

LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA CONTRA LAS VIOLACIONES GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MEDITERRÁNEO: ¿UNA POTENCIA NORMATIVA?

THE EUROPEAN UNION RESTRICTIVE MEASURES AGAINST SERIOUS HUMAN RIGHTS VIOLATIONS IN THE MEDITERRANEAN: ¿A NORMATIVE POWER?

JAUME FERRER LLORET*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LAS VIOLACIONES GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL ENFOQUE GEOGRÁFICO. III. LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LAS VIOLACIONES GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL NUEVO ENFOQUE TEMÁTICO. IV. ¿LA PRÁCTICA DE LA UNIÓN EUROPEA ES CONFORME CON EL DERECHO INTERNACIONAL? V. CONSIDERACIONES FINALES: SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA.

RESUMEN: Durante la última década, la Unión Europea ha protagonizado una práctica de cierta relevancia en la aplicación de medidas restrictivas como respuesta a vulneraciones graves de los derechos humanos cometidas en un buen número de Estados, y más en particular en los países del Mediterráneo meridional; en concreto, en esta región destacan los casos de Libia y de Siria. Más recientemente, la Unión Europea se ha dotado de un mecanismo selectivo de aplicación de medidas restrictivas de carácter temático u horizontal, específicamente diseñado para hacer frente a las vulneraciones graves de los derechos humanos, que ya ha sido puesto en práctica respecto de unas dos decenas de personas físicas y jurídicas y entidades, incluidas dos personas físicas responsables de tales abusos en Libia. Se trata, en ambos supuestos, del recurso a medidas de retorsión y contramedidas descentralizadas admitidas por el Derecho Internacional general, dirigidas a conseguir el cese y la reparación –en interés de los beneficiarios de la obligación violada– de las violaciones graves de los derechos humanos. La Unión Europea asume así en su acción exterior un papel de potencia normativa comprometida con la promoción y el respeto de los derechos humanos, aunque con evidentes dobles estándares o diferentes raseros a la hora de hacer uso de tales

Fecha de recepción del trabajo: 1 de septiembre de 2021. Fecha de aceptación de la versión final: 23 de noviembre de 2021.

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante (jaume.ferrer@ua.es). Este trabajo forma parte de las actividades de investigación desarrolladas en el marco: del proyecto de investigación, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, "El respeto de los derechos humanos y la actividad exterior de las empresas españolas: retos y respuestas desde el Derecho Internacional" (PID2019-107311RB-I00); y del Centro de Excelencia Jean Monnet "Inter-University for European Studies of the University of Alicante: The European Union and the Mediterranean" (619838-EPP-1-2020-ES-EPPJMO-CoE). El autor agradece las observaciones que los evaluadores llevaron a cabo sobre este trabajo.

medidas restrictivas. En este sentido, cabe demandar que, en los próximos años, la UE desarrolle una acción exterior más coherente y uniforme en la aplicación de medidas restrictivas como respuesta a vulneraciones graves de los derechos humanos. Tanto a nivel universal, como más en particular, en sus relaciones con los Estados de su vecindario meridional, cuya estabilidad política, económica y social es de fundamental importancia para la UE.

ABSTRACT: Over the last decade, the European Union has been engaged in a practice of some relevance in the application of restrictive measures in response to serious human rights violations committed in a number of states, and more particularly in the countries of the southern Mediterranean; in this region, the cases of Libya and Syria in particular stand out. More recently, the EU has established a targeted mechanism of thematic or horizontal restrictive measures, specifically designed to address serious human rights violations, which has already been implemented against some two dozen natural and legal persons and entities, including two individuals responsible for such violations in Libya. In both cases, it is a matter of resorting to measures of retorsion and decentralized countermeasures admitted by general international law, aimed at achieving the cessation and reparation –in the interest of the beneficiaries of the obligation breached- of serious human rights violations. In its external action, the European Union thus assumes the role of a normative power committed to promoting and respecting human rights, albeit with evident double standards or different standards when deciding to use such restrictive measures. On this point, the EU is requested to develop in the coming years a more coherent and uniform external action in the application of restrictive measures in response to serious human rights violations. Both at a universal level and, more particularly, in its relations with the states in its southern neighbourhood, whose political, economic and social stability is of fundamental importance to the EU.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, medidas restrictivas, medidas de retorsión y contramedidas descentralizadas, derechos humanos, Mediterráneo meridional.

KEYWORDS: *European Union, restrictive measures, measures of retorsion and decentralized countermeasures, human rights, Southern Mediterranean.*

I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), con carácter general el proceso de integración europea se fundamenta en la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. En este mismo sentido, según el art. 21.1 TUE, la acción de la Unión Europea (UE) en la escena internacional se basa en los principios de la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional. Y entre los objetivos que debe alcanzar la acción exterior de la UE, de forma contundente se incluye el siguiente: consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional (art. 21. 2.b] TUE). Es manifiesto, por tanto, el compromiso que en su tratado constitutivo asume esta Organización Internacional en el respeto de los derechos humanos, *tanto ad intra, como ad extra*. Por lo que se refiere a la segunda vertiente, *la dimensión ad extra*, dentro de la que se incardina el presente trabajo, falta por comprobar cómo se ha concretado dicho compromiso. Es decir, qué medidas y actuaciones ha desarrollado la UE en su acción exterior para hacer efectivo el citado objetivo dirigido a consolidar y respaldar los derechos humanos.

Ya se trate de medidas y actuaciones de carácter positivo, en forma de cooperación para el desarrollo, la aplicación de un sistema de preferencias generalizadas..., lo que tradicionalmente se ha denominado como “condicionalidad positiva”. En este punto se debe destacar el importante Reglamento 2021/947, con el que se regula la ayuda económica que prevé destinar la UE en el desarrollo de su acción exterior durante el período 2021-2027, un total de 79.462 millones de euros. De ese montante, 19.323 millones de euros están proyectados, dentro de los programas geográficos, para los países de la vecindad de la UE del Mediterráneo y del este de Europa. A lo largo de su articulado, en el Reglamento 2021/947 se reitera en diversas disposiciones que esta ayuda económica tiene como objetivo, entre otros, el de consolidar, respaldar y promover el respeto de los derechos humanos en terceros Estados¹.

Ya sean medidas o actuaciones de carácter negativo o sancionador, como respuesta a violaciones graves de los derechos humanos que se cometan en terceros Estados. En este sentido, el presente trabajo se ocupa del estudio de las medidas restrictivas adoptadas de forma autónoma por la UE ante violaciones graves de los derechos humanos perpetradas en terceros Estados. En estos casos la UE se auto atribuye las funciones propias de una especie de gendarme o policía con vocación universal, dedicado por su cuenta y riesgo a la defensa de los derechos humanos en todo el mundo, en el contexto de un ordenamiento jurídico fundamentalmente descentralizado, como es el Derecho Internacional contemporáneo, y según se volverá a insistir en el epígrafe IV².

¹ Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2021, por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global (DO L núm. 209, de 14 de junio de 2021), en cuyo artículo 3.1 se establecen los siguientes objetivos generales a alcanzar con la aplicación de esta normativa: “... defender y promover los valores y principios y los intereses fundamentales de la Unión en todo el mundo con el fin de perseguir los objetivos y principios de la acción exterior de la Unión establecidos en el artículo 3, apartado 5 y el artículo 8 y el artículo 21 del TUE, contribuyendo así a reducir y, a largo plazo, erradicar la pobreza, a consolidar, respaldar y promover la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático y a abordar la migración irregular y los desplazamientos forzados, incluidas sus causas profundas”. Dentro de los objetivos específicos, en el ámbito mundial se incluye: “proteger, promover e impulsar la democracia y el Estado de Derecho, incluidos los mecanismos de rendición de cuentas, los derechos humanos, entre ellos la igualdad de género y la protección de los defensores de los derechos humanos, también en las circunstancias más difíciles y en las situaciones más apremiantes”. Y en su art. 8 se establece como “principio general” que “la Unión perseguirá fomentar, desarrollar y consolidar los principios de la democracia, la buena gobernanza, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y su universalidad e indivisibilidad y de las libertades fundamentales, así como el respeto de la dignidad humana y de los principios de igualdad y de solidaridad en los que está fundamentada, a través del diálogo y la cooperación con los países y regiones socios y con la sociedad civil, en particular por medio de acciones en foros multilaterales”.

² Se pueden distinguir tres supuestos en la práctica de la UE relativa a la aplicación de medidas restrictivas: a) la aplicación autónoma de medidas restrictivas como mecanismo descentralizado de aplicación de normas del Derecho Internacional, sobre el que versa el presente trabajo; b) la aplicación por la UE mediante medidas restrictivas de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad de conformidad con el Capítulo VII de la Carta; y c) se podría añadir un tercer supuesto, en el que la UE añade o complementa por su cuenta con la aplicación autónoma de medidas restrictivas, las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad, como se pone de manifiesto en asuntos como los de Libia o Corea del Norte; si bien, en este tercer supuesto la UE lleva a cabo la aplicación autónoma de medidas restrictivas, por lo que, en definitiva, se deben incardinar en el primer supuesto a): véanse CASTELLARIN, E., “Les mesures restrictives de l’Union Européenne à l’Égard des États tiers”, en SIMON, D. (dir.), *Actualité des relations entre l’Union*

Si bien, dadas las limitaciones de espacio que debe cumplir este artículo, el estudio de la práctica de la UE se centra en un ámbito geográfico bastante delimitado, como el referido a *los Estados del Mediterráneo meridional*, que se mencionarán a continuación, y sin perjuicio de alguna referencia puntual a la práctica de la UE respecto de otras latitudes geográficas. Se pretende, por tanto, valorar hasta qué punto y en qué grado, la UE ha recurrido a las *medidas restrictivas autónomas como respuesta a vulneraciones graves de los derechos humanos cometidas en Estados del Mediterráneo meridional*; incluidos dentro del denominado proceso de Barcelona, en el marco del cual la UE ha tratado de desarrollar una asociación euromediterránea, al menos sobre el papel basada en profundizar en las relaciones de cooperación política y económica con tales Estados. Por desgracia, un cuarto de siglo después, no se puede decir que los resultados obtenidos con la política euromediterránea de la UE sean, ni mucho menos, un éxito, a la vista de la deplorable situación política, económica, social y en particular en materia de derechos humanos, en la que se encuentran la gran mayoría de los Estados de este vecindario meridional de la UE (Siria, Libia, Egipto...). Estados cuya estabilidad en todos los órdenes constituye –o debería constituir– una prioridad para la acción exterior de la UE y de sus Estados miembros, teniendo en cuenta que se trata de un grupo de Estados que se sitúa geográficamente en el vecindario más próximo de esta Organización Internacional de integración regional³.

Así lo reconocían recientemente la Comisión Europea y el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en la Comunicación Conjunta presentada al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, con el sugerente título de “Asociación renovada con los países vecinos meridionales: Una nueva agenda para el Mediterráneo”, en la que se incluyen una serie de propuestas dirigidas, sobre todo, a desarrollar relaciones de cooperación con este grupo de Estados (a saber: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez). Relaciones que deben estar regidas, entre otras, por la siguiente “orientación principal”: “Un compromiso renovado con el Estado de Derecho, los derechos humanos fundamentales, la igualdad, la democracia y el buen gobierno como cimientos de unas sociedades justas, integradoras y prósperas, con respeto a la diversidad y la tolerancia”⁴. Como es comprensible, en este documento no se hace una referencia expresa a la posible aplicación de medidas restrictivas contra los Estados vecinos meridionales en los que se vulneren los derechos humanos. Se proponen un conjunto de actuaciones basadas en la llamada condicionalidad positiva, sobre todo mediante la ayuda económica que se prevé destinar a este grupo de Estados, unos 7000 millones de euros en

européenne et l'Organisation des Nations Unies: coopération, tensions, subsidiarité?, Paris, 2014, pp. 289-305; PORTELA, C., *Targeted sanctions against individual on grounds of grave human rights violations – impact, trends and prospects at EU level*, (Estudio solicitado por el Subcomité de Derechos Humanos del Parlamento Europeo), Bruselas, 2018, pp. 13-14; se puede consultar en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2018\)603869](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2018)603869).

Todas las direcciones de internet que se citan en este trabajo han sido consultadas por última vez el 31 de julio de 2021.

³ Véase para un balance general y crítico de las relaciones euromediterráneas durante estos últimos 25 años, MIREL, P., “Du Processus de Barcelone au Programme pour la Méditerranée, un Partenariat fragile avec l'Union européenne”, *Question d'Europe*, 601, 2021, pp. 1-9.

⁴ Join (2021) 2 final, de 9 de febrero de 2021, p. 4.

el período 2021-2027. Si bien, aunque de modo un tanto indeterminado, se advierte que: “el nivel de apoyo financiero de la UE será proporcionado a las aspiraciones y al compromiso de cada asociado con los valores compartidos, la agenda de reformas – incluida la gobernanza— y su aplicación”⁵.

En este sentido, en el epígrafe II de este trabajo se estudia la práctica de la UE en el recurso –también su omisión o la pasividad de la UE al respecto— a las medidas descentralizadas de aplicación de normas⁶, en forma de medidas de retorsión o de contramedidas⁷ –cuestión esta, sobre la que se volverá en el epígrafe IV--, con relación a las violaciones graves de los derechos humanos cometidas en el mencionado grupo de Estados. A continuación, el epígrafe III está dedicado al nuevo régimen de aplicación horizontal de medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos establecido por la Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo de 7 de diciembre, y el Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo, también de 7 de diciembre⁸, adoptados en cumplimiento de la previsión que a este respecto se incluyó en el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024⁹. Por su parte, en el epígrafe IV la práctica de la UE es objeto de análisis desde la perspectiva del Derecho de la responsabilidad internacional, en el contexto de un ordenamiento jurídico esencialmente descentralizado, como es el ordenamiento internacional contemporáneo. Por último, en el epígrafe V se ofrece una valoración de conjunto de la práctica previamente estudiada

⁵ P. 25.

⁶ La doctrina mayoritaria iusinternacionalista reserva el término “sanción” para aquellas medidas impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en cuyos artículos 41 y 42 se prevé la adopción de sanciones dirigidas a garantizar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Se considera que este término se debe usar con referencia a las medidas impuestas por una instancia centralizada –o al menos institucionalizada—, con poder para imponerlas en virtud de las competencias que le atribuye para ello un tratado internacional aceptado por los propios sujetos del Derecho Internacional que pueden ser destinatarios de las mismas, como lo es la Carta de las Naciones Unidas. A diferencia de las medidas de retorsión y de las contramedidas descentralizadas, adoptadas por cada Estado o grupo de Estados de forma absolutamente descentralizada, en el marco del Derecho Internacional general. Véanse, *inter alia*, las contribuciones sobre esta distinción conceptual de KERBRAT, Y, y AZNAR, M., en la *Revue Belge de Droit International*, 2013, pp. 103-109 y 111-116; RONZITTI, N., “Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective”, en RONZITTI, N. (ed.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden, 2016, pp. 1-32, pp. 9—14; y RUILOBA ALVARIÑO, J., *Las contramedidas. Análisis de la práctica española*, Madrid, 2012, pp. 64 y ss.

⁷ Se deja de lado el papel que en la práctica protagoniza la UE en la aplicación de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el marco del Capítulo VII de la Carta, a través de actos de derecho derivado –sobre todo Decisiones PESC y Reglamentos--, con el objetivo de que los 27 Estados miembros de la UE lleven a cabo un cumplimiento uniforme y coordinado de las obligaciones que les incumben como miembros de Naciones Unidas, apoyándose para ello en el Derecho de la UE. Aunque, como ya se ha señalado, en ocasiones respecto de una misma situación la UE aplica medidas restrictivas decididas por el Consejo de Seguridad y también medidas restrictivas decididas autónomamente por la propia UE, como se evidencia en el caso de Libia al que se hará referencia en el siguiente epígrafe II.1.

⁸ Ambos publicados en el DO L núm. 410 I, de 7 de diciembre de 2020.

⁹ Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024*, Join (2020) 5 final, de 25 de marzo de 2020, y Anexo, apartado I. E): “Desarrollar un nuevo régimen horizontal de sanciones de la UE en materia de derechos humanos a escala mundial para hacer frente a las violaciones y abusos graves en todo el mundo”.

desde la óptica de los objetivos que en el desarrollo de su acción exterior debe hacer efectivos un sujeto del Derecho Internacional tan *sui generis* como es la UE.

II. LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LAS VIOLACIONES GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL ENFOQUE GEOGRÁFICO

1. Una práctica de cierta relevancia

El recurso a las medidas descentralizadas de aplicación de normas está previsto en los arts. 29 TUE y 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La decisión de recurrir a las medidas descentralizadas debe adoptarse por el Consejo, por unanimidad, mediante una Decisión PESC que definirá “el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático” (art. 29 TUE). En dicha Decisión se concretarán las medidas que deben ser ejecutadas por los Estados miembros (embargo de armas, prohibición de entrada en el territorio de los Estados miembros de determinadas personas...). Además, si la Decisión PESC incluye medidas que afectan a competencias de la UE recogidas en el TFUE (por ejemplo, inmovilizar los fondos y recursos económicos...), deberán ser adoptadas por el Consejo a través de los correspondientes instrumentos normativos (Reglamentos...), por mayoría cualificada y a propuesta conjunta del Alto Representante PESC y de la Comisión (art. 215 TFUE).

En este último precepto se prevén dos supuestos. Por una parte, que la interrupción o la reducción total o parcial de las relaciones económicas y financieras se aplique a uno o varios terceros países; es decir, se prevé *un enfoque geográfico* en la aplicación de medidas restrictivas, vinculadas a un determinado tercer Estado (art. 215.1 TFUE)¹⁰. Por

¹⁰ Por ejemplo, con la Decisión (PESC) 2017/2074 del Consejo, relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO L núm. 295, de 14 de noviembre de 2017), modificada por la Decisión (PESC) 2018/1656 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018 (DO L núm. 276, de 7 de noviembre de 2018), y el Reglamento (UE) 2017/2063 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO L núm. 295, de 14 de noviembre de 2017), seguido del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1653 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, por el que se aplica el Reglamento 2017/2063 (DO L núm. 276, de 7 de noviembre de 2018); la UE impone un conjunto de medidas restrictivas (embargo de armas, prohibición de exportación de equipos destinados a la represión interna, prohibición de exportación de equipos informáticos y de telecomunicaciones que puedan ser usados para la represión interna, prohibición de entrada en territorio de la UE, inmovilización de fondos y recursos económicos...), a determinadas personas físicas y jurídicas responsables de graves violaciones o abusos de los derechos humanos o de actos de represión contra la sociedad civil y la oposición democrática, y a personas, entidades u organismos cuyas acciones, políticas o actividades suponen un menoscabo de la democracia o el Estado de Derecho en Venezuela, así como a las personas, entidades y organismos asociados con ellas; todo ello como respuesta al continuo deterioro de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en Venezuela. En su Sentencia de 22 de junio de 2021, *República Bolivariana de Venezuela/Consejo de la Unión Europea*, C—872/19P, ECLI:EU:C:2021:507, el TJ reconoce con toda claridad que buena parte de tales medidas restrictivas están dirigidas contra Venezuela, ya que admite la legitimidad de este Estado, como persona jurídica directamente afectada, para presentar un recurso de anulación contra determinadas disposiciones del citado Reglamento 2017/2063, de conformidad con el art. 263 TFUE.

otra, gracias a la modificación introducida por el Tratado de Lisboa, se permite que tales medidas restrictivas se apliquen contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, no necesariamente vinculados con el gobierno de un tercer país; o lo que es lo mismo, mediante *un enfoque horizontal o temático*, como se estudiará en el siguiente epígrafe III (art. 215.2 TFUE)¹¹. La normativa que adopta la UE con la que impone determinadas medidas restrictivas suele ir acompañada de excepciones (por motivos humanitarios...), y garantías sustantivas y procedimentales para que su imposición no vulnere los derechos fundamentales de los destinatarios de tales medidas (derecho de defensa, derecho a la tutela judicial efectiva, derecho a la propiedad...); lo que no ha evitado que se presenten un buen número de recursos de anulación ante el Tribunal General, como a continuación se volverá a insistir.

Conviene destacar que la aplicación de medidas restrictivas se lleva a cabo mediante *una Decisión PESC adoptada por unanimidad por el Consejo*, seguida en su caso de un Reglamento, que al menos formalmente puede ser adoptado por mayoría cualificada también por el Consejo. En la práctica, el Consejo suele adoptar tanto la Decisión PESC como el Reglamento el mismo día, con lo que la posibilidad de que el Reglamento se adopte por mayoría cualificada no deja de ser una formalidad, sin que como es obvio tenga ninguna relevancia en el desarrollo del proceso decisorio. Por tanto, para que la UE recurra a medidas restrictivas, siempre se requiere el consenso de los Gobiernos de los 27 Estados miembros: de no alcanzarse el consenso entre los 27, la UE no puede adoptar tales medidas. Hasta la fecha no han fructificado las propuestas presentadas por el Alto Representante y la Comisión, dirigidas a que se derogue la regla de la unanimidad para la adopción de medidas restrictivas en el ámbito de la PESC, de conformidad con la dispuesto en el art. 31.1, 2 y 3 TUE¹². Sobre todo, con el objetivo de que la posibilidad de aplicar la regla de la mayoría cualificada sirva de acicate para facilitar la consecución del consenso entre los 27. Si bien, con carácter general se debe reconocer que en la práctica dicho consenso es de fundamental importancia, tanto para la propia imagen de unidad en el seno de la UE, como para la efectiva aplicación de las medidas restrictivas por parte de los 27¹³.

En efecto, una vez adoptados la Decisión PESC y el Reglamento, el efectivo cumplimiento de las medidas restrictivas que se contemplan en esta normativa

¹¹ Véase POZO SERRANO, P., “La adopción de sanciones económicas por la UE: evolución y consolidación como instrumento de la política exterior”, en GUTIÉRREZ ESPADA, C., y CERVELL HORTAL, M.J. (eds.), *La Unión Europea como actor global de las relaciones internacionales. Retos y problemas seleccionados*, Valencia, 2016, pp. 349-395.

¹² En el que se prevén varias opciones para que el Consejo adopte decisiones por mayoría cualificada, entre otras: por una parte, los Estados miembros puedan hacer uso de la denominada “abstención constructiva”; y, por otra, se permite que el Consejo Europeo adopte por unanimidad una decisión con la que se establezca que el Consejo pueda adoptar decisiones por mayoría cualificada.

¹³ Sobre el procedimiento de adopción de medidas restrictivas en el seno de la UE, véanse PORTELA, C., “Sanctions in EU Foreign Policy”, en *FIIA REPORT*, 2020, pp. 23-49, pp. 31-33, en las que se da cuenta del protagonismo de los Grupos de Trabajo de ámbito geográfico del Consejo, en los que se consensua la adopción de las medidas restrictivas a partir de las propuestas del Alto Representante y de la Comisión; y más en detalle, HELWILG, N., y PESU, M., “EU Decision-Making on Sanctions Regimes”, en *FIIA REPORT*, 2020, pp. 87-102.

corresponde a cada uno de los 27 Estados miembros, a través de los instrumentos jurídicos y las vías institucionales de los que dispongan en sus respectivos ordenamientos internos¹⁴. Se trata, por consiguiente, de una ejecución descentralizada de las medidas restrictivas, sometida a las vías y mecanismos de control del cumplimiento del DUE que se prevén en los Tratados Constitutivos. Pero aquí se debe diferenciar, por una parte, *el control del cumplimiento por los Estados miembros de las Decisiones PESC*, por lo que se refiere a las medidas restrictivas que únicamente se contemplan en las mismas, como es el caso del embargo de armas o la prohibición de entrada en el territorio de la UE; los únicos mecanismos de control son los propios del Derecho Internacional Público: negociación... Por otra, *el control del cumplimiento por los Estados miembros de los Reglamentos de la UE* por los con los que se aplican las medidas restrictivas que afectan a competencias previstas en el TFUE, respecto de los que cabe el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia (TJ), presentado por los legitimados para ello de conformidad con los arts. 258 y 259 del TFUE, los Estados miembros y la Comisión Europea. Aunque hasta la fecha no se tiene noticia de que se haya presentado un recurso ante el TJ por incumplimiento de un Reglamento con el que la UE imponga medidas restrictivas en aplicación del art. 215 TFUE. Lo que contrasta con la presentación de decenas de recursos de anulación contra las Decisiones y Reglamentos que imponen medidas restrictivas por parte de los destinatarios de las mismas, que han dado lugar a una abundante y prolija jurisprudencia, con la que se dirime si en cada caso en concreto la aplicación de esta normativa respeta los derechos fundamentales¹⁵.

¹⁴ Por ejemplo, los reglamentos sobre medidas restrictivas imponen a los Estados miembros la obligación de establecer en sus ordenamientos internos sanciones por infracción de las medidas restrictivas. Además, los Estados miembros deben designar las autoridades nacionales competentes a las que se refieren dichos reglamentos, a los efectos, entre otras cuestiones, de que los destinatarios de las medidas restrictivas puedan solicitar la aplicación de alguna excepción, por ejemplo, a la inmovilización de los fondos y recursos económicos. Véase a este respecto, la Nota del Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores, “Actualización de las prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas”, 8519/18, de 4 de mayo de 2018. Como también insiste más recientemente la Comisión Europea en la “Nota interpretativa de la Comisión sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo”, C (2020) 9432 final, de 17 de diciembre de 2020.

¹⁵ Se debe traer a colación la abundante jurisprudencia relativa a recursos de anulación presentados por personas físicas o jurídicas destinatarias de las medidas restrictivas, contra los actos normativos con los que el Consejo impone las mismas, ya se trate de Reglamentos, ya sean Decisiones PESC, de conformidad con los arts. 263 y 275 TFUE. Jurisprudencia con la que se exige a las instituciones de la UE el obligado cumplimiento de los derechos y libertades fundamentales de los particulares destinatarios de tales medidas, personas físicas o jurídicas. En concreto los derechos de defensa —el derecho a ser oído—, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la propiedad. Como señala el TJ en el asunto, que se puede considerar como un *leading case* en esta materia, *Kadi*, “[...] los tribunales comunitarios deben garantizar un control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos comunitarios desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario, control que también se extiende a los actos comunitarios destinados a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como el Reglamento controvertido”: Sentencia del TJ (Gran Sala) de 3 de septiembre de 2008, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apdo. 326. A título de ejemplo de la aplicación del art. 275 TFUE, se puede citar, entre otros, el asunto C-11/18 P, *Oleksandr Viktorovych Klymenko c. Consejo*, en el que se anulan varias Decisiones PESC adoptadas por el Consejo con las que se imponen medidas restrictivas al demandante (congelación de fondos) habida cuenta de la situación en Ucrania; el TJ concluye que la inclusión del demandante en la lista de destinatarios de las medidas restrictivas autónomas, se ha llevado a cabo sin verificar que se respeten

Siempre a partir del consenso que se alcanza entre los 27, durante la última década la UE ha hecho uso de las citadas disposiciones (arts. 29 TUE y 215 TFUE) en un buen número de asuntos. *A fecha de hoy, la UE mantiene medidas restrictivas de carácter autónomo relativas a más de dos docenas de Estados de todo el mundo*¹⁶. Buena parte de tales regímenes sancionatorios adoptados con un enfoque geográfico o por país, se han puesto en práctica como respuesta a vulneraciones graves de los derechos humanos o al menos incluyen entre sus objetivos el cese de tales vulneraciones. Y en esos regímenes geográficos o por país en bastantes ocasiones se incluye un listado de personas físicas o jurídicas o entidades, a las que, con nombres y apellidos, se les aplican medidas restrictivas de carácter selectivo¹⁷. Por ejemplo, la UE ha aplicado medidas restrictivas contra los principales responsables de la represión en Myanmar, un Estado objetivo de las medidas restrictivas de la UE durante los últimos 30 años¹⁸. En este sentido, como se insistirá en el epígrafe IV, esta práctica pone de manifiesto el protagonismo que la UE viene asumiendo como sujeto activo en el ámbito del Derecho de la responsabilidad internacional del Estado, a la hora de exigir el cese y la reparación de las vulneraciones graves de los derechos humanos.

sus derechos fundamentales: en concreto, el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva: Sentencia del TJ de 26 de septiembre de 2019, *Oleksandr Viktorovych Klymenko c. Consejo*, C-11/18 P, EU:C:2019:786.

¹⁶ <https://sanctionsmap.eu/#/main>. La práctica de la UE ha sido objeto de un buen número de publicaciones, entre las que se pueden citar, sin ánimo exhaustivo, las siguientes: BEAUCILLON, CH., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, 2014, pp. 114 y ss.; GESTRI, M., "Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects", en RONZITTI, N. (ed.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden, 2016, pp. 70-102; GIUMELLI, F., *The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience*, Dorchester, 2013, pp. 37 y ss.; SILINGARDI, S., *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020, pp. 65 y ss.

¹⁷ Véase para un mapa en el que se muestran los casos, un total de catorce –Nicaragua, Siria, Irán, Venezuela, Guinea, Libia, República Democrática del Congo, Zimbawe, Burundi, Sudán del Sur, Sudán, Bielorrusia, Myanmar, China--, en los que la UE ha aplicado de forma autónoma medidas restrictivas como respuesta, como principal razón, a vulneraciones graves de los derechos humanos durante las últimas dos décadas, RUSSELL, M., "EU human rights sanctions. Towards a European Magnitsky Act", *European Parliamentary Research Service*, 2020, pp. 1-8 (se puede consultar en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI\(2020\)659402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI(2020)659402_EN.pdf)); en la doctrina española, con carácter general, HERNÁNDEZ SIERRA, A., "El nuevo régimen global de sanciones de la Unión Europea en materia de derechos humanos –Una aproximación normativa", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 54, 2021, pp. 255-282.

¹⁸ Mediante la Decisión 2013/184 PESC del Consejo relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Myanmar/Birmania (DO L núm. 111, de 23 de abril de 2013), y el Reglamento (UE) n. 401/2013 del Consejo, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Myanmar/Birmania (DO L núm. 121, de 3 de mayo de 2013), la UE aplica un embargo de armas, un embargo de material de doble uso, un embargo de material que pueda ser utilizado para la represión interna, un embargo de equipos de tecnología y comunicaciones que pueda ser utilizado para la represión interna, la prohibición de entrada en territorio de la UE, la inmovilización de los fondos y recursos económicos y la prohibición de prestar asistencia o cooperación militar a la autoridades del país asiático. Medidas restrictivas que han sido prorrogadas sucesivamente, la última vez mediante la Decisión (PESC) 2021/711 del Consejo, de 29 de abril de 2021, por la que se modifica la Decisión 2013/184/PESC relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Myanmar/Birmania (DO L núm. 147 de 30 de abril de 2021).

Por lo que se refiere a *los Estados que forman la vecindad meridional de la UE*, se debe hacer referencia, en primer lugar, al caso de *Libia*, en el que la UE, además de hacer efectivas las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad mediante sus Resoluciones 1970 (2011), 1973 (2011), 2174 (2014) y 2213 (2015), ha decidido también imponer medidas restrictivas por su cuenta, de forma autónoma, todo ello como respuesta a la situación de conflicto armado y de inestabilidad política y a las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario, que se cometen en este Estado del norte de África durante la última década. En cumplimiento de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad, la UE aplica: a) el embargo de armas; b) el embargo de material que pueda ser utilizado para la represión interna; c) la prohibición de entrada en el territorio de los Estados miembros; d) la inmovilización de los fondos y recursos económicos; e) la prohibición de vuelos hacia o desde Libia; f) la prohibición de transporte ilícito de petróleo desde los puertos libios... Por una parte, la UE aplica algunas de tales medidas restrictivas, en particular las incluidas en los apartados c) y d), a las personas y entidades incluidas en la lista de destinatarios de sanciones elaborada por el Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad (Anexos I y III de la Decisión 2015/1333 que se cita a continuación).

Por otra, además, *como medidas autónomas* la UE decide que se aplique la prohibición de entrada en territorio de los 27 y la inmovilización de los fondos y recursos económicos, a las personas y entidades que, aunque no se encuentren en las listas elaboradas por dicho Comité, cumplan algunos de los criterios siguientes, según sea decidido por unanimidad en el seno del Consejo (Anexos II y IV de la Decisión 2015/1333): a) sean cómplices o partícipes en violaciones graves de los derechos humanos contra personas en Libia; b) hayan estado implicadas en políticas de represión del antiguo régimen de Muamar el Gadafi; c) hayan participado o apoyado actos que ponen en peligro la paz, la estabilidad o la seguridad de Libia o que impidan o debiliten la transición política en Libia; o d) tengan en propiedad o bajo su control fondos del Estado libio malversados durante el régimen de Gadafi que se usen para c). Se trata, por tanto, en este segundo supuesto, de medidas autónomas decididas por la UE por su cuenta y riesgo¹⁹.

Asimismo, destaca el caso de *Siria*, en el que la UE, ante la inacción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ha adoptado, según su propio criterio, toda una batería de medidas restrictivas con el objetivo de presionar política y económicamente al régimen sirio, para que ponga fin a las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario que se vienen cometiendo en este país de la cuenca sur del Mediterráneo, sobre todo desde que en 2011 se inició la guerra civil que se ha prolongado hasta la actualidad. De entre las medidas adoptadas, cabe destacar las siguientes: a) la UE aplica un embargo de armas y de equipos que podrían utilizarse para la represión interna; b) además, prohíbe la entrada o el tránsito en el territorio de los Estados miembros de las personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria; c)

¹⁹ Véanse los arts. 8 y 9 de la versión consolidada de la Decisión (PESC) 2015/1333 del Consejo, de 31 de julio de 2015, relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación en Libia (*DO L* núm. 206, de 1 de agosto de 2015); y el art. 6 de la versión consolidada del Reglamento (UE) 2016/44 del Consejo, de 18 de enero de 2016, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (*DO L* núm. 12, de 19 de enero de 2016).

congela los fondos y recursos económicos que estas personas posean en los Estados miembros de la UE, y a tal efecto establece una nómina de personas y entidades destinatarias de las medidas restrictivas, entre otros, el Presidente de la República Siria, Bashar Al-Assad; d) suspende la aplicación del Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe Siria de 1977; y e) prohíbe adquirir, importar o transportar petróleo o productos derivados desde Siria y prohíbe cualquier inversión o participación en empresas que se dediquen a la exploración, producción y refinado de petróleo o derivados de Siria²⁰. A mediados de 2021, por lo que respecta a Siria, la lista de destinatarios de las medidas restrictivas relativas a la inmovilización de los fondos y recursos económicos y a la prohibición de entrada en el territorio de la UE, incluye alrededor de dos centenares de personas físicas y más de medio centenar de entidades públicas y privadas²¹.

A fecha de hoy, además de las aplicadas a Libia y Siria, la UE solamente mantiene en vigor medidas restrictivas de ámbito geográfico contra otro Estado del Mediterráneo meridional. En concreto, contra medio centenar de personas de nacionalidad tunecina responsables de malversación de fondos públicos de Túnez, a los que se les inmovilizan los fondos y recursos económicos de que dispongan en los 27 Estados miembros. Medida que se justifica por el apoyo de la UE a la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos en este Estado del Norte de África²².

²⁰ Además, la UE prohíbe todo desembolso o pago por el Banco Europeo de Inversiones previsto o relacionado con acuerdos de préstamos existentes celebrados entre Siria y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), y la continuación por parte del BEI de cualquier contrato de servicios de asistencia técnica para proyectos soberanos localizados en Siria. En la misma dirección, la UE aplica un embargo comercial contra Siria relativo al oro, metales preciosos, así como de diamantes. Asimismo, la UE decide un embargo sobre el tráfico aéreo que afecta a los vuelos de carga de todas las compañías de transporte aéreo sirias, así como un embargo sobre el tráfico marítimo. Más en concreto, la UE decide que los Estados miembros tienen la obligación de inspeccionar, “de conformidad con su legislación nacional y observando el Derecho Internacional”, todos los buques y aeronaves con destino a Siria, cuando dispongan de información que ofrezca motivos razonables para pensar que su cargamento contiene artículos cuyo suministro, venta, transferencia o exportación están prohibidos o sujetos a autorización; si descubren tales artículos deberán embargarlos y eliminarlos: Decisión 2012/420/PESC del Consejo, de 23 de julio de 2012, (*DO L* núm. 196, de 24 de julio de 2012), y Reglamento (UE) n° 867/2012 del Consejo de 24 de septiembre de 2012 (*DO L* núm. 257, de 25 de septiembre de 2012).

²¹ Mediante la Decisión 2011/782/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011 (*DO L* núm. 319, de 2 de diciembre de 2011), y el Reglamento (UE) n° 36/2012 del Consejo, de 18 de enero de 2012 (*DO L* núm. 16, de 19 de enero de 2012), y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 1244/2011 del Consejo, de 1 de diciembre de 2011 (*DO L* núm. 319, de 2 de diciembre de 2011). Normativa que será reemplazada por la Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013 (*DO L* núm. 147, de 1 de junio de 2013), y el Reglamento (UE) n° 697/2013 del Consejo, de 22 de julio de 2013 (*DO L* núm. 198, de 23 de julio de 2013). Instrumentos jurídicos que han sido sucesivamente prorrogados y las listas de destinatarios actualizadas, la última vez en la fecha de cierre de este trabajo, mediante la Decisión (PESC) 2021/855 y el Reglamento de Ejecución (UE) n. 2021/848 (*DO L* núm. 188, de 28 de mayo de 2021), como se puede consultar en la citada dirección <https://sanctionsmap.eu/#/main>.

²² Decisión 2011/72/PESC del Consejo, de 31 de enero de 2011, y Reglamento (UE) n. 101/2011 del Consejo, de 4 de febrero de 2011, ambos relativos a medidas restrictivas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Túnez (publicados, respectivamente, en *DO L* núm. 28, de 2 de febrero de 2011, y *L* núm. 31, de 5 de febrero de 2011).

2. Pero poco uniforme

Al margen de los supuestos de Libia y de Siria y, de forma mucho más tangencial, de Túnez, la acción exterior de la UE en este ámbito se presenta muy poco coherente. La práctica de la UE en el recurso a medidas descentralizadas de aplicación de normas como respuesta a violaciones graves de los derechos humanos en el Mediterráneo meridional, se caracteriza, al menos en parte, por las omisiones o la falta de toda actuación de esta Organización Internacional.

Entre tales omisiones, se puede mencionar, sin ningún ánimo exhaustivo, la absoluta falta de respuesta por parte de la UE que hasta la fecha han recibido las violaciones graves de los derechos humanos cometidas por las *autoridades marroquíes*. Tanto respecto de determinados grupos de población marroquí (oposición política al régimen alauita, minorías religiosas, activistas en materia de derechos humanos, homosexuales y en general personas pertenecientes al colectivo LGTBI...). Como con relación a la población saharauí que habita los territorios del Sahara Occidental ocupados por el ejército marroquí desde finales de 1975 hasta hoy, en flagrante contravención del principio que prohíbe el uso o la amenaza de la fuerza y del principio de la libre determinación de los pueblos. Es un ejemplo con el que se pone de manifiesto con toda claridad que, ante la inexistencia de acuerdo entre los gobiernos de los 27 Estados miembros, la UE no ha adoptado ninguna medida como respuesta a las mencionadas violaciones graves de los derechos humanos responsabilidad de las autoridades marroquíes²³.

²³ Se debe denunciar la indiferencia con la que la UE valora la situación de los derechos humanos en los territorios ocupados del Sahara Occidental, respecto de la que expresa cierta preocupación, pero sin que se atribuya en ningún momento la responsabilidad de las vulneraciones graves de los derechos humanos que allí se cometen a las autoridades marroquíes. Entre otras, las repetidas condenas a penas de decenas de años de prisión impuestas a los activistas pro saharauis, en juicios que carecen de las mínimas garantías procesales propias de todo Estado de derecho. Con la valoración que ofrece la UE, se da la impresión de que el Gobierno marroquí no tiene nada que ver con lo que ocurre en los territorios ocupados y por tanto no se le puede atribuir ninguna responsabilidad internacional, a pesar de que, como es público y notorio, se trata de actuaciones llevadas a cabo por órganos del Estado marroquí: véase el Informe de los Derechos Humanos en el mundo de 2020 (relaciones bilaterales), en https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_eu_human_rights_and_democracy_country_reports.pdf, pp. 55—56, en las que se concluye del siguiente modo: “The EU conveyed its resolute support to the UN process, and has repeatedly expressed its concern about the long duration of the conflict and its implications for security and human rights at a regional level. The EU has consistently encouraged the parties to return to the UN-supervised talks and to continue their respective efforts to enhance the promotion and protection of human rights in Western Sahara while welcoming the strengthening of the Commissions of the National Human Rights Council (CNDH) operating in Dakhla and Laayoune. The EU has also followed up on alleged individual cases of human rights violations through its contacts with civil society organisations, human rights defenders, the CNDH and its regional offices. According to observers, in 2020, local human rights NGOs continued to face obstacles to their legal registration, while there have been isolated reports of increased surveillance of selected local activists, supporters of Sahrawi self-determination and journalists”. En la doctrina española, véanse, *inter alia*, GONZÁLEZ VEGA, J., “Pasado, presente... ¿y futuro? Del respeto de los derechos humanos en el Sahara Occidental. Apuntes desde España”, *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, 250-272; RIQUELME CORTADO, R., “Marruecos frente a la (des) colonización del Sahara Occidental”, en REMIRO BROTONS, A. (dir.) y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (coord.), *Unión Europea-Marruecos. ¿Una vecindad privilegiada?*, Madrid, 2013, pp. 409-531; y en esta misma obra colectiva, el capítulo elaborado por RIQUELME CORTADO y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, “El Sahara Occidental en las relaciones UE-Marruecos”, pp. 533-576.

Más específicamente, se debe añadir que, si bien como ya se ha citado en el caso de Siria en 2011 la UE decidió suspender parcialmente –con relación a las exportaciones de petróleo– la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la CEE y la República Árabe Siria²⁴; la UE no ha tenido en cuenta el incumplimiento de la denominada cláusula democracia y derechos humanos que se incluye en todos los Acuerdos de Asociación Euromediterránea, también el celebrado con Marruecos, como justificación jurídica para suspender la aplicación de tales acuerdos²⁵. Lo que contrasta con la relativa frecuencia con la que la UE ha aplicado el art. 96 del Acuerdo de Asociación entre los Estados ACP, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado el 23 de junio de 2000 en Cotonou²⁶, respecto de un cierto número Estados de África, el Caribe y el Pacífico²⁷.

La UE tampoco ha hecho uso de la mencionada cláusula para justificar jurídicamente la suspensión de la aplicación del Acuerdo euromediterráneo, ni ha recurrido a ninguna medida restrictiva, con relación a otros Estados de la región cuya situación en materia de derechos humanos también deja mucho que desear. Como es *Egipto*, cuyo Gobierno está dirigido por el ex general Al Sisi, líder del Golpe de Estado militar de 2013. La propia UE así lo reconoce, con un tono lacónico, en el Informe sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo en 2020 (relaciones bilaterales), en el que se puede leer lo siguiente:

“Space for civil society continued to be restricted, including through freezing of assets, travel bans, long periods of pre-trial detention and acts of intimidation or

²⁴ Decisión 2011/523/PESC del Consejo, de 2 de septiembre de 2011 (*DO* núm. L 228, de 3 de septiembre de 2011), en cuyos considerandos 9 y 10 se puede leer lo siguiente: “Considerando el grave incumplimiento del Derecho Internacional general y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas por parte de Siria, la Unión ha decidido adoptar medidas restrictivas adicionales contra el régimen sirio. En este sentido, debe suspenderse parcialmente la aplicación del Acuerdo de Cooperación hasta que las autoridades sirias pongan fin a las sistemáticas vulneraciones de los derechos humanos y pueda considerarse que respetan el Derecho Internacional general y los principios que forman la base del Acuerdo de Cooperación”. Seguida de la Decisión 2012/123/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2012 (*DO* núm. L 54, de 28 de febrero de 2012), con la que se extiende la suspensión del acuerdo al comercio de oro, metales preciosos y diamantes.

²⁵ Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, de 26 de febrero de 1996 (*DO* L núm. 79, de 18 de marzo de 2000). Su art. 2 reza del siguiente modo: “El respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspiran las políticas interiores y exteriores de la Comunidad y de Marruecos y constituyen un elemento esencial del presente Acuerdo”.

²⁶ *DO* L núm. 317, de 15 de diciembre de 2000.

²⁷ El art. 96 del Acuerdo de Cotonú prevé la suspensión de la aplicación del Convenio si una de las partes, por lo general en la práctica la UE, considera, tras un proceso de consultas con la otra parte, que esta última ha vulnerado un elemento esencial del Acuerdo, como es la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. Durante las dos últimas décadas la UE ha aplicado el citado art. 96 a República Centro Africana, Costa de marfil, Fiji, Haití...: BEAUCILLON, CH., *Les mesures restrictives...*, *op. cit.*, pp. 265 y ss.; CANDELA SORIANO, M., *Los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho en la acción exterior de la Unión Europea. Evolución, actores, instrumentos y ejecución*, Madrid, 2006, pp. 316 y ss.; MUÑOZ RODRÍGUEZ, M.C., *Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea*, Madrid, 2010, pp. 105 y ss.; PORTELA, C., *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and why do they work*, London and New York, 2010, pp. 127 y ss.

reprisal against human rights defenders. The arrests of three leading figures of the Egyptian Initiative for Personal Rights in November 2020 was a notable case in this regard... Restrictions on the freedom of expression and a rise in executions constituted key setbacks in 2020”²⁸.

Asimismo, la UE no aplica medidas restrictivas contra *Israel*. Aunque no hace mucho la propia UE reconocía públicamente, si bien con un tono muy diplomático, el deficiente balance que presenta el Estado hebreo por lo que se refiere a la protección de los derechos humanos, sobre todo los de los palestinos que se encuentran en los territorios ocupados:

“In the occupied Palestinian territory (oPt), the situation remained challenging. Demolitions increased in 2020 and violence by settlers remained high. Concerns persist over the use of force and inadequate law enforcement by Israeli security forces towards Palestinians (arbitrary administrative detention). Accountability remains inadequate in cases involving Palestinian victims”²⁹.

Por último, y aunque se trate de un Estado que la UE no considera como perteneciente al Mediterráneo Meridional, porque como es obvio al ser aceptado como Estado candidato a la adhesión se asume que es un Estado europeo, se puede traer a colación, por su evidente proximidad geográfica, el caso de *Turquía*. Llama la atención la situación política, económica y social por la que atraviesa Turquía, país aceptado por la UE como Estado candidato, a pesar de las vulneraciones graves de los derechos humanos de las que es responsable el Gobierno turco encabezado por Erdogan durante los últimos años. Ello hace que su posible adhesión a la UE sea a fecha de hoy absolutamente inviable, como reconoce la Comisión Europea en sus informes anuales sobre este Estado³⁰. Pero las únicas medidas restrictivas que la UE mantiene en vigor con relación a este Estado,

²⁸ https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_eu_human_rights_and_democracy_country_reports.pdf, p. 39.

²⁹ https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_eu_human_rights_and_democracy_country_reports.pdf, p. 41. Como se ha dicho, con relación a las violaciones de los derechos humanos de la población palestina, “L’Union regrette et condamne. Mais jamais des sanctions n’ont été prises alors qu’Israël bénéficie du meilleur accord d’association et profite largement des programmes de recherche européens. Ce qui pose la question des réactions différentes de l’Union face au non-respect du droit international et des droits de l’Homme dans d’autres situations”: MIREL, P., “Du Processus...”, *loc. cit.*, p. 5.

³⁰ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en.

En el Informe sobre los Derechos Humanos en el Mundo de 2020 (relaciones bilaterales), se ofrece un resumen de la situación de los derechos humanos en Turquía, con la siguiente redacción: “The deterioration of human and fundamental rights in Turkey, notably freedom of expression, freedom of assembly and freedom of association, continued in 2020. Restrictions imposed on, and surveillance of, the activities of journalists, writers, lawyers, academics, students, human rights defenders and critical voices on a broad scale have a negative effect on the exercise of these freedoms, and lead to self-censorship, while many of them have been detained and convicted on overly broad definitions of terrorism and terrorist activities. Civil society came under continuous pressure and their space to operate freely has continued to diminish. Credible allegations of torture and ill-treatment continued to be reported. The rights of the most disadvantaged groups and of persons belonging to minorities need better protection. Gender-based violence, discrimination, hate speech against minorities, hate crime and violations of human rights of lesbian, gay, bisexual, transgender, and intersex (LGBTI) persons are still a matter of serious concern”: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_eu_human_rights_and_democracy_country_reports.pdf, p. 17.

consisten en prohibir la admisión en territorio de la UE e inmovilizar los fondos y recursos económicos *de dos altos cargos de empresas petrolíferas turcas [sic]*. Medidas que se adoptan como respuesta a las actividades de perforación relacionadas con la prospección de petróleo en el Mediterráneo oriental, en concreto en el mar territorial, la zona económica exclusiva o la plataforma continental de Chipre, sin contar con la autorización del gobierno de este último país³¹.

III. LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LAS VIOLACIONES GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL NUEVO ENFOQUE TEMÁTICO

1. La articulación de un nuevo mecanismo selectivo de carácter horizontal

Como ya se ha citado, mediante la Decisión (PESC) 2020/1999, adoptada por el Consejo de conformidad con el art. 29 TUE, y el Reglamento (UE) 2020/1998, adoptado por el Consejo en virtud del art. 215 TFUE, se establece un marco para la adopción de medidas restrictivas específicas destinadas a hacer frente a las violaciones y los abusos graves de los derechos humanos en todo el mundo.

La UE sigue así en buena medida el ejemplo de otros Estados, en los que se ha promulgado legislación interna que prevé la aplicación selectiva, tanto a personas físicas o jurídicas como a otras entidades, de medidas sancionatorias, como la prohibición de entrada en el territorio o la inmovilización de sus fondos y recursos económicos, como respuesta a violaciones graves de los derechos humanos. Se debe citar aquí la “Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012”, adoptada por las autoridades estadounidenses para sancionar a los responsables del maltrato y muerte en una cárcel rusa del experto en materia fiscal Sergei Magnitski, quien había denunciado por corrupción a varios altos cargos de la administración de su país. Legislación estadounidense que será modificada con posterioridad, para incluir, junto a las violaciones de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, y establecer un ámbito universal de aplicación (“Global Magnitsky Human Rights Accountability Act”). Esta normativa será secundada en otros Estados, en concreto mediante la “Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act de 2017” promulgada en Canadá; o la “Global Human Rights Sanctions Regulations 2020” del Reino Unido; así como mediante la legislación interna adoptada en los tres Estados bálticos³².

³¹ Decisión (PESC) 2019/1894 del Consejo, y Reglamento (UE) 2019/1890 del Consejo, los dos de 11 de noviembre de 2019, y relativos a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de las actividades de perforación no autorizadas de Turquía en el Mediterráneo Oriental (*DO L* núm. 291, de 12 de noviembre de 2019).

³² Véanse ZAMORA CABOT, F.J. y MARULLO, M.C., “La Global Magnitski Act de los Estados Unidos: sanciones internacionales contra corrupción y violaciones graves de los derechos humanos”, *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 536-549, con cita de abundante bibliografía sobre este tema. Entre otras cuestiones, destacan la importancia que en la práctica puede presentar la aplicación de las mencionadas medidas sancionatorias, tanto las restricciones de viaje, como el bloqueo de los bienes, ya que Estados Unidos es una gran potencia económica, comercial y financiera a nivel mundial, teniendo en cuenta

Esta práctica legislativa constituye el último eslabón de la evolución en la aplicación de las llamadas medidas selectivas o inteligentes (*targeted or smart sanctions*), que se ha desarrollado durante las últimas décadas. Tras el desastre humanitario causado por los regímenes sancionatorios globales aplicados indiscriminadamente contra un Estado, cuyo ejemplo más evidente lo constituye el régimen de sanciones decretado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra Irak durante la década de los noventa. Régimen de sanciones que provocó, directamente o indirectamente, el fallecimiento de centenares de miles de iraquíes, en el contexto de un régimen fuertemente represivo encabezado por el dictador Sadam Hussein³³.

En efecto, con la Decisión y el Reglamento de diciembre de 2020 ya citados, la UE adopta una normativa –denominada como la “European Magnitsky Act”³⁴--, que presenta con carácter general la siguiente ventaja o aspecto positivo por lo que se refiere al desarrollo de la acción exterior de la UE con terceros Estados: se pretende desvincular la aplicación de medidas restrictivas contra una persona física o jurídica o entidad, de una determinada situación geográfica o de la situación política en la que se encuentre un tercer Estado, aunque se trate del Estado de la nacionalidad o de la residencia de los destinatarios de las medidas restrictivas³⁵. Ya que se trata de medidas restrictivas que se aplican selectivamente sobre personas físicas o jurídicas o entidades, sin que necesariamente se prejuzgue negativamente a todo el Gobierno que dirige un país, ni la situación política que impera en el mismo. *Se intenta evitar así una postura de rechazo global contra el régimen político de un país, lo que puede hacer más factible que se sigan manteniendo las relaciones de cooperación política, económica, comercial y, en su caso, de cooperación para el desarrollo, entre la UE y el tercer Estado en cuestión.* El nuevo régimen de medidas restrictivas contra violaciones graves de los derechos humanos, se une así a otros regímenes temáticos u horizontales que la UE viene aplicando durante las dos últimas décadas en tres ámbitos: la lucha contra el terrorismo, el uso de armas químicas y los ciberataques³⁶.

que el ámbito de aplicación de esta normativa es universal, lo que ha permitido que hasta la fecha se haya aplicado a más de un centenar de personas físicas y jurídicas y entidades: pp. 543-544.

³³ SANDELL, R., “La Batalla humanitaria en Irak”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, n. 41, 2003, de 6 de marzo de 2003.

³⁴ “Editorial Comments”, *Common Market Law Review*, vol. 58, 2021, pp. 621-634, pp. 623-625.

³⁵ “Editorial Comments”, *Common Market Law Review*, vol. 58, 2021, pp. 621-634; PORTELA, C., “The EU Human Rights...”, loc. cit., p. 29 y pp. 25 y ss.; RUSSELL, M., “EU human rights sanctions...”, loc. cit., pp. 1-8.

³⁶ Como se puede consultar en <https://sanctionsmap.eu/#/main>. En concreto, están en vigor, respectivamente: a) la Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC), y el Reglamento (CE) n. 2580/2001 del Consejo, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, ambos actos normativos de 27 de diciembre de 2001 (*DO L* núm. 344, de 28 de diciembre de 2001), con los que se inmovilizan los fondos y recursos económicos de una lista de personas físicas y jurídicas y entidades, de diversas nacionalidades; b) la Decisión (PESC) 2018/1544 del Consejo, y el Reglamento (UE) 2018/1542 del Consejo, ambos actos normativos de 15 de octubre de 2018, relativos a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de armas químicas (los dos publicados en *DO L* núm. 259, de 16 de octubre de 2018), con los que se inmovilizan los fondos y recursos económicos y se prohíbe la entrada en territorio de la UE, de los destinatarios de tales medidas, personas físicas y jurídicas de nacionalidad siria y rusa –en este último caso por su implicación en el envenenamiento del ciudadano ruso Alexéi Navalni--; y c) la Decisión (PESC) 2019/797 del Consejo, y el Reglamento (UE)

Se debe destacar a este respecto, que este régimen temático u horizontal no afecta a la aplicación de otras decisiones del Consejo que en el marco de la PESC establezcan medidas restrictivas de ámbito geográfico, teniendo en cuenta la situación en un tercer país a causa de las vulneraciones graves de los derechos humanos. De hecho, como se va a comprobar a continuación, la UE ha aplicado la Decisión 2020/1999 a dos nacionales libios y a una milicia armada de este país africano; y, como se ha explicado en el epígrafe anterior, Libia ha sido objeto de medidas restrictivas autónomas de la UE de carácter geográfico. Por consiguiente, ambos regímenes de aplicación de medidas restrictivas no son incompatibles entre sí, por lo que en la práctica se pueden complementar o superponer ante determinadas situaciones de vulneración grave de los derechos humanos³⁷.

En cuanto al *ámbito de aplicación rationae loci* de esta normativa, su potencial alcance está referido a todo el mundo³⁸. Por tanto, el Consejo dispone de un mecanismo sancionador aplicable respecto de las vulneraciones graves de los derechos humanos que se cometan en cualquier lugar del planeta, incluidos por supuesto los Estados que se encuentran en el Mediterráneo meridional.

Por lo que se refiere al *ámbito de aplicación rationae materiae* de esta normativa, como ya se ha dicho, está referido a las violaciones y los abusos graves de los derechos humanos³⁹. Se entiende por tales:

2019/796 del Consejo, ambos de 17 de mayo de 2019 (los dos publicados en *DO L* núm. 129I, de 17 de mayo de 2019), con los que se aplican las medidas restrictivas que se acaban de mencionar en b), a una lista de personas físicas y jurídicas de nacionalidad china, rusa y norcoreana responsables de ciberataques o de intentos de ciberataques.

³⁷ Como se prevé en el considerando 4 de la citada Decisión 2020/1999.

³⁸ Art. 1.1 de la Decisión 2020/1999.

³⁹ La terminología usada se debe a que se considera que las obligaciones internacionales vinculan a los Estados, por lo que solamente los Estados las pueden violar; mientras que los particulares cuyos actos no se atribuyan a ningún Estado, pueden ser autores de abusos de los derechos humanos que se recogen en las mismas: VAN DER HAVE, N., “The Proposed EU Human Rights Sanctions Regime. A Firts Appreciation”, *Security and Human Rights*, n. 30, 2019, pp. 56-71. No obstante, por brevedad, a lo largo de este trabajo se ha optado por hacer referencia únicamente a las “violaciones graves de los derechos humanos”. Por otra parte, a diferencia de la normativa estadounidense o canadiense que se acaba de citar (y también de la adoptada en el Reino Unido, en concreto con la “The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021”), *la normativa de la UE no prevé la aplicación de medidas restrictivas como respuesta a actos de corrupción*. Es cierto que se pueden mencionar hasta cinco tratados internacionales de relevancia que en el ámbito internacional y/o regional están dedicados a la lucha contra la corrupción (entre ellos, como convenio con vocación universal, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 31 de octubre de 2003 –*BOE* núm. 171, de 19 de julio de 2006--); pero al margen de las realizaciones alcanzadas en algunos ámbitos regionales –sobre todo, Consejo de Europa y UE--, la aplicación de tales convenios descansa fundamentalmente en mecanismos de cooperación penal internacional basados en la colaboración de las autoridades estatales: véanse en la doctrina española, ALIJA FERNÁNDEZ, R.A., “Los tratados internacionales en materia de corrupción: una vía potencial para la persecución extraterritorial de violaciones graves de derechos humanos cometidas por empresas transnacionales”, *REEI*, n. 39, 2020, pp. 1-27; CRESPO NAVARRO, E., “Mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción: La lucha contra el fraude y la corrupción en la Unión Europea”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2016, pp. 183-269; SANTAOLALLA MONTROYA, C., “La Ley Magnitsky europea: ¿y la corrupción?”, *Millennium Derecho Internacional Privado*, 2021, pp. 1-16. El Parlamento Europeo se muestra partidario de incluir la corrupción como una conducta que justifica la aplicación de medidas restrictivas, entre otras razones insistiendo en la estrecha relación que en la mayoría

- “a) el genocidio;
- b) los crímenes contra la humanidad;
- c) las siguientes violaciones o abusos graves de los derechos humanos:
 - i) tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,
 - ii) esclavitud,
 - iii) ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios,
 - iv) desaparición forzada de personas,
 - v) arrestos o detenciones arbitrarios;
- d) otras violaciones o abusos de los derechos humanos, incluidos, entre otros, los siguientes, siempre que dichas violaciones o abusos sean generalizados, sistemáticos o revistan otro tipo de gravedad respecto de los objetivos de la política exterior y de seguridad común establecidos en el artículo 21 del TUE:
 - i) trata de seres humanos y abusos de derechos humanos por traficantes de migrantes a que se refiere el presente artículo,
 - ii) violencia sexual y de género,
 - iii) violaciones o abusos de la libertad de reunión pacífica y de asociación,
 - iv) violaciones o abusos de la libertad de opinión y de expresión,
 - v) violaciones o abusos de la libertad de religión o creencias”⁴⁰.

Por lo que respecta a los apartados a) y b), en los que se incluyen el genocidio y los crímenes contra la humanidad, se trata de dos tipos penales definidos, entre otros instrumentos, en el Estatuto de la Corte Penal Internacional adoptado en Roma en 1998⁴¹, cuya gravedad no admite ninguna duda. Por lo que se refiere al apartado c), en el que se relacionan atentados contra la vida, la integridad y la libertad y la seguridad de la persona, se trata de conductas también proscritas en diversos instrumentos internacionales, cuya gravedad tampoco puede ser objeto de ninguna discusión. Por último, el apartado d) se presenta como una cláusula de cierre, en el que se relacionan, sin ánimo exhaustivo, una serie de vulneraciones graves de los derechos humanos que, si se cometen de forma generalizada o sistemática o revisten otro tipo de gravedad respecto de los objetivos de la PESD previstos en el art. 21 TUE, también pueden justificar el recurso por la UE a las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2020/1999 y en el Reglamento 2020/1998⁴².

de los casos se suele dar entre la corrupción y las vulneraciones graves de los derechos humanos: véase la Resolución de 8 de julio de 2021, “Régimen general de sanciones de la UE en materia de derechos humanos (Ley Magnitski de la UE)”, P9_TA(2021)0349, en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0349_ES.html. A buen seguro, esa estrecha relación se hace efectiva en la gran mayoría de los Estados del Mediterráneo meridional y en decenas de Estados de otras latitudes geográficas.

⁴⁰ Art. 1.1 de la Decisión 2020/1999, y 2 del Reglamento 2020/1998.

⁴¹ *BOE* núm. 126, de 27 de mayo de 2002.

⁴² Se debe añadir que para determinar la aplicación del citado art. 1.1, en su apartado 2 se incluye una remisión al Derecho internacional consuetudinario y al Derecho internacional convencional sobre derechos humanos, enumerándose nada menos que doce de los convenios más importantes en la materia que han sido ratificados por los Estados miembros de la UE. Entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -- *BOE* núm. 103, de 30 de abril de 1977--, el ya citado Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales --*BOE* núm. 243, de 10 de octubre de 1979--.

Debe destacarse la inclusión de este último apartado d), y en particular sus subapartados iii), iv) y v). Si se hace un repaso de la situación en materia de derechos humanos en los Estados del Mediterráneo Meridional, y también en decenas de Estados de otras latitudes geográficas, resulta complicado señalar algún Estado en el que durante los últimos años no se estén cometiendo vulneraciones generalizadas o sistemáticas de la libertad de reunión pacífica y de asociación, de la libertad de opinión y de expresión, o de la libertad de religión o creencias⁴³. En tales supuestos, como se insistirá en el apartado IV de este trabajo, la práctica internacional en la aplicación de medidas de retorsión o de contramedidas descentralizadas como respuesta exclusivamente a la vulneración grave de este grupo de derechos, incluida la protagonizada por la UE, es muy escasa.

Con relación al *ámbito de aplicación rationae personae*, las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos pueden incluir: a) agentes estatales; b) otros agentes que ejerzan el control o la autoridad efectivos sobre un territorio; c) otros agentes no estatales. Para la aplicación de este último supuesto, el Consejo deberá tener en cuenta por una parte los objetivos de la PESC recogidos en el art. 21 TUE, y por otra la gravedad o las repercusiones de los abusos⁴⁴.

En cuanto a las medidas a aplicar, solamente se prevén las dos siguientes. Por una parte, se prevé que los Estados miembros *impidan la entrada en sus territorios o el tránsito por ellos*, a: a) las personas físicas responsables de las violaciones y abusos graves de los derechos humanos; b) las personas físicas que proporcionen apoyo financiero, técnico o material o que participen de alguna otra forma en tales violaciones y abusos graves; c) las personas físicas que estén asociadas a las personas incluidas en a) y b)⁴⁵. Se trata de una medida que se aplica exclusivamente en el ámbito de la PESC, ya que los Estados miembros de la UE conservan la competencia para decidir sobre la admisión de extranjeros en su territorio, por lo que no se regula en el citado Reglamento 2020/1998. Aunque se debe poner de manifiesto que las Decisiones PESC son vinculantes para los Estados miembros y deben ser cumplidas por estos; a pesar de una reciente decisión de nuestro Tribunal Supremo, que lo ha cuestionado a raíz de una inesperada y fugaz visita a España de un alto cargo del Gobierno de Venezuela, incluida en la lista de destinatarios de medidas restrictivas aplicadas por la UE contra este país latinoamericano⁴⁶. Si bien, como ya se ha apuntado, los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las Decisiones

⁴³ YOUNGS, R., “The New EU Global Human Rights Sanctions Regime: Breakthrough or Distraction?”, *Carnegie Europe*, 14 de diciembre de 2020 (se puede consultar en <https://carnegieeurope.eu/2020/12/14/new-eu-global-human-rights-sanctions-regime-breakthrough-or-distraction-pub-83415>).

⁴⁴ Art. 1.4 de la Decisión 2020/1999.

⁴⁵ Art. 2.1 de la Decisión 2020/1999. Por otra parte, en esta disposición se recogen una serie de excepciones a la aplicación de esta medida: los Estados no estarán obligados a denegar la entrada en su territorio a sus propios nacionales; los Estados deben respetar los privilegios e inmunidad que deban conceder como país anfitrión de una Organización Internacional o de una conferencia internacional o en virtud de los acuerdos multilaterales que regulen determinados privilegios e inmunidades; asimismo podrán aplicarse excepciones por motivos humanitarios; o para poder celebrar un diálogo político dirigido a poner fin a las violaciones graves de los derechos humanos; o cuando sea necesario para tramitar un procedimiento judicial.

⁴⁶ MANGAS MARTÍN, A., “Sobre la vinculatoriedad de la PESC y el espacio aéreo como territorio de un Estado (comentario al Auto del TS español de 26 de noviembre de 2020, sala de lo penal)”, *Revista General de Derecho Europeo*, 53, 2021, pp. 197-208.

PESC son los propios del Derecho Internacional Público, ya que con carácter general el TJ carece de competencia para su control, no obstante las excepciones que se prevén en los Tratados Constitutivos y la amplia interpretación de las mismas que ha llevado a cabo el Tribunal de Luxemburgo⁴⁷.

Por otra, asimismo los Estados miembros deben *inmovilizar todos los fondos y recursos económicos* cuya propiedad, control, o tenencia correspondan a uno de los tres mencionados supuestos, y hacer efectiva la correlativa prohibición de poner fondos o recursos económicos a disposición directa o indirecta de tales personas físicas o jurídicas o entidades. Al tratarse de una medida que afecta a competencias de la UE reguladas en el TFUE –libre circulación de capitales...--, dichas medidas se deciden primero en el ámbito PESC y posteriormente deben ejecutarse a través del Reglamento 2020/1998, en el que se regulan de forma bastante detallada el alcance y las condiciones para la aplicación de esta medida restrictiva, así como sus excepciones y las garantías que deben cumplirse para su adopción –comunicación a los afectados, motivación de la inclusión en la lista, sanciones a aplicar a quienes incumplan esta medida restrictiva...--⁴⁸.

Llama la atención que con esta normativa se prevé, en algún grado, *la aplicación extraterritorial* de la medida restrictiva consistente en inmovilizar los fondos y recursos económicos, ya que según el art. 19 del Reglamento 2020/1998, esta medida debe ser aplicada: a) en el territorio de la Unión, incluido su espacio aéreo; b) en las aeronaves o

⁴⁷ El TJ no es competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la PESC, ni sobre los actos adoptados sobre la base de tales disposiciones (arts. 24.1 TUE y 275 TFUE). Pero en los Tratados Constitutivos están expresamente previstas dos excepciones a esta regla general; además en su jurisprudencia el TJUE ha reconocido otras dos excepciones: a) en primer lugar, el TJ es competente para controlar el respeto del art. 40 TUE, en el que se prevé que la ejecución de la PESC no “afectará” a los procedimientos y atribuciones que corresponden a las instituciones de la UE según el TFUE; b) en segundo lugar, como ya se ha señalado en el anterior epígrafe 2, el TJ es competente para conocer de los recursos de anulación interpuestos de conformidad con las condiciones previstas en el art. 263.4 TFUE, relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del Capítulo 2 del Título V del TUE (en el que se regula la PESC), por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas (art. 275 TFUE); c) en tercer lugar, aunque no se prevé expresamente en los Tratados Constitutivos, en *Rosneft Oil Company* el TJ mantiene que es competente para pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales de validez relativas a actos normativos adoptados en el ámbito de la PESC. Siempre que las peticiones de decisión prejudicial de validez versen: o bien sobre el control del respeto del art. 40 TUE por dichos actos normativos PESC; o bien sobre el control de legalidad de las medidas restrictivas PESC adoptadas frente a personas físicas o jurídicas: Sentencia del TJ (Gran Sala) de 28 de marzo de 2017, *Rosneft Oil Company*, C-72/15, EU:C:2017:236; y d) en cuarto lugar, aunque tampoco se prevé expresamente en los Tratados Constitutivos, en *Bank Refah Kargaran*, el TJ mantiene que, de conformidad con el principio de la tutela judicial efectiva, es competente para pronunciarse sobre un recurso de indemnización planteado en virtud del art. 268 TFUE. En la medida en que este recurso de indemnización tenga por objeto obtener la reparación de los perjuicios supuestamente sufridos, como consecuencia de medidas restrictivas adoptadas contra personas físicas o jurídicas mediante decisiones PESC: Sentencia del TJ (Gran Sala) de 6 de octubre de 2020, *Bank Refah Kargaran*, C-134/19 P, EU:C:2020:793, apdos. 43-44.

⁴⁸ Art. 3 de la Decisión 2020/1999 y art. 3 y siguientes del Reglamento 2020/1998. También se regulan una serie de excepciones a la aplicación de esta medida: para satisfacer las necesidades básicas, como alimentos, tratamientos médicos...; para el pago de honorarios profesionales relativos a la prestación de servicios jurídicos... Se debe destacar que la aplicación de las excepciones a la inmovilización de los fondos y recursos económicos, siempre se supedita a que el Estado miembro que las aplique informe a los demás Estados miembros y a la Comisión.

buques bajo la jurisdicción de un Estado miembro; c) a toda persona física nacional de un Estado miembro, se encuentre dentro o fuera del territorio de la UE; d) a toda persona jurídica, entidad u organismo, registrado o constituido de conformidad con el Derecho de un Estado miembro, se encuentre dentro o fuera del territorio de la UE; y e) a toda persona jurídica, entidad u organismo en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, dentro de la UE. El cumplimiento de los apartados c) y d) puede ser motivo de controversias con terceros Estados, dado el relativo alcance extraterritorial con el que se han regulado, si bien basado en el vínculo de la nacionalidad que mantiene la persona física o jurídica con el Estado miembro⁴⁹.

Conviene destacar que, a pesar de la generalidad con la que de entrada se enuncia el posible ámbito de aplicación de esta normativa, su efectiva implementación respecto de una determinada persona física o jurídica o entidad, exige que la inclusión de esta en el Anexo de la Decisión 2020/1999 se lleve a cabo *mediante decisión unánime del Consejo*⁵⁰. La Comisión y el Alto Representante, y el Parlamento Europeo, vienen defendiendo, hasta ahora sin éxito, que para la aplicación de este nuevo régimen sancionatorio, debería ser suficiente que se alcanzara la mayoría cualificada en el Consejo⁵¹.

Por tanto, es el Consejo, como institución de la UE en la que están representados los gobiernos de los Estados miembros, la que debe determinar los destinatarios de las medidas restrictivas previstas en esta normativa; es decir, las personas físicas o jurídicas o entidades responsables de violaciones graves de los derechos humanos que deben ser incluidas en la lista del mencionado Anexo. En los arts. 5 y 6 de la Decisión 2020/1999 y en los arts. 14 y 15 del Reglamento 2020/1998, se prevé que el Consejo, cuando decida incluir a una persona física o jurídica o entidad u organismo en la lista de destinatarios de las medidas restrictivas, debe comunicarlo a la persona física o jurídica o entidad u organismo, bien directamente si conoce su domicilio, bien mediante la publicación de un anuncio, y debe ofrecerle la oportunidad de presentar observaciones que, en su caso, pueden hacer que el Consejo reconsidere su Decisión. Además, el Consejo debe “mencionar” los motivos de su inclusión en el Anexo en el que se relacionan los destinatarios de las medidas restrictivas.

No obstante estas disposiciones, no se prevé ninguna garantía procesal o administrativa específica –como podría ser una decisión previa de una autoridad judicial o administrativa--, a los efectos de que la decisión que adopte el Consejo sobre la inclusión de una determinada persona física o jurídica o entidad, sea conforme con el derecho a la

⁴⁹ Véase sobre las contramedidas unilaterales con alcance extraterritorial, el estudio de la práctica, con el que se ponen de manifiesto las dudas más que fundadas sobre su legalidad de conformidad con el Derecho internacional contemporáneo, de SILINGARDI, S., *Le sanzioni unilaterali...*, *op. cit.*, pp. 126 y ss.

⁵⁰ Art. 5 Decisión 2020/1999, al que se remite el art. 3.3 del Reglamento 2020/1998.

⁵¹ Véase la Resolución del Parlamento Europeo, P8_TA(2019)0215, “Un régimen europeo de sanciones para las violaciones de los derechos humanos”, de 14 de marzo de 2019; en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0215_ES.html. Y más recientemente, la Resolución de 8 de julio de 2021, “Régimen general de sanciones de la UE en materia de derechos humanos (Ley Magnitski de la UE)”, P9_TA(2021)0349, en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0349_ES.html.

tutela judicial efectiva, el derecho de defensa y el derecho a la protección de los datos de carácter personal, derechos que deben ser respetados en la aplicación del Reglamento 2020/1998, como así se prevé en su propio Preámbulo. La inexistencia de estas salvaguardas, puede dar lugar a la presentación de recursos de anulación ante el TJ por los particulares que consideren vulnerados tales derechos en la aplicación de esta normativa⁵². Tales recursos serán resueltos de conformidad con la propia jurisprudencia que ha desarrollado el TJ, sobre todo durante las dos últimas décadas, relativa al respeto de los derechos fundamentales de los destinatarios de medidas restrictivas, a la que *supra* se ha hecho una breve referencia⁵³.

2. ¿Cabe esperar una práctica también poco uniforme?

Hasta la fecha, la UE, siempre gracias a la unanimidad lograda en el seno del Consejo, ha aplicado las medidas contempladas en la Decisión 2020/1999 y en el Reglamento 2020/1998⁵⁴, *en primer lugar, a un total de cuatro ciudadanos rusos* responsables de violaciones graves de los derechos humanos en Rusia, incluidos arrestos y detenciones arbitrarios, así como la represión generalizada y sistemática de la libertad de reunión pacífica y de asociación y la libertad de opinión y expresión. En concreto se trata de cuatro individuos, que ocupan altos cargos en la administración rusa, implicados en la detención del político opositor ruso Alexei Navalny: a saber, a) el Director del Servicio Penitenciario Federal ruso; b) el Presidente del Comité de Investigación de la Federación de Rusia; c) el Fiscal General de la Federación de Rusia; y d) el Director del Servicio Federal de las Tropas de la Guardia Nacional de la Federación de Rusia⁵⁵.

En segundo lugar, y tres semanas después, el Consejo acuerda incluir en la lista de personas y entidades a las que se aplica la Decisión 2020/1999, *a un total de once*

⁵² “Editorial Comments”, *Common Market Law Review*, vol. 58, 2021, pp. 621-634, pp. 629-631.

⁵³ Jurisprudencia que ha merecido la atención de la doctrina: véanse *inter alia*, BEAUCILLON, CH., *Les mesures restrictives...*, *op. cit.*, pp. 477 y ss.; BEAUCILLON, CH., “Opening up the horizon: The CJEU’s new take on country sanctions”, *Common Market Law Review*, n. 55, 2018, pp. 387-415; CHALLET, C., “Reflections on Judicial Review of EU Sanctions Following the Crisis in Ukraine by the Court of Justice of the European Union”, *Research Paper in Law (Department of European Legal Studies, College of Europe)*, 2020-4, pp. 1-22; FERRER LLORET, J., “El control judicial de la política exterior de la Unión Europea”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 2010, pp. 97-158; GARRIDO MUÑOZ, A., *Garantías judiciales y sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: de la técnica jurídica a los valores*, Valencia, 2013, capítulos VI, VII y VIII; GOSALBO-BONO, R., y NAERT, F., “The Reluctant (Lisbon) Treaty and Its Implementation in the Practice of the Council”, en LÓPEZ-ESCUADERO, M., y EECKHOUT, P. (eds.), *The European Union’s External Action in Times of Crisis*, Oxford, 2016, pp. 14-84, pp. 62 y ss.; JANER TORRENS, J.J., “La tutela de los derechos fundamentales en la adopción de medidas sancionadoras por la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 43, 2012, pp. 773-806; ZELYOVA, N., “Restrictive measures –sanctions compliance, implementation and judicial review challenges in the common foreign and security policy of the European Union”, *Era Forum*, 2021, pp. 159-181.

⁵⁴ Véase sobre esta incipiente práctica, PORTELA, C., “The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished business?”, *Revista General de Derecho Europeo*, 54, 2021, pp. 20-44, pp. 23-25.

⁵⁵ Decisión (PESC) 2021/372 del Consejo de 2 de marzo de 2021, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2020/1999, y Reglamento de Ejecución (UE) 2021/371 del Consejo, de 2 de marzo de 2021 por el que se aplica el Reglamento (UE) 2020/1998, ambos en *DO L* núm. 711, de 2 de marzo de 2021. En su Anexo se da cuenta de la participación de cada una de las personas físicas que se incluyen en la lista, en las violaciones y abusos graves de los derechos humanos que se les atribuyen.

personas y cuatro entidades, como respuesta a las violaciones y abusos graves de los derechos humanos, tales como torturas, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas o el uso sistemático de trabajos forzados, cometidas en China, la República Popular Democrática de Corea, Libia, Eritrea, Sudán del Sur y Rusia. Más en particular, se trata de las siguientes personas físicas: a) cuatro altos cargos de la administración civil y policial china, responsables de violaciones graves de los derechos humanos de uigures y de personas de otras minorías étnicas musulmanas; b) dos altos cargos de la administración militar y policial de Corea del Norte, según el Consejo responsables de torturas, homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios, desapariciones forzadas de personas y detenciones arbitrarias, así de como trabajos forzados y violencia sexual contra mujeres generalizados; c) dos libios al mando de la Milicia Kaniyat, responsables de ejecuciones sumarias y desapariciones forzadas de personas entre 2015 y 2020 en la ciudad libia de Tarhuna; d) dos altos cargos de la administración rusa en Chechenia, responsables de violaciones graves de los derechos humanos (torturas, ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias; y e) un general de un grupo armado en Sudán del Sur, responsable de ejecuciones y homicidios extrajudiciales, sumarios o arbitrarios. Y de las siguientes entidades: a) la Oficina de Seguridad Pública del Cuerpo de Producción y Construcción de Xinjiang, una organización económica y paramilitar estatal de la región Autónoma Uigur de Xinjiang; b) la Fiscalía Central de la República Popular Democrática de Corea; c) la Milicia Kaniyat, milicia armada libia; y d) la Oficina de Seguridad Nacional del Gobierno de Eritrea, responsable de detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas de personas y torturas cometidas por sus agentes. Se debe añadir que otros cinco Estados europeos no miembros de la UE han manifestado su compromiso de cumplir estas medidas restrictivas adoptadas por la UE: tres Estados candidatos –Albania, Montenegro y Macedonia del Norte--, y dos Estados que participan en el Espacio Económico Europeo –Islandia y Noruega--⁵⁶.

Por tanto, como balance de los primeros seis meses de su vigencia, el Consejo ha decidido aplicar la Decisión y el Reglamento citados de diciembre de 2020, *por lo que se refiere a las violaciones graves de los derechos humanos en el Mediterráneo meridional, solamente a dos nacionales libios, principales responsables de las atrocidades cometidas por una milicia armada de este país, y a la propia milicia Kaniyat*. No se ha considerado que otras personas físicas o jurídicas, o entidades, de Estados del Mediterráneo

⁵⁶ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/04/27/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-alignment-of-certain-countries-concerning-restrictive-measures-against-serious-human-rights-violations-and-abuses/>. Durante los últimos años los otros dos Estados candidatos, Serbia y Turquía, no se suelen comprometer al cumplimiento de las medidas restrictivas que decide la UE. En el caso de Serbia, como protesta por la lentitud con la que, en opinión de su Gobierno, se desarrolla el proceso de adhesión de este Estado a la UE. En el supuesto de Turquía, como es obvio porque el Gobierno dirigido por Erdogan es responsable de vulneraciones graves de los derechos humanos, aunque sea considerado, al menos formalmente, como un Estado candidato a la adhesión a la UE. Es más, como se va a insistir a continuación, de aplicar con rigor la citada normativa de diciembre de 2020, la UE debería adoptar medidas restrictivas contra un buen número de altos cargos de la administración civil y militar de Turquía, empezando por el Presidente de su Gobierno: véanse sobre la participación de terceros Estados en la aplicación de las medidas restrictivas que aplica la UE, SZÉP, V., y VAN ELSUWEGE, “EU sanctions policy and the alignment of third countries. Relevant experiences for the UK?”, en SANTOS VARAS, J., y WESSEL, R.A. (eds.), *The Routledge Handbook on the International Dimension of Brexit*, London and New York, 2020, pp. 226-240, pp. 229-230.

meridional, deban ser incluidas en las listas de destinatarios de las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2020/1999 y en el Reglamento 2020/1998. Como ya se ha insistido con relación a la aplicación de medidas restrictivas de enfoque geográfico o por país, en la mayoría de tales Estados se cometen vulneraciones graves de los derechos humanos, cuyos principales responsables, en un elevado porcentaje, ocupan altos cargos en la administración civil o militar del Estado, y desde luego son bien conocidos. Por ejemplo, por lo que se refiere a las vulneraciones graves de los derechos humanos cometidas por la policía y el ejército marroquí en los territorios ocupados del Sahara Occidental. O por lo que respecta a las vulneraciones graves de los derechos humanos perpetradas durante los últimos años en Israel, Egipto o Turquía, de las que también se ha hecho somera mención en el anterior epígrafe II. De nuevo, se trata de consideraciones de carácter político, económico o estratégico, las que seguramente explican, que no justifican al menos desde un punto de vista jurídico internacional, la pasividad que la UE, con su Consejo al frente, mantiene ante tales vulneraciones graves de los derechos humanos.

Aunque resulte muy aventurado predecir qué va a ocurrir en los próximos años, todo apunta a que no cabe esperar que el Consejo lleve a cabo una aplicación del todo uniforme de la Decisión 2020/1999 y del Reglamento 2020/1998. Muy probablemente, factores de toda índole van a condicionar y limitar la aplicación de esta normativa. Con la que la UE se dota de un mecanismo selectivo de imposición de medidas restrictivas como respuesta a vulneraciones graves de los derechos humanos que se cometan en cualquier lugar del mundo. Si bien, dejando siempre en manos de los 27 Gobiernos representados en el Consejo la decisión, por unanimidad, sobre la lista de destinatarios de las mismas.

IV. ¿LA PRÁCTICA DE LA UNIÓN EUROPEA ES CONFORME CON EL DERECHO INTERNACIONAL?

Como se ha podido comprobar en las anteriores páginas, durante la última década la UE está recurriendo con cierta frecuencia a medidas descentralizadas de aplicación de normas, *calificables en el Derecho Internacional contemporáneo de medidas de retorsión y de contramedidas*, como respuesta a violaciones graves de los derechos humanos. Se trata de medidas restrictivas que en bastantes ocasiones se aplican selectivamente contra personas físicas o jurídicas o entidades, como respuesta a vulneraciones graves de las normas del Derecho Internacional sobre derechos humanos que son atribuibles a Estados vinculados jurídicamente por tales normas. En efecto, en la gran mayoría de los supuestos, la UE aplica tales medidas de forma selectiva contra personas físicas o jurídicas o entidades que forman parte de órganos de un Estado o que actúan por cuenta de las autoridades de un Estado. Por tanto, *se trata de hechos llevados a cabo por órganos estatales o que actúan por su cuenta y por ello atribuibles a un Estado, que dan lugar a su responsabilidad internacional*. Que estas medidas se apliquen específicamente contra determinadas personas físicas o jurídicas o entidades, no es óbice para que encuentren su

acomodo en al marco del Derecho de la responsabilidad internacional del Estado⁵⁷. Como prueba de ello, a continuación se traerán a colación las reacciones que han suscitado las medidas restrictivas aplicadas por la UE, por parte de las autoridades de algunos Estados, como China o la Federación de Rusia; a pesar de que la UE ha optado por medidas de carácter selectivo con el objetivo de evitar en la medida de lo posible la confrontación diplomática con los Gobiernos de estos Estados.

En el primer supuesto, *el recurso a las medidas de retorsión*, su legalidad jurídico internacional no plantea ninguna discusión, puesto que se trata de medidas en sí mismas ajustadas a Derecho Internacional, que se sitúan dentro de la discrecionalidad que les corresponde a los 27 Estados miembros, y por ende también a la UE, cuando estos deciden que la aplicación de medidas de retorsión se lleve a cabo de forma uniforme y coordinada en el marco del Derecho de la UE. En este sentido, se deben calificar como medidas de retorsión, por ejemplo, los embargos de armas o la prohibición de entrada en el territorio de los 27, que la UE aplica en algunos supuestos como respuesta a vulneraciones graves de los derechos humanos; ya sea con relación a un tercer Estado, ya sea contra individuos y/o entidades incluidas en la lista Anexa a las Decisiones PESC correspondientes. A salvo la existencia de algún régimen convencional que establezca obligaciones jurídicas en estos ámbitos entre el tercer Estado y la UE y/o sus Estados miembros, lo que supondría que la adopción de tales medidas restrictivas constituye la aplicación de contramedidas descentralizadas como respuesta a un previo hecho ilícito (lo que no ha sido el caso con relación a los asuntos de la práctica de la UE brevemente estudiados en los anteriores epígrafes II y III).

En efecto, asimismo, en algunas ocasiones los 27 Estados miembros también optan por una aplicación uniforme y coordinada, sirviéndose para ello del Derecho de la UE, de *contramedidas descentralizadas*. Se trata en este supuesto de medidas que en sí mismas son contrarias al Derecho Internacional, pero su licitud se encuentra justificada, ya que se adoptan como reacción a un previo hecho ilícito, en este caso la vulneración grave de los derechos humanos. En este apartado se debe incluir, sobre todo y como medida más frecuentemente adoptada, la inmovilización de los fondos y recursos económicos⁵⁸. Se

⁵⁷ Al menos en la gran mayoría de supuestos en los que la UE aplica medidas restrictivas como respuesta a violaciones graves de los derechos humanos, como se ha estudiado en los anteriores epígrafes II y III. Si bien, *cabe la posibilidad de que la UE adopte tales medidas como respuesta a violaciones graves de los derechos humanos que no se pueden atribuir a ningún Estado, como es el caso de las medidas restrictivas aplicadas a dos naciones libios al mando de la Milicia Kaniyat y a este mismo grupo armado*. En este último supuesto son de aplicación las normas del Derecho Internacional general que regulan la responsabilidad internacional de otros sujetos del Derecho internacional (movimientos de liberación nacional, grupos insurreccionales..., e incluso los propios individuos, si se acepta la subjetividad internacional, muy limitada, de estos últimos), que como es sabido no han sido objeto de la labor que lleva a cabo la Comisión de Derecho Internacional. Si bien, al menos en parte las soluciones normativas que defiende el órgano codificador con su proyecto de artículos de 2001, podrían ser de aplicación por analogía con relación a la responsabilidad internacional de otros sujetos del Derecho Internacional; por ejemplo, las relativas a los límites y condiciones que deben cumplir las contramedidas, a las que a continuación se hará somera referencia.

⁵⁸ A la que se puede añadir, como se ha explicado supra, la suspensión de la aplicación de las relaciones convencionales que mantenga la UE con un tercer Estado; como por ejemplo decidió la UE en 2011 al suspender la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la CEE y la República Árabe Siria.

puede discutir hasta qué punto y con qué condiciones las autoridades de un Estado —en este caso, los 27 Estados miembros— pueden inmovilizar los fondos y los recursos económicos propiedad o a disposición de personas físicas o jurídicas o entidades de terceros Estados. Ya sea de conformidad con el Derecho Internacional general, ya sea en aplicación de la red de tratados comerciales y de promoción y protección de inversiones que han concluido la UE y sus Estados miembros con terceros Estados⁵⁹. Pero no cabe duda de que cuando la UE ha decidido este tipo de medidas restrictivas, han sido política y jurídicamente contestadas por los terceros Estados cuyos nacionales las han soportado, y también por los propios particulares. Lo que ha dado lugar, como ya se ha citado en el epígrafe II, a un buen número de recursos de anulación ante el TJ, resueltos por este órgano jurisdiccional teniendo en cuenta tanto el DUE como el Derecho Internacional.

En este sentido, desde la perspectiva jurídico internacional, al tratarse de contramedidas descentralizadas, la UE debe cumplir todas las condiciones necesarias para su aplicación de conformidad con el Derecho Internacional en vigor, objeto de codificación y desarrollo progresivo por parte de la Comisión de Derecho Internacional en sus proyectos de artículos de 2001 —Estados— y 2011 —Organizaciones Internacionales—⁶⁰.

⁵⁹ Se puede traer a colación, a este respecto, que en la lista de casos pendientes ante la Corte Internacional de Justicia, se encuentran las dos demandas presentadas por Irán contra Estados Unidos, la primera el 14 de junio de 2016 en el caso *Certain Iranian Assets* (<https://www.icj-cij.org/en/case/164>); y la segunda el 16 de julio de 2018 en el caso *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights* (<https://www.icj-cij.org/en/case/175>). En ambos, Irán solicita a la Corte Internacional de Justicia que se pronuncie sobre la legalidad de las medidas económicas de carácter sancionador decididas por las autoridades estadounidenses en su contra. Algo más en concreto, en la primera demanda Irán pide a la Corte de La Haya que declare la ilicitud, entre otras actuaciones legislativas, administrativas y judiciales de las autoridades estadounidenses, de las medidas dirigidas a “congelar” todos los activos de personas físicas, jurídicas o entidades de nacionalidad iraní que se encuentren en Estados Unidos; medidas que según Irán son contrarias al Tratado de Amistad suscrito entre ambos Estados en 1955.

⁶⁰ En concreto, en los arts. 49 a 53 del Proyecto de 2001 y en los arts. 51 a 56 del Proyecto de 2011. En los que se prevé que la aplicación de contramedidas no puede vulnerar el principio de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, las normas internacionales que protegen los derechos humanos fundamentales, las obligaciones impuestas por el Derecho internacional humanitario... Véase, *inter alia*, RUILOBA ALVARINO, J., *Las contramedidas...*, *op. cit.*, pp. 95 y ss. Como es sabido, hasta la fecha la Asamblea General no ha decidido convocar una conferencia de plenipotenciarios para debatir y en su caso convertir en tratados internacionales a los dos proyectos elaborados por la Comisión de Derecho Internacional que se acaban de mencionar. A pesar de que durante los últimos 20 años regularmente se incluye este tema en el orden del día de la Sexta Comisión de la Asamblea General. Pero a la luz de los “osificados” debates que se suceden sobre esta cuestión, no se aprecian visos de que se vaya a convocar una conferencia codificadora. En el contexto del más que relativo interés que los representantes de los Estados miembros demuestran en el seno de la Sexta Comisión por el futuro del proyecto de artículos aprobado en 2001, dos son los temas que suscitan más controversia: las consecuencias de la violación grave de una obligación impuesta por una norma imperativa del Derecho internacional general, y la regulación de las contramedidas, en particular con relación a la invocación de las responsabilidades por un Estado distinto del Estado lesionado (art. 48): véase SARVARIAN, A., “The Ossified Debate on a UN Convention on State Responsibility”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 70, 2021, pp. 769-798. Todo ello no obsta para que buena parte de las disposiciones del proyecto de 2001 sean aplicadas por los tribunales internacionales como expresión del Derecho internacional consuetudinario en vigor: véase el último Informe del Secretario General, “Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Compilación de las decisiones de cortes, tribunales y otros órganos internacionales”, A/74/83, de 23 de abril de 2019; y con anterioridad sus Informes A/62/62 y A/62/62/Add.1, A/65/76, A/68/72 y A/71/80 y A/71/80/Add.1.

A este respecto, a pesar de las cautelas que mantiene la Comisión de Derecho Internacional en sus Proyectos sobre responsabilidad internacional de 2001 y 2011 (arts. 48 y 54, y 49 y 57, respectivamente⁶¹), el estudio de la práctica protagonizada por la UE durante la última década permite afirmar la legalidad del recurso a contramedidas descentralizadas por parte de todos los Estados que forman la actual sociedad internacional ---ya sea actuando de forma individual, ya sea de manera conjunta en el seno de una Organización Internacional de integración, como es la UE--, para exigir el cese y la reparación --en interés de los beneficiarios de la obligación violada--- de la violación grave de las normas internacionales sobre derechos humanos⁶². Entre las que

⁶¹ Según la CDI, el art. 54 “no prejuzga el derecho de cualquier Estado, facultado por el párrafo 1 del artículo 48 para invocar la responsabilidad de otro Estado, a tomar medidas lícitas contra ese Estado para asegurar la cesación de la violación y la reparación *en interés del Estado lesionado o de los beneficiarios de la obligación violada*” (cursiva añadida). *Si bien, en sus comentarios al art. 54 del Proyecto, que como es sabido datan de 2001*, la CDI, entre otros asuntos de la práctica a este respecto, que califica de “limitada y bastante embrionaria”, y de “escasa y [concerniente] a un número limitado de Estados”, cita las medidas colectivas contra Yugoslavia adoptadas en 1998 por los Estados miembros de la Comunidad Europea como respuesta a la crisis humanitaria de Kosovo, consistentes en la congelación de los fondos yugoslavos y la prohibición inmediata de los vuelos: Véase Informe de la Comisión de Derecho Internacional, A/56/10, pp. 386 y ss. En la doctrina, véanse CORTÉS MARTÍN, J.M., *Las Organizaciones Internacionales: Codificación y Desarrollo Progresivo de su Responsabilidad Internacional*, Sevilla, 2008, pp. 425 y ss.; GALLO COBIÁN, V., *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales y sus Estados miembros, con particular atención al caso de la Unión Europea*, Navarra, 2014, pp. 194 y ss.; GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)*, Granada, 2012, pp. 177 y ss.; SÁNCHEZ, V.M., *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales para el mantenimiento de la paz. Medidas que no implican el uso de la fuerza*, Barcelona, 2005, pp. 436 y ss. Cautelas que más recientemente la CDI también reitera, fundamentalmente mediante una remisión al mencionado proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de 2001, al aprobar en su sesión de 2019, en primera lectura, el proyecto de conclusiones sobre las normas imperativas de derecho internacional general (ius cogens). Más en concreto, su propuesta de Conclusión 17, titulada “Normas imperativas de derecho internacional general (ius cogens) como obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto (obligaciones erga omnes)”, reza del siguiente modo: “1. Las normas imperativas de derecho internacional general (ius cogens) generan obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto (obligaciones erga omnes), en las que todos los Estados tienen un interés jurídico. 2. Todo Estado tiene derecho a invocar la responsabilidad de otro Estado por la violación de una norma imperativa de derecho internacional general (ius cogens), de conformidad con las normas sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”. Y en los comentarios que se acompañan a esta “conclusión”, la CDI se limita a citar los artículos y respectivos comentarios del proyecto sobre responsabilidad aprobado en 2001. Cabe añadir que en este proyecto de conclusiones la CDI propone el siguiente listado, no exhaustivo y sin orden ni jerarquía, de normas de ius cogens: a) La prohibición de la agresión; b) La prohibición del genocidio; c) La prohibición de los crímenes de lesa humanidad; d) Las normas básicas del derecho internacional humanitario; e) La prohibición de la discriminación racial y el apartheid; f) La prohibición de la esclavitud; g) La prohibición de la tortura; y h) El derecho a la libre determinación: <https://legal.un.org/ilc/reports/2019/spanish/chp5.pdf>. Véase en la doctrina española, GUTIÉRREZ ESPADA, C., *De la alargada sombra del ius cogens*, Granada, 2021, pp. 156-159 y 170-171.

⁶² Se hace uso de las nociones de cese y reparación --en interés de los beneficiarios de la obligación violada--, que defiende la CDI en su Proyecto de artículos y en los comentarios al mismo. En concreto, el art. 54 del Proyecto de artículos, titulado “medidas tomadas por Estados distintos de un Estado lesionado”, está redactado del siguiente modo: “Este capítulo no prejuzga el derecho de cualquier Estado, facultado por el párrafo 1 del artículo 48 para invocar la responsabilidad de otro Estado, a tomar medidas lícitas contra este Estado para asegurar la cesación de la violación y la reparación en interés del Estado lesionado o de los beneficiarios de la obligación violada”.

sin ninguna duda se encuentran la prohibición del genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y otras vulneraciones graves de los derechos humanos -- homicidio, tortura, desaparición forzada, privación arbitraria de la libertad...--⁶³.

Como así se puede defender teniendo en cuenta la práctica de la UE durante los últimos años, entre otros, en los asuntos de Libia o de Siria⁶⁴. Y como recientemente ha previsto de forma expresa la UE en su legislación “interna”, en concreto en la citada Decisión 2020/1999⁶⁵. Por más que la mayoría de las medidas restrictivas adoptadas por la UE,

⁶³ Véase a este respecto, el Memorandum presentado por PELLET, A., “Sanctions unilaterales et droit international”, *Annuaire de l’Institut de droit international-Séssion de Tallin*, vol. 76, 2015, pp. 721-736, con las que defiende que, dada la importancia de este tema, el IDI debería prestarle atención en el marco de sus actividades; KATSELLI PROUKAKI, E., *The problema of Enforcement in International Law. Countermeasures, the non-injured State and the idea of international community*, London, 2010, pp. 201 y ss.; y ROBIN, D.-S., “L’intérêt à agir de l’UE pour adopter des contre-mesures au regard des règles relatives à la responsabilité internationale”, en SIMON, D. (dir.), *Actualité...*, *op. cit.*, pp. 263-287. Pero véase también la postura escéptica sobre la legalidad de tales contramedidas unilaterales, ya que se considera que la práctica no puede calificarse de general, uniforme, constante y duradera, dada la oposición que, a la aplicación de contramedidas unilaterales de carácter económico, sostienen un buen número de Estados de Asia, África y Oceanía, de SILINGARDI, S., *Le sanzioni...*, *op. cit.*, pp. 12 y ss., 182 y ss. y 343 y ss.; y las críticas que a la práctica de la UE en la aplicación de medidas restrictivas formulan JIMÉNEZ GARCÍA, F., “Medidas restrictivas en la Unión Europea: Entre las ‘sanciones’ y el unilateralismo europeo”, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., y MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. (eds.), *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia, 2017, pp. 509-534, pp. 514 y ss.; y ORAKHELASHVILI, A., “Sanctions and Fundamental Rights of States: The Case of EU Sanctions Against Iran and Syria”, en HAPPOLD, M., y EDEN, P. (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Oxford, 2016, pp. 13-36, p. 36, en la que llega a la siguiente conclusión: “the above analysis has demonstrated that both UN and EU sanctions against Iran and Syria constitute unwarranted interferences with the two States’ fundamental rights under general international law and the United Nations Charter, such as their freedom from external intervention in their domestic affairs, and their freedom to conduct their economic policies, including the administration of their natural resources” [*sic*].

⁶⁴ Al considerar conforme con el Derecho Internacional en vigor la práctica de la UE estudiada en los epígrafes II y III, al mismo tiempo se debe poner de manifiesto que *el recurso a medidas descentralizadas de aplicación de normas, desde luego no es la mejor solución para garantizar el cumplimiento de las normas internacionales, en este caso las referidas a la protección internacional de los derechos humanos*. Con carácter general, se debe insistir, entre otras cuestiones, en la discrecionalidad que presenta su aplicación y que su puesta en práctica se ve muy influida o condicionada por la desigualdad que existe entre los Estados. Pero mientras no se desarrollen los procedimientos institucionales de aplicación de normas y en particular los procedimientos obligatorios de solución de controversias basados en la intervención de un tercero con capacidad para imponer decisiones vinculantes a las partes en la misma --como así ocurre en el ámbito del Derecho de la UE--, no se puede negar la licitud en el Ordenamiento Internacional contemporáneo de las medidas descentralizadas de aplicación de normas, cumpliendo eso sí todas las condiciones necesarias para su aplicación de conformidad con el Derecho Internacional general: véase a este respecto, FERRER LLORET, J., “El Derecho de la responsabilidad internacional del Estado ante la celebración de una conferencia codificadora”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVI, 2004, pp. 705-739.

⁶⁵ Conviene advertir, no obstante, que con relación al citado apartado d), subapartados iii), iv) y v) del artículo 1.1 de la Decisión 2020/1999, en el que se prevé la adopción de medidas restrictivas como respuesta a violaciones graves de la libertad de reunión pacífica y de asociación, la libertad de opinión y de expresión o la libertad de religión o creencias, la práctica internacional relativa a la adopción de medidas de retorsión o de contramedidas descentralizadas es muy escasa, incluida la propia práctica protagonizada por la UE. Como se ha señalado, aunque en la citada disposición se prevé que tales vulneraciones deben ser generalizadas, sistemáticas o deben revestir otro tipo de gravedad respecto de los objetivos de la PESC establecidos en el art. 21 TUE, se pueden contabilizar decenas de Estados de todo el mundo en los que

conviene insistir en ello, deban situarse dentro de la categoría de las medidas de retorsión (salvo, principalmente, la inmovilización de los fondos y recursos económicos). En este mismo sentido, el TJ mantiene una línea jurisprudencial favorable a salvaguardar el objetivo que persiguen las medidas restrictivas aplicadas por el Consejo, consistente en presionar a los responsables de violaciones graves de los derechos humanos para que pongan fin a las mismas; con lo que de un modo más o menos explícito, se afirma la legitimidad de las medidas adoptadas por la UE, de conformidad con el ordenamiento internacional contemporáneo⁶⁶.

Asimismo, la práctica estudiada pone de manifiesto que durante la última década la UE hace una apuesta decidida por *medidas de respuesta de carácter selectivo*, centradas en los principales responsables de las violaciones graves de los derechos humanos, tanto en los regímenes geográficos o por Estado, como a través del nuevo régimen horizontal o temático de imposición de medidas restrictivas adoptado en diciembre de 2020. De este modo, por una parte, se evita que las consecuencias de tales medidas afecten de manera negativa a la población civil. Por otra, se determina y se visualiza con toda claridad a los responsables de tales vulneraciones, lo que en sí mismo ya constituye una medida de presión o “sanción” contra las personas físicas o jurídicas y entidades que son identificadas con cierta precisión.

Desde esta óptica, merece una valoración positiva la adopción de los citados Decisión 2020/1999 y Reglamento 2020/1998, normativa con la que, como ya se ha señalado, se pretende desvincular la aplicación de medidas restrictivas de una determinada situación geográfica y/o de la situación política en la que se encuentre un tercer Estado. Se trata de medidas restrictivas que se aplican selectivamente sobre determinadas personas físicas o jurídicas o entidades, sin que se prejuzgue necesariamente a todo el Gobierno de un tercer Estado y sin que sus efectos perjudiquen a toda la población civil.

Por esta vía, la UE se dota a nivel interno de una herramienta jurídica con la que se prevé su actuación como sujeto activo de responsabilidad internacional, para exigir el cumplimiento de la normativa internacional sobre derechos humanos en cualquier lugar

durante la última década se han cometido vulneraciones de los mencionados derechos de esta entidad, sin que por regla general se les hayan aplicado medidas de retorsión o contramedidas descentralizadas. En los próximos años se podrá comprobar si *esta propuesta de desarrollo progresivo del Derecho Internacional que la UE propugna con su normativa “interna”* se ve confirmada por la práctica internacional, incluida la protagonizada por la propia UE.

⁶⁶ Véanse, entre otras, las Sentencias del TJ relativas a la aplicación de medidas restrictivas con relación a Siria, de 21 de abril de 2015 (Gran Sala), C-630/13 P, *Issam Anboubá c. Consejo*, ECLI:EU:C:2015:247, en la que el TJ sostiene que “en el presente asunto, en la apreciación de la importancia de los intereses en juego, que forma parte del control de la proporcionalidad de las medidas restrictivas discutidas, se pueden tener en cuenta el contexto en el que éstas se integran, el hecho de que era urgente adoptarlas para ejercer presión sobre el régimen sirio a fin de que cesara la represión violenta contra la población y la dificultad de obtener pruebas más concretas en un Estado en situación de guerra civil dirigido por un régimen de naturaleza autoritaria”: apdo. 47; de 7 de abril de 2016, C-193/15 P, *Tarif Akhras c. Consejo*, ECLI:EU:C:2016:219; y de 9 de julio de 2020, C-241/19, *George Haswani c. Consejo*, ECLI:EU:C:2020:545, en la que reitera que “...en el caso de autos, la adopción de las medidas restrictivas reviste un carácter adecuado, ya que se inscribe en un objetivo de interés general tan fundamental para la comunidad internacional como es la protección de la población civil”: apdo. 102.

del mundo, *sin que por ello necesariamente se deba mantener una postura de confrontación con las autoridades estatales de un determinado Estado, y pudiéndose mantener con ellas la cooperación política, económica y, en su caso, la cooperación para el desarrollo*. El recurso a medidas restrictivas de carácter horizontal o temático, puede servir para desvirtuar la crítica frontal que sobre todo los Estados en vías de desarrollo – también otros Estados, como China— alegan para rechazar la licitud jurídico internacional de las contramedidas unilaterales de carácter económico, consideradas por este grupo de Estados como una imposición de las potencias occidentales industrializadas en perjuicio de sus débiles economías⁶⁷.

V. CONSIDERACIONES FINALES: SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Una vez adoptada la mencionada normativa, en diciembre de 2020, dirigida a la imposición selectiva de medidas restrictivas de carácter horizontal o temático, para las instituciones de la UE resultará mucho más difícil la defensa a ultranza de la postura o enfoque pretendidamente positivo que vienen manteniendo en sus relaciones con un buen número de Estados de todo el mundo y algo más en particular con la mayoría de los Estados del Mediterráneo meridional, y que no hace mucho se reiteraba en la citada Comunicación titulada “Asociación renovada con los países vecinos meridionales: Una nueva agenda para el Mediterráneo”⁶⁸. Según la cual, se debe persistir a toda costa en un enfoque positivo, con el que se prime la colaboración y la cooperación con las autoridades del Estado, como mejor vía para tratar de influir en la situación de los derechos humanos en ese país. Al menos a priori, la Decisión y el Reglamento adoptados en diciembre de 2020, facilitan que se apliquen medidas restrictivas contra personas físicas y jurídicas y entidades, sin que ello necesariamente deba repercutir negativamente en las relaciones de cooperación con el Estado en cuestión.

⁶⁷ SILINGARDI, S., *Le sanzioni unilaterali...*, *op. cit.*, pp. 182 y ss. Sobre el sempiterno debate en el seno del Consejo de Derechos Humanos y de la AG de la ONU sobre la ilegalidad de las medidas coercitivas unilaterales, véase BARBER, R., “An Exploration of the General Assembly’s Troubled Relationship with Unilateral Sanctions”, *International and Comparative Law Quarterly*, 2021, pp. 1-27, quien concluye del siguiente modo: “... the Assembly’s resolutions should not be read as asserting that unilateral coercive measures are illegal per se. Rather, they should be read as asserting that unilateral coercive measures are illegal if they either coercively encroach upon a state’s domaine reserve, and/or fail to respect established principles of due process, negatively impact human rights, apply extra-territorially or amount to a blockade”: p. 27. Por ejemplo, el pasado 23 de marzo de 2021 se aprobó en el Consejo de Derechos Humanos, por una mayoría de 30 votos a favor, 15 en contra (entre los que se cuentan todos los Estados miembros de la UE que lo son del Consejo de Derechos Humanos, además de otros 6 Estados, a saber: Austria, Brasil, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Japón, Islas Marshall, Holanda, Corea, Polonia, Ucrania y Reino Unido) y 2 abstenciones (Armenia y México), la Resolución A/HRC/RES/46/5, titulada “Las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos”. Véase también el informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, DOUHAN, A., “Repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales: prioridades y hoja de ruta”, A/HRC/45/7, de 21 de julio de 2020.

⁶⁸ Join (2021) 2 final, de 9 de febrero de 2021.

Aunque esta ventaja debe ser tomada a beneficio de inventario, ya que en el supuesto de que la UE adopte medidas restrictivas contra altos cargos de la administración civil o militar de un tercer Estado, es muy probable que tales medidas no sean bien recibidas por el régimen político de ese país. Como así se demuestra en el caso de la aplicación de medidas restrictivas contra miembros de la administración civil y policial china responsables de la represión contra la minoría uigur, inmediatamente respondidas por las autoridades chinas con la adopción de una lista de personas físicas y organismos de la UE a los que se les prohíbe la entrada en territorio chino y el desarrollo de relaciones económicas y comerciales con el país asiático⁶⁹.

En cualquier caso, la adopción de medidas restrictivas de carácter selectivo por parte de la UE contra determinadas personas físicas o jurídicas o entidades, necesariamente debe incardinarse en el contexto más general de la acción exterior que desarrolle la UE en sus relaciones con terceros Estados, en el marco de la cual las Instituciones de la UE deben tener en cuenta todos los instrumentos convencionales y autónomos de que disponen para hacer efectivos los objetivos que deben alcanzarse con la acción exterior de esta Organización Internacional de integración regional. Desde luego, la adopción de medidas restrictivas de carácter selectivo como respuesta a violaciones graves de los derechos humanos, no se puede separar a modo de compartimento estanco del conjunto de actuaciones que protagoniza la UE en su acción exterior. Por ejemplo y como se insistirá a continuación, no sería en absoluto coherente que la UE aplique la prohibición de entrada en territorio de la UE a determinados altos cargos de un tercer Estado, al que algunos Estados miembros exportan ingentes cantidades de material de defensa o de doble uso⁷⁰.

Por otra parte, también se ha destacado que con este nuevo mecanismo las distintas instancias públicas y los representantes de la sociedad civil –parlamentos nacionales, el propio Parlamento Europeo, organizaciones no gubernamentales...-- podrán tener una mayor capacidad de influencia en las decisiones del Consejo en este ámbito. Puesto que podrán aportar documentos y pruebas fidedignas de las vulneraciones graves de los derechos humanos que se están cometiendo en todo el mundo, y demandar que se apliquen medidas restrictivas contra sus responsables. Si bien, falta por comprobar si esta influencia posibilitará que el Consejo mantenga una práctica uniforme en la aplicación de

⁶⁹ Entre ellos, el Comité Político y de Seguridad del Consejo, el Subcomité de Derechos Humanos del Parlamento Europeo, así como un grupo de investigadores y miembros de thinks-tanks europeos. Además, recientemente, en junio de 2021, se ha aprobado legislación china con la que se prevé que las personas físicas o jurídicas que cumplan las medidas restrictivas adoptadas por terceros Estados u Organizaciones Internacionales contra China, podrán ser a su vez objeto de sanciones económicas por parte de China, consistentes en la prohibición de entrada en territorio chino y la inmovilización de sus recursos y fondos económicos: <https://www.economista.com.mx/internacionales/Todo-sobre-la-ley-china-contra-las-sanciones-extranjeras-20210611-0025.html>. También es conocida la respuesta adoptada por la Federación de Rusia ante las medidas restrictivas aplicadas por la UE en su contra, consistentes en restringir las relaciones comerciales en algunos ámbitos, como por ejemplo con relación a determinados productos agrícolas procedentes de países europeos, entre ellos España: HEDBERG, M., “The target strikes back: explaining countersanctions and Russia’s strategy of differentiated retaliation”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 34, 2018, pp. 35-54.

⁷⁰ YOUNGS, R., “The New EU...”, *loc. cit.*

medidas restrictivas, para lo que se necesita, como ya se ha reiterado, que se alcance la unanimidad entre los gobiernos de los 27 Estados miembros⁷¹.

En efecto, como se ha comprobado en los anteriores epígrafes, aunque la UE esté protagonizando una práctica de cierta relevancia en el recurso a medidas restrictivas de carácter autónomo, ya se trate de ámbito geográfico, ya se trate de ámbito horizontal o temático, se presentan muchas dudas sobre si la UE está desarrollando una política exterior firme y coherente en esta materia. Como se ha puesto de manifiesto, *la acción exterior de la UE se presenta poco uniforme y los casos de dobles estándares o dobles raseros a la hora de aplicar medidas restrictivas son muy evidentes, en particular por lo que se refiere a los Estados del Mediterráneo meridional*. Se puede concluir, por tanto, que, con relación a la práctica de la UE relativa a la aplicación de medidas restrictivas, los que están son, pero no están todos los que son. No se puede poner en duda la gravedad, tanto cuantitativa como cualitativa, de las vulneraciones de los derechos humanos que se vienen cometiendo durante la última década en Siria y en Libia. Pero la comparación con la terrible entidad de las violaciones de los derechos humanos que se perpetran en estos dos Estados, no debería justificar una actitud contemplativa o indiferente de la UE ante las violaciones también de evidente gravedad que se cometen en otros Estados del Mediterráneo meridional, como se ha comentado muy someramente supra en los casos de Marruecos, Egipto o Israel; a los que se puede añadir Turquía, por citar un Estado aledaño a esta región admitido como Estado candidato.

En este orden de cosas, se debe poner también de manifiesto que las medidas restrictivas presentan una efectividad más que relativa, al menos desde la perspectiva de alcanzar el principal objetivo para el que se adoptan, que no es otro que conseguir el cese y la reparación –en interés de los beneficiarios de la obligación violada– de las violaciones graves de los derechos humanos. Aunque de entrada, se debe destacar la importancia que en la práctica a priori presenta esta política “sancionatoria” de la UE, si se tiene en cuenta que la UE es una gran potencia económica y comercial, con cerca de la quinta parte del producto interior bruto mundial y el 15% del comercio mundial, así como la primera potencia mundial por lo que se refiere a la cooperación al desarrollo⁷². Además, en este punto resulta muy importante que la UE coordine su política exterior relativa a la aplicación de medidas restrictivas, con la que mantengan otros Estados que también

⁷¹ HERNÁNDEZ SIERRA, A., “El nuevo régimen global...”, loc. cit., pp. 273 y ss. Como reconocía el representante del Alto Representante en respuesta a pregunta parlamentaria el pasado 6 de julio de 2021, “In many ways, we are still very much at the beginning of the journey under this regime. About six months after its establishment, it might be still too early to already make an in-depth assessment. However, it is clear that this sanction regime has already solicited strong reaction, an indication of the impact of sanctions under this regime. The listing criteria are clearly defined under this regime. Any possible change to the scope of the regime, for instance the question whether to include corruption or not is for the Council to decide by unanimity. The initial focus has been to start implementing the current regime. As you know, the High Representative proposed to use qualified-majority voting for the adoption of new listings but not all Member States agreed to this. The High Representative continues to believe that the greater use of qualified-majority voting not only in this regime, but in common foreign and security policy overall could bring considerable benefits and make decisions faster and more efficient. He will continue to discuss this with Member States”: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-07-06-ITM-013_ES.html.

⁷² BLOJ, R., “Les sanctions, instrument privilégié de la politique étrangère européenne”, *Questions d'Europe*, n. 598, 2021, pp. 1-9.

asuman que el respeto de los derechos humanos se debe proyectar en su política exterior a través de medidas de presión contra las personas físicas o jurídicas o entidades responsables de violaciones graves de los derechos humanos⁷³. De lo contrario, la efectividad de las medidas restrictivas que aplique la UE se puede ver muy limitada. Tanto las de ámbito geográfico o por país, como las temáticas u horizontales. Por ejemplo, en el primer caso, basta citar las medidas restrictivas aplicadas por la UE durante nada menos que durante última década contra Siria. En el segundo, se puede hacer referencia a las medidas restrictivas adoptadas por la UE contra altos cargos de la administración civil y policial china responsables de la represión contra la minoría musulmana uigur⁷⁴.

⁷³ Así se prevé en el art. 9 de la Decisión 2020/1999, en el que se preceptúa que “para que las medidas expuestas en la presente Decisión tengan el mayor efecto posible, la Unión animará a terceros Estados a que adopten medidas restrictivas similares a las establecidas en la presente Decisión”. Aunque no se concreta qué tipo de actuaciones pondrá en práctica la UE a la hora de “animar” a terceros Estados para que la secunden en la aplicación de medidas restrictivas. En esta dirección, es muy conveniente, sobre todo de cara a reforzar la efectividad de tales medidas, que su aplicación por la UE se lleve a cabo de forma coordinada con el resto de Estados de todo el mundo, que también estén dispuestos a compartir esta postura dirigida a que el respeto de los derechos humanos sea un principio estructural del ordenamiento internacional, como Noruega, Canadá, Reino Unido... Más en particular, la actuación de la UE a la hora de aplicar medidas restrictivas, también se debería coordinar con la del Gobierno del Reino Unido. En concreto, durante el primer año de aplicación de la “Global Human Rights Sanctions Regulation 2020”, se han sancionado a un total de 72 personas físicas y 6 entidades; *destaca la aplicación de sanciones contra 20 personas, nacionales de Arabia Saudí, implicadas en el asesinato en Turquía del periodista Jamal Khashoggi* (véase sobre la aplicación de esta normativa en el mencionado período, el Informe elaborado por el Think Tank “Royal United Services Institute”: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/uk-global-human-rights-sanctions-year-one-numbers>); *asesinato que, por cierto, hasta la fecha no ha recibido respuesta por parte de la UE en forma de medidas restrictivas contra los responsables del mismo*. Y con la del Gobierno de Estados Unidos, liderado en la actualidad por su Presidente Biden, en el marco de la aplicación de la citada “Global Magnitsky Human Rights Accountability Act”. Como insiste el PE en su Resolución de 8 de julio de 2021, “Régimen general de sanciones de la UE en materia de derechos humanos (Ley Magnitski de la UE)”, P9_TA(2021)0349, en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0349_ES.html: “Está convencido de las ventajas que aporta cooperar y coordinarse con socios y países de ideas afines en la aplicación del régimen de sanciones de la UE; alienta a la Comisión y a los Estados miembros a que se inspiren en la estrecha cooperación y las relaciones estratégicas entre la Unión y los EE.UU., basadas en la historia común y en una serie de valores democráticos compartidos, a la hora de establecer sanciones, y pide que se debatan periódicamente las sanciones selectivas, en particular en el contexto del Diálogo Transatlántico de Legisladores”.

⁷⁴ Aunque resulta difícil precisar la efectividad de estas medidas restrictivas y de hecho hasta ahora no existen estudios que ofrezcan una metodología ampliamente aceptada sobre cómo evaluar la efectividad de tales medidas, un tema que sin duda requiere de un enfoque interdisciplinar: véanse GIUMELLI, F., *The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience*, Dorchester, 2013, pp. 79 y ss.; JONES, L., y PORTELA, C., “La evaluación del éxito de las sanciones internacionales: una nueva agenda investigadora”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n. 125, 2020, pp. 39-60. Por ejemplo, se ha propuesto evaluar la efectividad de las medidas restrictivas aplicadas por la UE respecto de Estados que formaban parte de la Antigua Unión Soviética, como Bielorrusia, desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos: SHYROKYKH, K., “Human Rights sanctions and the role of black knights: Evidence from the EU’s post-Soviet neighbours”, *Journal of European Integration*, 2021, pp. 1-20; algunas conclusiones a las que se llega en este estudio resultan difícilmente rebatibles: entre otras, que el impacto de las medidas restrictivas adoptadas por la UE es mucho menor si el Estado que las soporta puede encontrar el apoyo político, económico y comercial de un tercer Estado, con capacidad o potencial en estos ámbitos para sustituir la influencia de la UE en el Estado objeto de las medidas restrictivas. Por ejemplo, la Federación de Rusia ha ejercido ese papel de tercer Estado respecto de las medidas restrictivas contra

No obstante, se puede considerar que *con la adopción de estas medidas restrictivas también se persiguen otros objetivos de alcance más general*. Aunque no siempre se consiga el cese y la reparación de las vulneraciones graves de los derechos humanos, con la aplicación de medidas restrictivas la UE está demostrando con hechos que mantiene una política exterior conforme con los valores sobre los que se sustenta recogidos en el art. 2 del TUE y que, por ende, no va a mantener relaciones de cooperación militar, económicas y comerciales con regímenes políticos de terceros Estados y/o con personas físicas o jurídicas responsables de violaciones graves de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, la práctica de la UE en la imposición de medidas restrictivas puede desplegar un cierto efecto preventivo y disuasorio en terceros países de todo el mundo⁷⁵.

En esta dirección, la UE puede hacer efectivo así su papel de potencia normativa, comprometida con el respeto y la promoción del Derecho Internacional, y en particular del Derecho Internacional de los derechos humanos. Con el objetivo final de que el respeto de los derechos humanos forme parte de la nómina de los principios estructurales del ordenamiento internacional. Con su práctica relativa a la aplicación de medidas restrictivas, en última instancia *la UE trata de exportar el principio del respeto de los derechos humanos como principio estructural vigente en el subsistema regional europeo que constituye esta Organización Internacional, para que sea aceptado por la generalidad de los Estados como principio estructural del ordenamiento internacional contemporáneo*.

En este sentido, como ya se ha insistido, *cabe demandar que, en los próximos años, la UE consolide su papel de potencia normativa defensora a nivel internacional del respeto de los derechos humanos*, desarrollando una política más uniforme y firme en la aplicación de medidas restrictivas como respuesta a vulneraciones graves de los derechos humanos. Tanto a nivel universal, como algo más en particular, en sus relaciones con los Estados de su vecindario meridional, cuya estabilidad política, económica y social es de fundamental importancia para la UE. Si la UE pretende que las relaciones de cooperación con estos Estados en el ámbito económico y comercial, o en la lucha contra la inmigración ilegal y en la lucha contra el terrorismo, entre otros temas, sean fluidas y den buenos

Bielorrusia adoptadas por parte de la UE. Asimismo, ese papel de tercer Estado ha sido ejercido por Irán y también por la Federación de Rusia, con relación a las medidas restrictivas adoptadas por la UE contra Siria; medidas que hasta el día de hoy ofrecen resultados muy pobres desde la perspectiva del cese y la reparación de las violaciones graves de los derechos humanos perpetradas en Siria durante la última década.

⁷⁵ Como se ha señalado, los objetivos o las funciones a alcanzar o cumplir por las medidas restrictivas no se limitan a conseguir el cese y reparación de las violaciones de los derechos humanos: también se deben tener en cuenta otros objetivos o funciones como: “... stigmatizing violations of international norms, deterring further escalation, demonstrating resoluteness towards domestic audiences, displaying EU unity, as well as supporting allies in the sanctions coalition”: HELWIG, N., JOKELA, J., y PORTELA, C., “Conclusions and Recommendations”, *FIIA REPORT*, 2020, pp. 143-149, pp. 143-144; en el mismo sentido, y destacando el impacto psicológico o emocional que en el marco de las relaciones internacionales pueden desplegar las medidas restrictivas, véase HOFER, A., “The Efficacy of Targeted Sanctions in Enforcing Compliance with International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 113, 2019, pp. 163-168. En opinión de RUSSELL, M., “EU human rights sanctions...”, *loc. cit.*, p. 7, “Even though human rights sanctions do not always bring tangible results, this does not mean that they are not useful. Restrictive measures may have a deterrent effect on potential human rights abusers. They are also important in signalling the EU’s attachment to human rights”.

resultados⁷⁶. A buen seguro, esa estabilidad se basa en estructuras políticas democráticas, comprometidas con el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos no puede limitarse a un discurso centrado exclusivamente en la llamada condicionalidad positiva, con la que con carácter general se ofrece diálogo político y ayuda financiera y técnica, para la mejora de la situación de los derechos humanos en terceros países⁷⁷.

Además, *la UE también debe hacer uso de las medidas restrictivas de carácter selectivo en supuestos en los que se vulneren gravemente los derechos humanos, tanto a través de un enfoque geográfico, como desde una óptica horizontal o temática*. Como se prevé en la Decisión y el Reglamento aprobados en diciembre de 2020, instrumentos normativos con los que la UE se ha dotado de herramientas jurídicas que permiten una aplicación muy selectiva de medidas restrictivas. Haciendo uso de esta normativa, la UE debería lanzar un mensaje muy contundente en su acción exterior en materia de derechos humanos, en el sentido de que no va a permitir que viajen al territorio de sus Estados miembros, y además les va a inmovilizar los fondos y recursos económicos, a todos los responsables de violaciones graves de los humanos, sea cual sea el cargo o puesto que ejerzan en el Estado del que sean nacionales, y sea cual sea el Estado en cuestión⁷⁸.

Es muy probable que esta propuesta sea puesta en cuestión, tildándola de ingenua o de idealista. Se dirá que, por razones pragmáticas, de *realpolitik*, la UE no puede mantener una política exterior tan comprometida con el respeto de los derechos humanos, ya que ello puede ir en detrimento de otros intereses o necesidades que debe defender en sus

⁷⁶ Véanse a este respecto las críticas sobre la más que escasa preocupación que demuestra la UE por el respeto de los derechos humanos en sus relaciones de cooperación con terceros Estados, en el ámbito de la lucha contra la inmigración ilegal y el control de las fronteras exteriores, de IPPOLITO, F., “The rhetoric of human rights in EU external relations in the Mediterranean”, en IPPOLITO, F., BORZONI, G., y CASOLARI, F. (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterranean. Prospects for Migration Issues*, Cheltenham, 2020, pp. 270-300.

⁷⁷ Ayuda económica y financiera que, como se ha mencionado en el epígrafe I de este trabajo, según la Comisión Europea debe alcanzar un montante de unos 7.000 millones de euros para el período 2021-2027, para los Estados del Mediterráneo meridional; si bien, como también se ha señalado, en el citado Reglamento 2021/947 se prevé destinar un total de 19.323 millones de euros dentro de los programas geográficos a los países de la vecindad de la UE: a saber los 10 ya mencionados del Mediterráneo meridional, más Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Aunque pueda considerarse que con esta cantidad de dinero la UE ofrece su apoyo para la estabilidad política, económica y social de los Estados del Mediterráneo meridional, muy difícilmente va a lograr este objetivo, teniendo en cuenta el amplio ámbito geográfico en el que se va a repartir este dinero y la más que difícil situación en la que se encuentran la mayoría de estos Estados. Para calibrar la importancia de la financiación que ofrece la UE a sus vecinos de la cuenca sur del Mediterráneo, basta señalar que en ese mismo período la UE tiene previsto dedicar un total de 356.400 millones de euros al ámbito “recursos naturales y medio ambiente”; una buena parte de ese dinero será destinado a subvencionar a los agricultores europeos: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>.

⁷⁸ Pero véase a este respecto, el discurso cargado de buenas intenciones que se ofrece en el Informe Anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo de 2020, con el que la UE insiste hasta la saciedad en esta perspectiva positiva en pro de los derechos humanos en su acción exterior y dedica solamente un párrafo a la Decisión y el Reglamento de diciembre de 2020, con un breve descripción de algunos aspectos técnicos de esta normativa: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas_annual_report_humanity_2021_web.pdf, p. 191.

relaciones con terceros Estados (aprovisionamiento de materias primas, lucha contra la inmigración ilegal, lucha contra el terrorismo islamista...). Y se insistirá en que va a ser muy difícil que se alcance la unanimidad entre los Gobiernos de los 27 Estados miembros, para adoptar medidas restrictivas que afecten a las relaciones con terceros Estados, con los que se mantiene una cooperación muy estrecha en los mencionados ámbitos. Por ejemplo, es público y notorio el tradicional apoyo incondicional que mantiene Francia a la monarquía marroquí; lo que, a fecha de hoy, convierte en una quimera la posibilidad de que el Gobierno francés esté dispuesto a acordar, en el seno del Consejo de la UE, la imposición de medidas restrictivas como respuesta a las violaciones graves de los derechos humanos que se cometen en el Sahara Occidental⁷⁹.

También se añadirá, por otra parte, que en el contexto de esta problemática se debe tener muy presente la influencia política, militar, económica y comercial que Estados de otras latitudes están desplegando en el Mediterráneo Meridional durante los últimos años, entre los que destacan Estados Unidos, China y la Federación de Rusia, y algunos Estados del Golfo (Arabia Saudí...) e incluso Irán. Esta influencia en la mayoría de las situaciones en absoluto se supedita al respeto de los derechos humanos; muy probablemente ello va en detrimento del papel que la UE y sus Estados miembros pueden jugar en sus relaciones con los Estados del Mediterráneo Meridional en materia de derechos humanos⁸⁰.

Pero con carácter general se deben rechazar estas críticas, sin perjuicio de que también se deba reconocer que el desarrollo de la política exterior de la UE con cada uno de los terceros Estados, y más en concreto con cada uno de los Estados del Mediterráneo meridional, puede presentar sus propias singularidades. En primer lugar, *desde un punto de vista jurídico o formal*, porque la UE y sus Estados miembros tienen derecho a exigir el cumplimiento de las normas internacionales sobre derechos humanos a los terceros Estados que están vinculados, convencional o consuetudinariamente, por tales normas. Es decir, no se puede negar la vigencia de una red de tratados internacionales, y también de normas consuetudinarias, que obligan a todos los Estados del mundo al respeto de los derechos humanos, incluidos los Estados del Mediterráneo meridional⁸¹.

En segundo lugar, *desde la óptica del desarrollo de las relaciones diplomáticas con terceros Estados*, siempre parece preferible una actuación de los 27 en el seno de la UE. Por un lado, porque se traslada la responsabilidad de la decisión sobre la adopción de medidas restrictivas desde las respectivas capitales europeas a las instituciones de la UE, lo que puede diluir un tanto las consecuencias negativas de tal decisión en el marco de las relaciones bilaterales que se mantengan con el Estado objeto de las medidas restrictivas. Por otro, porque de la actuación concertada de los 27 a través de la UE muy

⁷⁹ A este respecto, basta recordar que durante los últimos años, Francia, como miembro permanente del Consejo de Seguridad, ha impedido que se atribuya a la MINURSO la competencia para supervisar el respeto de los derechos humanos en el Sahara Occidental: véase GONZÁLEZ VEGA, J., "Presente...", *loc. cit.*, pp. 270-272.

⁸⁰ MIREL, P., "Du Processus...", *loc. cit.*, p. 7.

⁸¹ Como se puede comprobar consultando el Capítulo IV de la base de datos de los tratados multilaterales, dedicado a los tratados sobre derechos humanos depositados ante el Secretario General de Naciones Unidas: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&clang=en>.

probablemente se derivará una mayor capacidad de presión o influencia sobre el tercer Estado, al menos en comparación con el supuesto en el que las medidas restrictivas fueran adoptadas por alguno de los Estados miembros por su cuenta y riesgo.

En tercer lugar, *desde una perspectiva política o material y lo que es más importante*, porque la experiencia demuestra que las relaciones de cooperación con gobiernos responsables de violaciones graves de los derechos humanos, en absoluto pueden ser previsibles, estables y seguras. Por el contrario, tales relaciones a medio o largo plazo se ven muy condicionadas por la situación en materia de derechos humanos en el Estado en cuestión. Hasta el punto de que la cooperación con el Gobierno de ese Estado puede llegar a ser materialmente imposible o inviable, en el marco de la inestabilidad o incluso de una situación de conflicto en la que se vea inmerso ese Estado, cuyo caldo de cultivo ha sido en buena medida la falta de respeto de los derechos humanos.

De hecho, la acción exterior cortoplacista y reactiva que durante estas dos últimas décadas ha mantenido la UE con sus socios del Mediterráneo Meridional, pretendidamente centrada en garantizar a toda costa la estabilidad de los regímenes políticos de este grupo de Estados, mediante el comentado enfoque positivo, a pesar de tratarse en la mayoría de casos de Gobiernos que no cumplen los derechos humanos, desde luego no ofrece un resultado exitoso. Sin ir más lejos, se debe recordar aquí la política contemplativa y en buena medida comprensiva que protagonizaron la UE y sus Estados miembros durante la primera década del presente siglo con relación a las violaciones graves de los derechos humanos que se cometían en la Libia de Gadafi y la Siria de los Al-Assad. Hasta el punto, de que, por una parte, durante cierto tiempo en varios Estados miembros se recibió a Gadafi en visita oficial con todos los honores de jefe de Estado, y se permitió que tanto él como sus familiares más directos llevaran a cabo importantes inversiones en Estados europeos⁸². Por otra, el régimen sirio de los Asad también fue bien considerado por un buen número de Estados europeos, entre ellos España⁸³. Como es sabido, los gobiernos europeos estaban preocupados sobre todo por sus intereses económicos –gas y petróleo–, y por la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal y el terrorismo islamista, y dejaron de lado cualquier tipo de presión política o económica en favor de los derechos humanos con relación a Libia y Siria, con la excusa de que el enfoque positivo era el más apropiado para obtener buenos resultados. Ni siquiera aplicaron un embargo de armas o de material de doble uso que pudiera ser utilizado para la represión interna⁸⁴. Lo cierto es que esta política exterior de la UE –y de sus Estados miembros– respecto de estos dos Estados, no impidió, en los dos casos, el estallido social y la posterior guerra civil; con un elevadísimo coste humanitario, y que ha dado lugar a una situación de inestabilidad crónica en ambos países, con consecuencias muy directas para la UE, en forma de crisis

⁸² En la primera década del presente siglo Gadafi viajó como Jefe de Estado de Libia a Italia, Francia, España, Bélgica...

⁸³ Como buena prueba de ello, en las hemerotecas se puede consultar que durante los primeros meses del conflicto que se inicia en Siria en 2011, el Gobierno español liderado por Zapatero, ofreció asilo al Presidente sirio Al-Assad así como a toda su familia: <https://vanguardia.com.mx/ofreceespanaasiloalassadysufamilia-1069828.html>.

⁸⁴ Entre otros Estados, es bien conocido que, durante los primeros años de esa década, el Gobierno español permitió las exportaciones de bombas de racimo a la Libia de Gadafi...

migratoria, atentados terroristas y desembolsos de cierta importancia para proporcionar ayuda humanitaria⁸⁵.

En este mismo sentido, durante la última década la aplicación de esa política contemplativa y en buena medida comprensiva por parte de la UE y de sus Estados miembros ante las violaciones graves de los derechos humanos responsabilidad de las autoridades de otros Estados de la cuenca sur del Mediterráneo, como Egipto, Israel o Marruecos, o de Estados muy próximos de este ámbito geográfico, como Turquía, tampoco ofrece unos resultados muy satisfactorios, ni mucho menos. Como botón de muestra respecto de las más que complejas relaciones que se desarrollan con cada uno de estos Estados, se puede hacer mención a: la reciente crisis migratoria con Marruecos tras la avalancha de inmigrantes que llegaron a Ceuta en mayo de 2021, con el beneplácito de las autoridades marroquíes; las turbulencias que en el terreno político, económico y social afectan a Egipto durante estos últimos años bajo el Gobierno del ex general golpista Al-Sisi; los reiterados ataques en buena medida indiscriminados responsabilidad del ejército de Israel contra la población civil palestina en los territorios ocupados; o, desde 2015, la gestión de la crisis migratoria por parte de las autoridades turcas, quienes han convertido a los más de tres millones de inmigrantes que se encuentran en su territorio en un arma de negociación política con la UE y sus Estados miembros, de la que se aprovecha el régimen de Erdogan sin ningún escrúpulo. Por tanto, la experiencia demuestra que la política basada en la colaboración, que en bastantes ocasiones cabe calificar de incondicional, que aplican la UE y sus Estados miembros a este grupo de Estados, no asegura unas relaciones exentas de conflictividad, ni garantiza, ni mucho menos, la estabilidad política, económica y social en tales Estados.

Por todo ello, la UE debería desarrollar una política exterior con los Estados del Mediterráneo meridional basada en el respeto del Derecho Internacional en general, y, más en particular, dirigida a contribuir con firmeza a la defensa de los derechos humanos en sus países vecinos, incluida *la aplicación de medidas restrictivas de carácter selectivo contra las personas físicas o jurídicas o entidades responsables de violaciones graves de los derechos humanos*. Se debería alcanzar el necesario acuerdo en el seno del Consejo de la UE para la aplicación de este tipo de medidas; acuerdo que debería ser impulsado por el Alto Representante y la Comisión, y con la participación del Parlamento Europeo. Tales medidas deberían aplicarse sin dobles estándares o distintos raseros, que lamentablemente son muy patentes en el desarrollo de la acción exterior de la UE, como se ha puesto en evidencia en los anteriores epígrafes. Al menos por lo que se refiere a medidas restrictivas como la prohibición de entrada en territorio de la UE y la inmovilización de los fondos y recursos económicos de los principales responsables de violaciones graves de los derechos humanos⁸⁶. Lo ocurrido con la Libia de Gadafi o la

⁸⁵ Véanse FERRER LLORET, J., “La Unión Europea ante la crisis libia: ¿Derecho internacional, democracia y derechos humanos en las relaciones euromediterráneas?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, vol. 16, 2012, pp. 13-56; y FERRER LLORET, J., “La Unión Europea ante la crisis siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior europea en el Mediterráneo”, *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 32, 2014, pp. 1-60.

⁸⁶ También con relación a la aplicación de un embargo de armas y de material de doble uso que pueda servir para la represión interna; medida de retorsión que debería ser de aplicación general respecto de cualquier

Siria de los Asad en la primera década de este siglo, no debería volver a repetirse. La UE no debería permitir que viajen y/o residan en el territorio de sus Estados miembros, ni tampoco que puedan hacer negocios con total libertad, las personas físicas y jurídicas responsables de violaciones graves de los derechos humanos en cualquier país del mundo, y cualquiera que sea el cargo que ejerzan en el país del que sean nacionales. Deberían ser medidas de aplicación general y sin dobles estándares. La UE estaría así transmitiendo un mensaje claro y firme en favor de la defensa del respeto de los derechos humanos en todo el mundo⁸⁷. En definitiva, la UE debería llevar a la práctica el objetivo que con carácter general se proclama en el primer considerando de la Decisión 2020/1999:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, y está decidida a proteger esos valores, que desempeñan un papel clave a la hora de garantizar la paz y la seguridad duradera, pilares de su acción exterior”.

En los próximos años, se podrá comprobar hasta qué punto una Organización Internacional de integración como la UE, con su práctica en la aplicación autónoma de medidas restrictivas de carácter selectivo como respuesta a vulneraciones graves de los derechos humanos, contribuye al efectivo cumplimiento de este sector de normas del Derecho Internacional contemporáneo. Porque, en definitiva, con el desarrollo de su acción exterior en este ámbito, la UE no sólo se juega su credibilidad como potencia normativa comprometida en general con el respeto del Derecho Internacional y algo más en particular con el respeto del Derecho Internacional de los derechos humanos. Se trata, sobre todo y lo que es más importante, de poner en marcha una política exterior de medio y largo plazo con la que haga uso de todas las medidas y actuaciones que tenga a su disposición, para apoyar efectivamente la estabilidad política, económica y social de terceros Estados en general; y más en particular de sus vecinos de la cuenca sur del Mediterráneo, cuya estabilidad sin duda es de fundamental importancia para la UE. Desde luego, la UE tiene mucho que ganar con este envite; ojalá no lo pierda.

Estado en el que se cometan violaciones graves de los derechos humanos. Véanse FERRER LLORET, J., “La aplicación de medidas de embargo de armas adoptadas por la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 6, 1999, pp. 279-324; JANER TORRENS, J.D., “Política europea de control de las exportaciones de armas convencionales y seguridad humana: mecanismos para fomentar el respeto de los derechos humanos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, 2016, pp. 49-71.

⁸⁷ En otros términos, en el desarrollo de su política exterior en materia de derechos humanos y en más en particular por lo que se refiere a *la aplicación de medidas restrictivas selectivas* como respuesta a violaciones graves de los derechos humanos, la UE debería demostrar que, a diferencia de lo ocurrido en sus relaciones con un buen número de Estados durante los últimos años, es capaz de cambiar el sentido de la famosa máxima que se atribuye al memorable actor y humorista, Groucho Marx, del siguiente modo: “estos son mis principios y si no le gustan..., lo siento, pero no tengo otros”.