigentes de la Unión Europea para frenar el enfrentamiento,

éstos decidieron imponer restricciones a la cooperación económica en la reunión extraordinaria celebrada el 16 julio del año 2014, consistiendo en: (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023)

Petición al Banco Europeo de Inversiones (BEI) de la suspensión de la celebración de nuevas actividades de financiación en Rusia (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023)

Acuerdo de coordinación de los Estados miembros de la Unión Europea sobre su postura en el Consejo de Administración del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) con el objetivo de poner fin a la financiación de operaciones iniciales (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023)

Estudio del funcionamiento de los programas de cooperación regional y bilateral entre la Unión Europea y la Federación de Rusia y suspensión de algunos de ellos (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023)

#### 5.1.2.5. *Medidas restrictivas económicas*

En respuesta a las acciones de la Federación Rusa que conllevaron la desestabilización de la situación en Ucrania, las medidas adoptadas consistieron en sanciones económicas de aplicación a las operaciones con Rusia en diferentes sectores económicos: finanzas, comercio, energía, transporte, tecnología y defensa.

La aprobación del régimen sancionador por el que se establecieron estas medidas tuvo lugar el 31 de julio del año 2014 mediante la Decisión (PESC) 512/2014 del Consejo, habiendo sufrido diferentes modificaciones hasta el año 2022.

En lo que a la vigencia de las mismas respecta, el periodo inicial era de un año, pero dada la inestabilidad reinante cuando se acercaba su fin, el Consejo de la Unión Europea decidió el 22 de junio del año 2015 prorrogar las sanciones económicas hasta el 31 de enero del año 2016. Y esto no quedó aquí pues el 17 de marzo del año 2015 el Consejo de la Unión Europea decidió vincular la duración de las mismas a la implementación total de los Acuerdos de Minsk, prevista para el mes diciembre de 2015 (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023) Llegada la fecha la implementación completa de los Acuerdos de Minsk no

había tenido lugar y el Consejo de la Unión Europea tomó la decisión de vincular la prórroga de las sanciones a los avances en la implementación de los Acuerdos, así la duración de las sanciones se ha prolongado hasta el día de hoy mientras el Consejo de la Unión Europea continúa su evaluación del progreso en la implementación (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2023)

## 5.2. Medidas restrictivas impuestas por la Unión Europea durante el año 2022

### 5.2.1. Contextualización

El pasado 21 de febrero del año 2022, la tensa relación entre Ucrania y la Federación Rusa se vio dinamitada por la decisión de Vladimir Putin de firmar un decreto por el reconocía la independencia y soberanía de las zonas de Donetsk y Lugansk que no se encontraban bajo el control del gobierno, ordenando el envío del ejército ruso a las mismas (Dec. núm. 2022/327 del Consejo, de 25 de febrero de 2022)

El 22 de febrero de 2022, el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad calificó la actuación de Vladimir Putin de ilegal, haciendo hincapié en que suponía una socavación de la soberanía e independencia de Ucrania, así como en que se trataba de una violación de alta gravedad del Derecho internacional y de los acuerdos internacionales, como la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki, la Carta de París y el Memorando de Budapest, y también de los Acuerdos de Minsk y la Resolución 2202 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Dec. Núm. 327/2022/PESC del Consejo, de 25 de febrero de 2022) Y la reacción de la Unión Europea no quedó aquí pues el 23 de febrero de 2022 el Consejo de la Unión Europea adoptó un paquete de medidas restrictivas para hacer frente a la actuación de la Federación Rusa conformado por: medidas restrictivas individuales dirigidas frente a integrantes de la Duma estatal rusa que apoyaron el reconocimiento de la independencia de Donetsk y Luhansk, así como frente a individuos y entidades que tomaron parte en la amenaza de la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania; limitaciones a los intercambios económicos con las áreas de los territorios de Donetsk y Luhansk que no se encontraban bajo el control del Gobierno, y,

limitaciones a la hora de acceder a los mercados y servicios de naturaleza financiera y de capital de la Unión Europea (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2022)

Si bien es cierto que la condena y respuesta de la Unión Europea fue contundente, no fue suficiente para frenar la actuación de Vladimir Putin, quién el 24 de febrero de 2022 proclamó una intervención militar en Ucrania dando comienzo el ataque del ejército ruso al país, erigiéndose como una violación flagrante de la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (Dec. núm. 2022/327 del Consejo, de 25 de febrero de 2022)

Desde entonces, y hasta el mes de diciembre de 2022, como respuesta ante la actuación de la Federación Rusa, individuales, entidades y organismos, la Unión Europea ha adoptado nueve paquetes de sanciones conformados por: medidas restrictivas individuales, medidas restrictivas económicas, medidas restrictivas vinculadas al comercio y las inversiones y medidas diplomáticas (COMISIÓN EUROPEA, 2022)

#### 5.2.1. Medidas restrictivas autónomas

##### 5.2.2.1. *Medidas restrictivas individuales*

Como respuesta ante los responsables de acciones que han socavado o han constituido una amenaza para la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania como consecuencia de la invasión no provocada e injustificada de Ucrania, la Unión Europea ha adoptado las siguientes medidas restrictivas individuales: (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

- Congelación de activos de todas las personas y entidades responsables (COMISIÓN EUROPEA, 2022)
- Prohibición de facilitar la disposición de fondos o activos, ya sea directamente o de manera indirecta, a las personas y entidades responsables (COMISIÓN EUROPEA, 2022)
- Restricciones de admisión con fundamento en las cuales los Estados miembros aplicarán restricciones de viaje a los responsables (COMISIÓN EUROPEA, 2022)

Cabe destacar que estas medidas han recaído, entre otros, sobre Vladimir Putin, presidente de la Federación Rusa; Serguéi Lavrov, ministro de Asuntos Exteriores; Víctor Yanukóvich y

Oleksandr Yanukóvich, expresidente de Ucrania y su hijo; sobre los miembros del Consejo de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia; sobre miembros de la Duma Estatal Rusa, miembros del ejército y alto funcionariado ruso, oligarcas, propagandistas... (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Estas medidas han sido adoptadas con fundamento en el régimen sancionador establecido a través de la Decisión (PESC) 145/2014 del Consejo, y, el Reglamento (UE) 2014/269 del Consejo (COMISIÓN EUROPEA, 2022).

#### *5.2.2.2. Medidas restrictivas económicas*

La Unión Europea ha adoptado medidas restrictivas económicas sin precedentes en el sector financiero, energético, tecnológico, industrial, de transporte, de productos de lujo y de artículos de doble uso, restringiendo su acceso a mercados esenciales y disminuyendo notablemente las facultades de la Federación Rusa para continuar con su intervención (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Entre estas medidas se encuentran: la imposibilidad de financiar a Rusia, al Gobierno ruso y al Banco Central ruso; la exclusión de las entidades bancarias rusas de mayor importancia del sistema SWIFT; la imposibilidad de realizar transacciones con billetes en euros a Rusia (COMISIÓN EUROPEA, 2023); el bloqueo del espacio aéreo de la Unión Europea a todos los medios aéreos rusos; el cierre de los puertos de la Unión Europea a los barcos rusos; la imposibilidad de importar petróleo y carbón desde la Federación Rusa; la prohibición de exportar instrumentos de doble uso y tecnología para el empleo por el ejército; la prohibición de exportar bienes lujosos; la prohibición de importar oro (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022); el veto de la emisión de los canales públicos de Russia Today y Sputnik en la Unión Europea... (COMISIÓN EUROPEA, 2023)

La adopción de estas medidas se ha llevado a cabo con fundamento en el régimen sancionador aprobado para hacer frente a las acciones de la Federación de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, establecido a través de la Decisión (PESC) 2014/ 512 del Consejo (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

#### *5.2.2.3. Medidas restrictivas vinculadas a la inversión y el comercio*

En relación con las medidas restrictivas vinculadas a la inversión y el comercio, el 23 de febrero del año 2022 la Unión Europea aprobó un nuevo régimen por el que se establecieron medidas restrictivas como reacción al reconocimiento, ocupación o anexión ilegales por Rusia de las zonas de Donetsk y Lugansk no controladas por el gobierno, mediante la Decisión (PESC) 266/2022 del Consejo, y, el Reglamento (UE) 2022/263 del Consejo (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Las medidas adoptadas se asemejan a las que conforman el régimen sancionador por el que se establecen medidas restrictivas para hacer frente a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol, conformado por la Decisión (PESC) 386/2014 del Consejo, y, el Reglamento (UE) 2014/692 del Consejo (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

#### *5.2.2.4. Medidas diplomáticas*

En cuanto a las medidas diplomáticas, el 25 de febrero del año 2022 como reacción a la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia, el Consejo de la Unión Europea acordó a través de la Decisión (UE) 333/2022 la suspensión parcial del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia, recayendo ésta sobre el cuerpo diplomático, diferentes cargos públicos rusos y los hombres y mujeres de negocios.

Meses más tarde, el 9 de septiembre del año 2022, a la vista del empeoramiento de la situación el Consejo de la Unión Europea acordó la completa suspensión del Acuerdo de facilitación de visados entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia, a través de la Decisión (UE) 1500/2022.

Tras el estudio de las medidas restrictivas autónomas adoptadas por la Unión Europea desde el año 2014 y hasta el mes de diciembre del año 2022, hemos podido comprobar la naturaleza eminentemente económica de la gran mayoría, residiendo su fundamento en el triple objetivo económico perseguido por la Unión Europea mediante su aplicación (COMISIÓN EUROPEA, 2023):

1. Imposibilitar la financiación del conflicto por la Federación Rusa (COMISIÓN EUROPEA, 2023)
2. Repercutir elevados costes económicos y políticos a los sujetos que conforman la élite política rusa encargada de la invasión (COMISIÓN EUROPEA, 2023)
3. Disminuir su capacidad económica (COMISIÓN EUROPEA, 2023)

### 5.3. Medidas restrictivas adoptadas frente a las violaciones y abusos graves de los derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas rusas en las ciudades de Bucha y Mariúpol

El 04 de abril del año 2022 el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad emitió una declaración, en representación de la Unión Europea, en la que reconocía de facto y condenaba con rotundidad las atrocidades cometidas por el ejército ruso en diferentes ciudades ucranianas, ya liberadas, destacando los ataques dirigidos contra civiles, y en concreto la masacre de la ciudad de Bucha y el asedio de la ciudad de Mariúpol (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Además, señaló a las autoridades de la Federación Rusa como responsables directas de las atrocidades en cuestión con fundamento en su control efectivo de las ciudades en el momento en el que se cometieron las atrocidades, quedando por ende sometidas al Derecho Internacional (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

En último lugar se refirió a los hechos ocurridos como “crímenes de guerra y otras violaciones graves” afirmando que los responsables deberían afrontar las consecuencias de sus actos, y trasladando el apoyo por parte de la Unión Europea a la adopción de medidas dirigidas a asegurar que los responsables de las violaciones de derechos humanos y las violaciones del Derecho Internacional Humanitario llevadas a cabo por el ejército ruso en Ucrania se responsabilizarían de sus actos. Más allá, reafirmó el apoyo de la Unión Europea a Ucrania y la adopción de nuevas medidas restrictivas autónomas contra Rusia por la Unión Europea (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

### 5.3.1. Quinto paquete de medidas restrictivas

El 08 de abril del año 2022 el Consejo de la Unión Europea adoptó el que sería el quinto paquete de medidas restrictivas desde que comenzó la invasión no provocada e injustificada de Ucrania, como respuesta ante la continuidad de los ataques de Rusia frente a Ucrania, y, las atrocidades cometidas en Bucha y Mariúpol, entre otras ciudades (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Las medidas restrictivas recogidas en este paquete consistieron en: prohibir la importación de combustibles fósiles compactos; prohibir la entrada a puertos europeos de barcos rusos; prohibir la importación y exportación de diferentes productos; adoptar medidas económicas de carácter selectivo, y, adoptar medidas restrictivas individuales consistentes en la congelación de activos, prohibición de facilitar fondos y prohibición de viaje en la Unión Europea, debiendo destacar que ninguna de éstas iba dirigida a los responsables de las atrocidades cometidas en Bucha, Mariúpol y otras ciudades ucranianas (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

Tras observar las medidas restrictivas adoptadas resulta inevitable preguntarse cuál era el resultado esperado por la Unión Europea en relación con las atrocidades cometidas en Bucha, Mariúpol y otras ciudades ucranianas.

### 5.3.2. Sexto paquete de medidas restrictivas

El 3 de junio del año 2022 el Consejo de la Unión Europea adoptó un sexto paquete de medidas restrictivas ante la continuidad de los ataques de Rusia frente a Ucrania, la participación de Bielorrusia, y las atrocidades cometidas en Bucha y Mariúpol, entre otras ciudades (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022) coyuntura prácticamente idéntica a la correspondiente a la adopción del quinto paquete de medidas.

Las medidas que conformaron este paquete consistieron en: prohibir la importación de petróleo sin refinar y otros derivados del petróleo refinados; ampliar el veto al empleo del sistema SWIFT a nuevas entidades bancarias; ampliar la cancelación de la emisión de canales de radio públicos rusos en la Unión Europea, y, ahora sí, imponer medidas restrictivas individuales consistentes en la congelación de activos, prohibición de facilitar fondos y

prohibición de viaje en la Unión Europea, a los responsables de las atrocidades cometidas en Bucha y Mariúpol, entre otras ciudades (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

En concreto, a través de la Decisión (UE) 883/2022 del Consejo, y, el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/878 del Consejo se adoptaron medidas restrictivas individuales frente a los miembros del ejército ruso que capitanearon y tomaron parte en la intervención de las fuerzas armadas rusas que asesinaron, violaron y torturaron a civiles ucranianos en la ciudad de Bucha (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022), afirmando el Consejo de la Unión Europea que estas acciones fueron constitutivas de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (R (UE) 2022/878). Y también frente al coronel Mikhail Mizintsev, apodado *“el carnicero de Mariúpol”*, quien dirigió el asedio de la ciudad de Mariúpol (R (UE) 2022/878) En consecuencia todos ellos han sido considerados responsables del menoscabo o amenaza de la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, o la estabilidad o la seguridad en Ucrania (R (UE) 2022/878)

#### 5.3.2.1. Ciudad de Bucha

El número total de sancionados por crímenes contra la humanidad y de guerra en la ciudad de Bucha ascendió a 44 personas, entre las que destaca la figura del coronel Azatbek Omurbekov conocido como *“el carnicero de Bucha”*, quien orquestó la intervención de su equipo en la ciudad de Bucha e intervino directamente en asesinatos, violaciones y torturas a civiles ucranianos (Dec. Núm. 883/2022/UE del Consejo, de 3 de junio de 2022; R (UE) 2022/878)

#### 5.3.2.2. Ciudad de Mariúpol

En relación con el asedio de Mariúpol se adoptaron medidas restrictivas individuales frente al coronel Mikhail Mizintsev, apodado *“el carnicero de Mariúpol”*, quien dirigió el asedio de la ciudad de Mariúpol (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

En particular Mikhail Mizintsev ha sido acusado de dirigir los ataques con bombas a la ciudad de Mariúpol, incluido el bombardeo al área de maternidad de un hospital y a un teatro, causando el fallecimiento de miles de civiles, entre ellos niños (Dec. Núm. 883/2022/UE del Consejo, de 3 de junio de 2022)

Llama la atención el hecho de que Mikhail Mizintsev fuera el único individuo frente al que se adoptaron medidas restrictivas individuales con fundamento en el asedio de la ciudad de Mariúpol en este paquete.

### 5.3.3. Séptimo paquete de medidas restrictivas

#### 5.3.3.1. *Ciudades de Bucha y Mariúpol*

A pesar de la incesante adopción de medidas restrictivas por la Unión Europea, la actuación de la Federación Rusa en Ucrania no cesó, y ante esta persistencia el 21 de junio de 2022 el Consejo de la Unión Europea adoptó un séptimo paquete de medidas restrictivas de “mantenimiento y adaptación” dirigido principalmente a fortalecer las sanciones económicas, incluyendo además la adopción de medidas restrictivas individuales frente a miembros del ejército ruso con fundamento en su participación en las atrocidades de Bucha y Mariúpol, consistentes en la congelación de activos, prohibición de facilitar fondos y prohibición de viaje en la Unión Europea (Dec. Núm. 1272/2022/PESC del Consejo, de 21 de julio de 2022; R (UE) 2022/1270)

Desde entonces, y hasta el mes de diciembre de 2022, el Consejo de la Unión Europea ha adoptado dos nuevos paquetes de medidas, el 5 de octubre de 2022, y, el 16 de diciembre de 2022, ninguno de los cuales ha incluido la adopción de nuevas medidas restrictivas individuales frente a los responsables de las atrocidades cometidas en las ciudades de Bucha y Mariúpol (CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2022)

## 6. Análisis crítico de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea frente a los responsables de las violaciones y abusos graves de los derechos humanos cometidos en las ciudades de Bucha y Mariúpol, en relación con el régimen global de sanciones en materia de derechos humanos

Tras la condena y el reconocimiento por la Unión Europea de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad cometidos en la ciudad de Bucha, así como de los crímenes de guerra cometidos en la ciudad de Mariúpol por las fuerzas armadas rusas, su respuesta frente a los responsables en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ha consistido en la adopción de medidas restrictivas individuales con fundamento en el régimen sancionador adoptado por la Unión Europea en el año 2014 para hacer frente a las acciones de la Federación Rusa que socavaron o constituyeron una amenaza para la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, no haciendo éste alusión alguna a las violaciones o abusos graves de los derechos humanos (Dec. Núm. 145/2014/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014; R (UE) 2014/269)

En concreto, las medidas restrictivas individuales adoptadas frente a los responsables han consistido en la congelación de activos, la prohibición de facilitar fondos y la prohibición de viaje en la Unión Europea de los responsables (Dec. Núm. 145/2014/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014; R (UE) 269/2014)

Observamos pues como la Unión Europea ha adoptado medidas de naturaleza eminentemente económica para hacer frente a los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos por las fuerzas armadas rusas, no guardando proporcionalidad alguna con la entidad de las actuaciones constitutivas de los mismos, y que procedemos a analizar a continuación con el objetivo de poner de relieve su gravedad.

## 6.1. Crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra

Analizamos a continuación los conceptos “*crímenes de guerra*” y “*crímenes de lesa humanidad*” en relación con las actuaciones de las fuerzas armadas rusas.

Los conceptos de “*crímenes de lesa humanidad*” y “*crímenes de guerra*” se encuentran recogidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en el año 1998 por la Asamblea General de Naciones Unidas con la finalidad de que los crímenes de mayor gravedad y de relevancia para la comunidad internacional no quedaran impunes (Preámbulo, Estatuto de Roma). En concreto, el artículo 7 recoge la definición de “*crímenes de lesa humanidad*”, y, el artículo 8 la definición de “*crímenes de guerra*” estableciendo ambos listados taxativos de las conductas constitutivas de estos crímenes (arts. 7 y 8, Estatuto de Roma)

### 6.1.1. Crímenes de lesa humanidad

El artículo 7 del Estatuto de Roma establece el conjunto de actuaciones que llevadas a cabo “*como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque*” serán constitutivas de crímenes de lesa humanidad.

A la luz de la definición de crímenes de lesa humanidad brindada por el Estatuto de Roma, y con base en la información recogida en la Decisión (UE) 883/2022 del Consejo, y, el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/878 del Consejo, cabe presumir que los crímenes de lesa humanidad llevados a cabo por las fuerzas armadas rusas en la ciudad de Bucha han consistido en:

“*a) asesinatos, f) torturas y g) violaciones*” como parte de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil del que eran conocedores (art. 7, Estatuto de Roma)

### 6.1.2. Crímenes de guerra

El artículo 8 establece en sus apartados a) y b) los actos dirigidos contra personas o bienes bajo la protección de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 que implican una infracción grave de los mismos, así como los actos constitutivos de violaciones graves de las

leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco fijado por el derecho internacional, que tendrán la consideración de crímenes de guerra en el contexto de un conflicto armado internacional.

En cuanto a las atrocidades cometidas en las ciudades de Bucha y de Mariúpol por las fuerzas armadas rusas, con fundamento en la Resolución del Parlamento Europeo sobre la lucha contra la impunidad de los crímenes de guerra en Ucrania de 19 de mayo de 2022 (2022/2655 (RSP)), cabe presumir que han sido constitutivas, entre otros, de los siguientes crímenes de guerra:

*“i) homicidio intencional, ii) la tortura o los tratos inhumanos, iii) el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud; iv) la destrucción y la apropiación de bienes, no justificadas por necesidades militares, y efectuadas a gran escala, ilícita y arbitrariamente. Y, en relación con las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido de derecho internacional de: “i) dirigir intencionalmente ataques contra la población civil en cuanto tal o contra personas civiles que no participen directamente en las hostilidades, ii) dirigir intencionalmente ataques contra bienes civiles, es decir, bienes que no son objetivos militares; iv) lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea, v) atacar o bombardear, por cualquier medio, ciudades, aldeas, viviendas o edificios que no estén defendidos y que no sean objetivos militares; ix) dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares, xxi) cometer atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; xxii) cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra*

*forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra; xxv) hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra” (art. 8, Estatuto de Roma)*

No cabe duda pues de que las fuerzas armadas rusas son responsables de violaciones y abusos graves de los derechos humanos en territorio ucraniano.

## 6.2. Régimen global de sanciones en materia de derechos humanos

Ante esta coyuntura la adopción de medidas restrictivas en el marco del régimen sancionador en materia de derechos humanos hubiera sido perfectamente posible, quedando enmarcados en el ámbito material de aplicación del régimen los asesinatos, las violaciones, las torturas y los tratos inhumanos y degradantes de los que ha sido objeto la población civil ucraniana a manos de las fuerzas armadas rusas como:

*“b) crímenes contra la humanidad”, “c.i) tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; c.iii) ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios”, y, “ d.ii) violencia sexual y de género” (art.1 Decisión (PESC) 1999/2020)*

Encontrándose incluidos los miembros de las fuerzas armadas rusas en su ámbito subjetivo, como:

*“a) personas físicas... responsables de los actos indicados en el artículo 1, apartado 1” (art. 3 Decisión (PESC) 1999/2020).*

La razón por la que la Unión Europea no ha procedido a la adopción de medidas restrictivas en el marco del mismo para hacer frente a los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos por las fuerzas armadas rusas en las ciudades de Bucha y Mariúpol es un enigma, y, aventurándome a identificar el “por qué” considero que su fundamento podría residir en cuestiones pragmáticas de “realpolitik”, y, en concreto en evitar poner sobre el tablero un nuevo elemento de confrontación.

Las violaciones y abusos graves de los derechos humanos en las ciudades de Bucha y Mariúpol por la fuerzas armadas rusas no han sido objeto del debido estudio y corroboración, lo que dificulta el acuerdo de los Estados miembros sobre su reconocimiento y respuesta, mientras que las acciones de la Federación Rusa constitutivas de una amenaza para la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania han sido reconocidas por los Estados miembros desde el año 2014 (HELWIG; JOKELA; PORTELA, 2020) habiéndose sucedido la adopción de medidas restrictivas autónomas frente a la Federación Rusa con fundamento en el mismo.

En esta coyuntura la aplicación del régimen global de sanciones en materia de derechos humanos ha podido ser considerada como precipitada por algunos Estados miembros, y, un paso más hacia la escalada de tensión con la Federación Rusa al implicar el despliegue del “grandioso” régimen global de sanciones en materia de derechos humanos de la Unión Europea, mientras que otros probablemente se han mostrado reacios a no adoptar medidas frente a los responsables con base en las evidencias disponibles a día de hoy.

Ante esa disyuntiva es posible que la Unión Europea, como organización internacional comprometida con la consolidación y salvaguarda de los derechos humanos, haya decidido optar por adoptar una estrategia “sútil” con la que obtener los mismos resultados que mediante la aplicación del régimen global de sanciones en materia de derechos humanos, pero evitando los efectos colaterales de su aplicación. En este punto entra en juego la aplicación del régimen desarrollado en el año 2014 para hacer frente a las acciones de la Federación Rusa que socavaron o constituyeron una amenaza para la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, conformado por medidas restrictivas autónomas idénticas a las que conforman el régimen global de sanciones de derechos humanos.

De este modo de cara a la comunidad internacional, y, en especial a la Federación Rusa, la Unión Europea ha adoptado medidas con fundamento en un régimen más que conocido para la Federación Rusa, no habiendo desplegado su “grandiosa” herramienta para hacer frente a las violaciones y abusos graves de los derechos humanos logrando evitar el revuelo que ello hubiera generado, mientras que en la práctica ha procedido al reconocimiento de iure de las

mismas adoptando medidas restrictivas autónomas idénticas a las que hubieran sido adoptadas con fundamento en el régimen global de sanciones de derechos humanos.

En cualquier caso resulta alarmante la naturaleza eminentemente económica de las medidas restrictivas autónomas adoptadas por la Unión Europea, y, lo que es aún peor, las medidas que conforman el régimen global de sanciones en materia de derechos humanos son paradójicamente idénticas, debiendo destacar su falta de proporcionalidad con la entidad de las actuaciones cuyo cese y reparación persiguen. Esta realidad obedece, una vez más, a cuestiones pragmáticas de “realpolitik” destacando la repercusión negativa que la adopción de medidas proporcionales a la entidad de las violaciones y abusos graves de los derechos humanos podría tener en la defensa de otros intereses o necesidades de la Unión Europea en sus relaciones con terceros (FERRER LLORET, 2021), y, como consecuencia de lo cual, el régimen global de sanciones en materia de derechos humanos está dirigido a mitigar los síntomas, no las causas latentes de las violaciones y abusos graves de los derechos humanos a nivel global (YOUNGS, R)

En una realidad dominada por la “realpolitik” y en la que la economía se presenta como protagonista, la Unión Europea ha optado por la adopción de medidas restrictivas de naturaleza eminentemente económica para hacer frente a violaciones y abusos graves de los derechos humanos, quedando cuestionada la efectividad del régimen global de sanciones en materia de derechos humanos con fundamento en la decisión de la Unión Europea de no aplicar el mismo, así como en la naturaleza eminentemente económica de las medidas restrictivas que lo conforman y su falta de proporcionalidad con las actuaciones que constituyen su ámbito material.

En esta coyuntura, en la que la consolidación y salvaguarda de los derechos humanos se encuentra en riesgo, considero la aplicación del derecho internacional como la única vía posible para la adopción de medidas proporcionales a la entidad de las violaciones y abusos graves de los derechos humanos cometidas en Ucrania, así como para enviar un claro mensaje a la población rusa y a la comunidad internacional de que frente a las actuaciones de Vladimir Putin y dirigentes políticos y militares rusos no se adoptarán únicamente medidas de naturaleza eminentemente económica, sino también medidas legales.

En concreto, dado el vacío existente en la estructura institucional de la justicia penal internacional, considero que la Unión Europea y sus Estados miembros, en estrecha cooperación con Ucrania y la comunidad internacional deben trabajar en la creación de un tribunal internacional especial dirigido al estudio y enjuiciamiento de las violaciones y abusos graves de derechos humanos acaecidos en las ciudades de Bucha y Mariúpol, entre otras.

## 7. Conclusiones

El trabajo hace posible conocer en profundidad las medidas restrictivas autónomas de la Unión Europea, herramienta clave de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para afrontar los retos políticos y de seguridad en el ámbito exterior, haciendo hincapié en el empleo que la Unión Europea ha hecho de las mismas en el conflicto entre Rusia y Ucrania, desde el año 2014 y hasta el mes de diciembre del año 2022, y, en el régimen global de sanciones en materia de derechos humanos de la Unión Europea, aportando una visión crítica de su efectividad en relación con la consolidación y protección de los derechos humanos.

Primera. - La evolución del reconocimiento y protección de los derechos humanos por la Unión Europea desde los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y hasta el Tratado de Lisboa ha hecho posible el reconocimiento de los derechos humanos como valor fundamental de la Unión Europea, y de los Estados miembros, así como la asunción del compromiso a su salvaguarda dentro y fuera de sus fronteras.

En relación con su protección en el ámbito exterior ha resultado esencial la instauración de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) por el Tratado de la Unión Europea figurando entre sus objetivos la protección de los Derechos Humanos (art. 21 TUE), así como el establecimiento por el Tratado de Lisboa del marco jurídico para la adopción de las medidas restrictivas “herramienta clave” para afrontar los retos políticos y de seguridad en el ámbito exterior de la Unión Europea.

Segunda. – El estudio en profundidad de las medidas restrictivas autónomas de la Unión Europea me ha permitido concluir que el Consejo de la Unión Europea y la Comisión ocupan

un papel clave en su adopción, implementación y revisión, y, que la Unión Europea está legitimada para su adopción como sujeto de Derecho Internacional Público legitimado para actuar frente a conductas que implican una vulneración del Derecho Internacional, debiendo destacar su naturaleza preventiva y proporcional.

En consonancia con el escenario internacional cambiante en el que los actores no estatales y los delitos transnacionales han adquirido mayor relevancia, merecer ser destacada la evolución de los regímenes de sanciones verticales a los regímenes de sanciones horizontales, caracterizándose los últimos por ser de ámbito temático, estar conformados por medidas restrictivas selectivas y no presentar límites geográficos, con el objetivo de responder a los retos del ámbito exterior con la mayor efectividad posible.

En concreto los distintos ámbitos temáticos son: terrorismo, armas químicas, ciberataques y violaciones y abusos graves de los derechos humanos, y, las medidas restrictivas que los conforman económicas, financieras y políticas, destacando la adopción de aquellas con capacidad de repercusión individual sin causar perjuicios a la población en general, como por ejemplo la inmovilización de activos, las prohibiciones de visado y el embargo de armas.

Tercero. - El régimen global de sanciones en materia de derechos humanos ha marcado un hito en la protección de los derechos humanos por la Unión Europea al hacer posible la agilización de la adopción de medidas restrictivas ante violaciones y abusos graves de los derechos humanos en todo el mundo, poniendo fin a la necesidad de desarrollar un marco jurídico específico para cada caso. No obstante, he destacar que las medidas que lo conforman son medidas de naturaleza eminentemente económica, no guardando proporcionalidad con la entidad de las violaciones y abusos graves de los derechos humanos que conforman su ámbito material.

La primera ocasión en la que fue aplicado se remonta al año 2021, en el contexto del caso Nalvany, dirigiéndose las medidas frente a cuatro altos funcionarios rusos. Desde entonces se ha sido aplicado frente a cargos políticos y militares de nacionalidad china, libia, norcoreana, rusa, y, sur sudanesa, así como frente a personas jurídicas de China, Corea del Norte, Libia, Eritrea y Rusia, como responsables de la violación de normas ius cogens sobre derechos

humanos con fundamento en la cual nace su responsabilidad internacional por la comisión de un hecho internacionalmente ilícito.

Cuarto.- En el contexto del conflicto entre Ucrania y Rusia la Unión Europea ha adoptado diferentes medidas restrictivas autónomas, desde el año 2014 y hasta el mes de diciembre del año 2022: medidas diplomáticas, medidas restrictivas individuales (congelación de activos, la prohibición de facilitar fondos y la prohibición de viaje en la Unión Europea), medidas relativas a la inversión y el comercio, y, medidas económicas, no habiendo cesado en la adopción de nuevas medidas restrictivas, así como en la modificación de las aprobadas de acuerdo a la evolución del conflicto.

A lo largo de estos años ha destacado la naturaleza eminentemente económica de las medidas restrictivas adoptadas siendo el objetivo primordial de la Unión Europea atacar y debilitar la economía rusa, en aras de reducir la capacidad de la Federación Rusa para seguir adelante con la invasión no provocada e injustificada de Ucrania, resultando innegable la importancia de la economía en este conflicto, pero... ¿En qué lugar ha quedado la protección de los derechos humanos frente a la economía?

Quinto. - La adopción de medidas restrictivas de naturaleza eminentemente económica por la Unión Europea se ha extendido hasta los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos por las fuerzas armadas rusas, siendo más que cuestionable su efectividad como medio para la consolidación y salvaguarda de los derechos humanos en Ucrania, habiendo quedado así mismo en evidencia la efectividad del régimen global de sanciones en materia de derechos humanos con fundamento en la decisión de la Unión Europea de no proceder a su aplicación, así como en las medidas restrictivas de naturaleza eminentemente económica que lo conforman.

En esta coyuntura se presume la necesidad de que la Unión Europea, en estrecha cooperación con Ucrania y la comunidad internacional, trabajen en la creación de un tribunal internacional especial encargado del estudio y enjuiciamiento de las violaciones y abusos graves de los derechos humanos en Ucrania, erigiéndose el derecho internacional como el medio idóneo para la adopción de medidas proporcionales a la entidad de los hechos.

Todo ello en línea con el objetivo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) consistente en la consolidación y respaldo de los derechos humanos (art. 21 TUE)

## 8. Referencias bibliográficas

### 8.1. Bibliografía básica

#### 8.1.1. Libros, revistas científicas y trabajos académicos

BOU FRANCH, V. “La Unión Europea y los derechos fundamentales: desafíos actuales.” Revista Europea de Derechos Fundamentales, 2014, vol. 24, núm. 24-2, p. 15-50.

CASADO RAIGÓN, R. Derecho Internacional Público. 4º ed. Madrid: Tecnos, 2020.

CASTILLO DAUDÍ, M. Los derechos humanos en la Unión Europea, 2006.

FERNÁNDEZ CASTAÑEDA, C. Medidas restrictivas en la Unión Europea: el nuevo régimen de sanciones contra las violaciones y abusos graves de los derechos humanos en el contexto internacional. Madrid: CEU Ediciones, 2022.

FERRER LLORET, J. “Las medidas restrictivas de la Unión Europea contra las violaciones graves de los derechos humanos en el Mediterráneo: ¿una potencia normativa?” Revista de estudios internacionales, 2021, núm. 42, p. 27-28.

HERNÁNDEZ GÓMEZ, I. “La protección de los derechos humanos en la Unión Europea”. Revista de Ciencias Jurídicas, 2000.

KLAUS-JÖRG, R. La política de derechos humanos de la Unión Europea. Revista SciELO, 2007, vol. 14, núm. 40, pp. 39-62.

LIÑÁN NOGUERAS, D.J. Derechos humanos y libertades fundamentales en la Unión Europea. Madrid: Tecnos, 2016.

LÓPEZ MARTÍN, A; CARNERERO CASTILLA, R; CHINCHÓN ÁLVAREZ, J; IGLESIAS BERLANGA, M; PEREA UNCANTA, J.A. Derecho Internacional Público. 4º ed. Madrid: Dilex, 2018.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. 4º ed. Madrid: Tecnos, 2004.

PARDO GENTINO, L.A. El principio de respeto de los derechos humanos como fundamento de la construcción europea. Director: Juan Francisco Escudero Espinosa. Universidad de León, Departamento de Derecho Público, León, 2009.

ROBERTSON, A. H y MERRILLS, J. G. Human rights in the world. Manchester: Manchester University Press, 1989.

VALLÉS GONZÁLEZ, M. Las medidas restrictivas de la Unión Europea y su incidencia en los derechos humanos. Estudio del caso de Irán. Directora: Pilar Pozo Serrano. Universidad de Valencia, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, Valencia, 2020.

#### 8.1.2. Documentos oficiales

ALENA DOUHAN. Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos. Asamblea General Naciones Unidas, 2021.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión. Nota interpretativa de la Comisión sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo. Comisión Europea, 2020.

COMISIÓN EUROPEA; ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024. Comisión Europea; Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2020.

COMISIÓN EUROPEA; ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD. Anexo de la comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024, Comisión Europea; Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2020.

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. Proyecto de artículos sobre la “Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales”. Comisión de Derecho Internacional, 2011.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Resolución 27/21. Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales. Asamblea General Naciones Unidas, 2014.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Orientaciones del Consejo de la Unión Europea sobre sanciones – Actualización. Consejo de la Unión Europea, 2018.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Council broadens EU sanctions regarding the situation in Ukraine. Consejo de la Unión Europea, 2014.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Council conclusions on Ukraine. Consejo de la Unión Europea, 2014.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Lista común militar de la Unión Europea (equipo contemplado en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares), 2020.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Oficina de Prensa. Medidas restrictivas de la UE. Consejo de la Unión Europea, 2014.

ERICA MORET. Written Evidence (BSP0008). Houses of Parliament, 2017.

EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. EU sanctions: A key foreign and security policy instrument. European parliamentary research service, 2018.

HELWIG, N; JOKELA, J; PORTELA, C. Sharpening EU sanctions policy. Challenges and responses in a geopolitical era. Finnish Institute of International Affairs, 2020

IDRISS JAZAIRY. Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos. Asamblea General Naciones Unidas, 2015

PARLAMENTO EUROPEO. La lucha contra la impunidad de los autores de crímenes de guerra en Ucrania (2022/2655 (RSP)). Parlamento Europeo, 2022.

SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024. Council Conclusions and EU Action Plan. Consejo de la Unión Europea, 2020

SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO. Medidas restrictivas (sanciones). Actualización de las prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. Consejo de la Unión Europea, 2022.

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO (CRS). The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act. Servicio de Investigación del Congreso (CRS), 2020.

## 8.2. Bibliografía complementaria

### 8.2.1. Páginas web institucionales

“Agresión de Rusia contra Ucrania: la UE adopta un paquete de medidas de «mantenimiento y adaptación»”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 14 de enero de 2023, 11:24 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/07/21/russia-s-aggression-against-ukraine-eu-adopts-maintenance-and-alignment-package/>

“Agresión de Rusia contra Ucrania: la UE sanciona a otras 65 personas y 18 entidades”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 14 de enero de 2023, 10:01 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/06/03/russia-s-aggression-against-ukraine-the-eu-targets-additional-65-individuals-and-18-entities/>

“Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”. EUR-lex. 23 de octubre de 2022, 12:29 horas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union.html>

“Cómo y cuándo la UE adopta sanciones.” Consejo Europeo. Consejo de la Comisión Europea. 10 de noviembre de 2022, 10:37 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>

“Consejo de Asuntos Exteriores, 17 de marzo de 2014”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 10 de enero de 2023, 09:04 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2014/03/17/>

“Consejo de Asuntos Exteriores, 3 de marzo de 2014”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 12 de enero de 2023, 08:59 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2014/03/03/>

“Consejo de Asuntos Exteriores, 9 de diciembre de 2019”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 11 de diciembre de 2022, 13:03 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2019/12/09/>

“Consejo Europeo, 26 y 27 de junio de 2014”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 11 de enero de 2023, 12:30 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/06/26-27/>

“Cronología - Medidas restrictivas de la UE contra Rusia por sus actos en Ucrania”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 09 de enero de 2023, 11:25 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>

“Diferentes tipos de sanciones” Consejo Europeo. Consejo de la Comisión Europea. 12 de noviembre de 2022, 20:00 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/different-types/>

“El Acta Única Europea.” Parlamento Europeo. 22 octubre 2022, 18:26 horas. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act>

“El largo y complejo camino hacia un régimen general de sanciones de la UE en materia de derechos humanos”. Servicio Europeo de Acción Exterior. 10 de diciembre de 2022, 12:04 horas. Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/long-and-complex-road-towards-eu-global-human-rights-sanctions-regime\\_en?page\\_lang=es](https://www.eeas.europa.eu/eeas/long-and-complex-road-towards-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en?page_lang=es)

“El Tratado de Lisboa”. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. 06 de noviembre de 2022, 17:40 horas. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa#:~:text=Base%20jur%C3%ADdica,1%20de%20diciembre%20de%202009>.

“Infografía - Sanciones de la UE en respuesta a la invasión rusa de Ucrania”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 13 de enero de 2023, 12:21 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-sanctions-russia-ukraine-invasion/>

“La “Ley Magnitsky” de la UE: un nuevo régimen de sanciones de derechos humanos”. Observatorio de Derecho Público. 11 de diciembre de 2022, 12:25 horas. Disponible en: <https://idpbarcelona.net/la-ley-magnitsky-la-ue-nuevo-regimen-sanciones-derechos-humanos/>

“La UE adopta un paquete de sanciones en respuesta al reconocimiento por parte de Rusia de las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno y al envío de tropas a la región”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 12 de enero de 2023, 12:00 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/>

“Lista de terroristas de la UE”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 18 de enero de 2023, 11:24 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/#terrorists>

“Los primeros Tratados”. Parlamento Europeo. 22 de octubre de 2022, 18:09 horas. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/1/los-primeros-tratados#:~:text=El%20Tratado%20constitutivo%20de%20la,la%20v%C3%ADa%20de%20la%20integraci%C3%B3n>.

“Los Tratados de Maastrich y Ámsterdam”. Parlamento Europeo. 22 de octubre de 2022, 20:21 horas. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/3/los-tratados-de-maastricht-y->

amsterdam#:~:text=El%20Tratado%20de%20Maastricht%20modific%C3%B3,asuntos%20de%20interior%20(JAI).

“Mapa de sanciones de la UE”. Comisión Europea. 09 de enero de 2023, 10:59 horas. Disponible en: <https://sanctionsmap.eu/#/main/details/36/?checked=&search=%7B%22value%22:%22rusia%22,%22searchType%22:%7B%22id%22:1,%22title%22:%22regimes,%20persons,%20entities%22%7D%7D>

“Marco general para las sanciones de la Unión Europea”. EUR-lex. 12 de noviembre de 2022, 19:15 horas. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:25\\_1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:25_1)

“Procedimiento de adopción y revisión de sanciones de la UE.” Consejo Europeo. Consejo de la Comisión Europea. 19 de noviembre de 2022, 12:30 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>

“Proclamación y firma de la Carta de los Derechos Fundamentales”. Europarl.europa.eu. 23 de octubre, 13:27. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr\\_info/2007/ES/03A-DV-PRESSE\\_IPR\(2007\)12-11\(14801\)\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/presse/pr_info/2007/ES/03A-DV-PRESSE_IPR(2007)12-11(14801)_ES.pdf)

“Régimen global de sanciones contra los derechos humanos: la UE sanciona a cuatro personas responsables de graves violaciones de derechos humanos en Rusia”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 04 de enero de 2023, 10:09 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/02/global-human-rights-sanctions-regime-eu-sanctions-four-people-responsible-for-serious-human-rights-violations-in-russia/>

“Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales”. Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. 21 de noviembre de 2022, 18:30 horas. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures>

“Rusia: la UE renueva por otros seis meses las sanciones económicas por la agresión militar de Rusia”. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea. 10 de enero de 2023, 11:30 horas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/07/26/russia-eu-renews-economic-sanctions-over-russia-s-military-aggression-against-ukraine-for-further-six-months/>

“Sanciones adoptadas tras la agresión militar de Rusia contra Ucrania”. Comisión Europea. 12 de enero de 2023, 16:30 horas. Disponible en: [https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine\\_en](https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en)

“Sanciones contra Rusia aplicadas por la UE en respuesta a la invasión de Ucrania”. Comisión Europea. 12 de enero de 2023, 11:23 horas. Disponible en: [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_es](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_es)

“Sanciones y derechos humanos: hacia un marco europeo para abordar las violaciones y los abusos de los derechos humanos en todo el mundo”. Comisión Europea. 11 de diciembre de 2022, 11:34 horas. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1939](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1939)

“Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. EUR-lex. 12 de noviembre de 2022, 18:30 horas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>

#### 8.2.2. Artículos de prensa en línea

COLÁS, X. “Un espía que siguió a Navalny desvela cómo lo envenenaron”. El mundo. 21 diciembre 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/12/21/5fe0bd8221efa0e8608b4619.html>

YOUNGS, R. “The New EU Global Human Rights Sanctions Regime: Breakthrough or Distraction?”. Carnegie Europe. 14 diciembre 2020. Disponible en: <https://carnegieeurope.eu/2020/12/14/new-eu-global-human-rights-sanctions-regime-breakthrough-or-distraction-pub-83415>

### 8.3. Legislación citada

#### 8.3.1. Normativa internacional de carácter universal

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado el 17 de julio de 1998, Asamblea General Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

#### 8.3.2. Normativa internacional de carácter regional

Acta Única Europea, firmada en Bruselas el 28 de febrero de 1987. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29 de junio de 1987, núm. 169, p.2. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=ES>

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmada el 18 de diciembre del año 2000. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 7 de junio de 2016, núm. 202, p. 389. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=ES>

Decisión núm. 1272/2022 /PESC del Consejo, de 21 de julio de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 21 de julio de 2022, núm. 193, p.219. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:193:FULL&from=ES>

Decisión núm. 1544/2018/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2018 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de armas químicas. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 16 de octubre de 2018, núm. 259, p.25. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1544&from=ES>

Decisión núm.119/2014/PESC del Consejo, de 5 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 6 de marzo de 2014, núm.

66, p.26. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014D0119-20220913&from=EN>

Decisión núm.145/2014/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 17 de marzo de 2014, núm. 78, p.16. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014D0145-20221114&from=EN>

Decisión núm.1500/2022/PESC del Consejo, de 9 de septiembre de 2022 sobre la suspensión total de la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 9 de septiembre de 2022, núm. 234, p.1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32022D1500>

Decisión núm.1693/2016/PESC del Consejo, de 20 de septiembre de 2016 por la que se adoptan medidas restrictivas contra el EIL (Daesh) y Al-Qaida y personas, grupos, empresas y entidades asociadas con los mismos, y por la que se deroga la Posición Común 2002/402/PESC. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 21 de septiembre de 2016, núm. 255 p.25. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1693&from=ES>

Decisión núm.1999/2020/PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2020, relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 07 de diciembre de 2020, núm. 410, p.13. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999&from=ES>

Decisión núm.266/2022/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2022 relativa a las medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento, ocupación o anexión ilegales por parte de la Federación de Rusia de determinadas zonas de Ucrania no controladas por el gobierno. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 23 de febrero de 2022, núm. 0421, p.109. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02022D0266-20221007>

Decisión núm.327/2022/PESC del Consejo, de 25 de febrero de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 25 de febrero de 2022, núm. 48, p.1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/327/oj/spa>

Decisión núm.333/2022/PESC del Consejo, de 25 de febrero de 2022 sobre la suspensión parcial de la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y la Federación de Rusia. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 25 de febrero de 2022, núm. 54, p.1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0333&from=ES>

Decisión núm.376/2022/PESC del Consejo, de 3 de marzo de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/119/PESC relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 4 de marzo de 2022, núm.70, p.7. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022D0376>

Decisión núm.386/2014/PESC del Consejo, de 23 de junio de 2014, relativa a medidas restrictivas como respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 23 de junio de 2014, núm. 183, p.70. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014D0386-20220622&from=EN>

Decisión núm.512/2014/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a las medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 31 de julio de 2014, núm. 183, p.3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014D0512-20221204&from=EN>

Decisión núm.797/2019/PESC del Consejo, de 17 de mayo de 2019 relativa a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenacen a la Unión o a sus Estados miembros. Diario

Oficial de las Comunidades Europeas, 17 de mayo de 2019, núm. 129, p.13. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0797&from=ES>

Decisión núm.883/2022 /PESC del Consejo, de 3 de junio de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 3 de junio de 2022, núm. 153, p.92. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:153:FULL&from=ES>

Decisión núm.962/2022/PESC del Consejo, de 20 de junio de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/386/PESC relativa a medidas restrictivas como respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 21 de junio de 2022, núm.165, p.46. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/962/oj/spa>

Lista Común Militar de la Unión Europea adoptada por el Consejo el 17 de febrero de 2020 (equipo contemplado en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares) Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 13 de marzo de 2020, núm.85 p.1.

Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0313\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0313(07)&from=ES)

Reglamento (CE) 2001/2580 del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 28 de diciembre de 2001, núm. 344, p.70. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R2580&from=ES>

Reglamento (CE) no 2009/428 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 (versión refundida). Diario Oficial de la Unión Europea, 5 de mayo de 2009, núm. 134. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0428&from=es>

Reglamento (UE) 2014/208 del Consejo de 5 de marzo de 2014 relativo a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 6 de marzo de 2014, núm. 66, p.1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0208-20220913>

Reglamento (UE) 2014/269 del Consejo de 17 de marzo de 2014 relativo a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 17 de marzo de 2014, núm. 78, p.6. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20221114>

Reglamento (UE) 2014/692 del Consejo de 23 de junio de 2014 relativo a medidas restrictivas como respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 23 de junio de 2014, núm. 183, p.9. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0692-20221006&qid=1673435269271&from=en>

Reglamento (UE) 2014/692 del Consejo de 23 de junio de 2014 relativo a restricciones respecto de la importación en la Unión de mercancías originarias de Crimea o Sebastopol, como respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 24 de junio de 2014, núm. 183, p.9. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0692&from=ES>

Reglamento (UE) 2014/833 del Consejo de 31 de julio de 2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, sobre la publicación electrónica. Diario Oficial de la Unión Europea. 31 de julio de 2014, núm. 229. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0833&from=ES>

Reglamento (UE) 2016/1686 del Consejo de 20 de septiembre de 2016 por el que se imponen medidas restrictivas adicionales dirigidas contra el EIL (Daesh) y Al Qaida, así como contra personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados con los mismos. Diario Oficial

de las Comunidades Europeas, 21 de septiembre de 2016, núm. 255, p.1. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1686&from=ES>

Reglamento (UE) 2018/1542 del Consejo de 15 de octubre de 2018 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de las armas químicas. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 16 de octubre de 2018, núm. 251, p.12. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1542&from=ES>

Reglamento (UE) 2019/796 del Consejo de 17 de mayo de 2019 relativo a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenacen a la Unión o a sus Estados miembros. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 17 de mayo de 2019, núm. 129, p.1. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0796&from=ES>

Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 07 de diciembre de 2020, núm. 410, p.1. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2020.410.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2020%3A410I%3ATOC>

Reglamento (UE) 2022/263 del Consejo de 23 de febrero de 2022 relativo a las medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento, ocupación o anexión ilegales por parte de la Federación de Rusia de determinadas zonas de Ucrania no controladas por el gobierno. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 23 de febrero de 2022, núm. 0421, p.77. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02022R0263-20221007>

Reglamento de ejecución (UE) 2021/2195 del Consejo de 13 de diciembre de 2021 por el que se aplica el Reglamento (UE) 2020/1998 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 13 de diciembre de 2021, núm. 445, p.10. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2195&from=ES>

Reglamento de ejecución (UE) 2021/478 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por el que se aplica el Reglamento (UE) 2020/1998 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y

abusos graves de los derechos humanos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 22 de marzo de 2021, núm. 99, p.1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0478&from=ES>

Reglamento de ejecución (UE) 2022/1270 del Consejo de 21 de julio de 2022 por el que se aplica el Reglamento (UE) núm. 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 21 de julio de 2022, núm. 193, p.133. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:193:FULL&from=ES>

Reglamento de ejecución (UE) 2022/878 del Consejo de 3 de junio de 2022 por el que se aplica el Reglamento (UE) núm. 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 3 de junio de 2022, núm. 153, p.15. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:153:FULL&from=ES>

Resolución 1373 (2001) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res\\_1373\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_spanish.pdf)

Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 28 de diciembre de 2001, núm. 344, p.93. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:ES:PDF>

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=ES>

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=ES>

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=ES>

Tratado de Ámsterdam, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 10 de noviembre de 1997, núm. 340, p. 8. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=ES>

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29 de julio de 1992, núm. 191, p. 5. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES>

Tratado de Lisboa, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 17 de diciembre de 2007, núm. 306, p.13. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf>

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 30 de marzo de 2010, núm. 83, p. 171. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

#### 8.4. Jurisprudencia referenciada

Sentencia de 12 de noviembre de 1969, Erich Stauder contra Stadt Ulm – Sozialamt, Asunto 29-69, ECLI:EU:C:1969:57, apartado 7

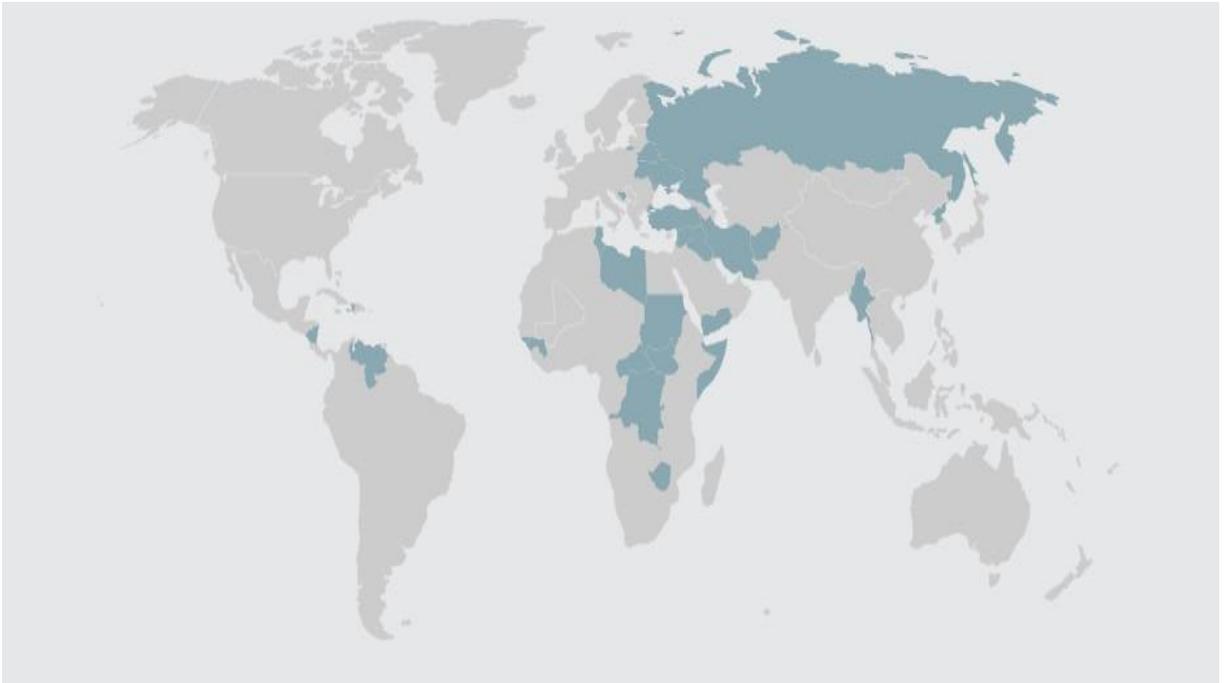
Sentencia de 14 de mayo de 1974, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto 4-73, EU:C:1974:51, apartado 13

Sentencia de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Asunto 11 -70, ECLI:EU:C:1970:114, apartado 4

Sentencia de 4 de febrero de 1959, Stork & Cie contra Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Asunto 1-58, ECLI:EU:C:1959:4

## ANEXO

### *European Sanctions Map*



Disponible en: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>