

LA APLICACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN DE MEDIDAS
RESTRICTIVAS CONTRA VIOLACIONES Y ABUSOS GRAVES
DE LOS DERECHOS HUMANOS POR LA UNIÓN EUROPEA

*THE APPLICATION OF THE NEW RESTRICTIVE MEASURES
REGIME AGAINST SERIOUS VIOLATIONS AND ABUSES OF HUMAN
RIGHTS BY THE EUROPEAN UNION*

Rev. Boliv. de Derecho N° 33, enero 2022, ISSN: 2070-8157, pp. 436-453



María TORRES
PÉREZ

ARTÍCULO RECIBIDO: 10 de diciembre de 2021

ARTÍCULO APROBADO: 15 de diciembre de 2021

RESUMEN: El Régimen de Medidas Restrictivas contra Violaciones y Abusos Graves de los Derechos Humanos puesto en marcha a finales de 2020 por la Unión Europea se enmarca en el objetivo de la Comisión de reafirmar el firme compromiso de la Unión con la promoción de los valores universales y el fortalecimiento de su liderazgo en este ámbito. Sin embargo, el primer año de aplicación del régimen pone en duda su efectividad, ante la existencia de lagunas jurídicas que la empañan.

PALABRAS CLAVE: medidas restrictivas; violaciones y abusos graves; Derechos Humanos; Unión Europea.

ABSTRACT: *The Regime of Restrictive Measures against Serious Violations and Abuses of Human Rights launched at the end of 2020 by the European Union is part of the Commission's objective to reaffirm the Union's firm commitment to promoting universal values and strengthening its leadership in this field. However, the first year of implementation of the regime casts doubt on its effectiveness, given the existence of legal loopholes that tarnish it.*

KEY WORDS: *restrictive measures; serious violations and abuses; Human Rights; European Union.*

SUMARIO.- I. INTRODUCCIÓN.- II. EL RÉGIMEN DE MEDIDAS RESTRICTIVAS CONTRA VIOLACIONES Y ABUSOS GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS.- I. El soporte legal del Régimen de Medidas Restrictivas.- 2. Ámbito de aplicación del Régimen.- A) Los sujetos sancionables.- B) Las “violaciones y abusos graves de los Derechos Humanos”.- C) Las medidas restrictivas aplicables.- 3. El procedimiento de adopción y modificación de las medidas.- III. LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DURANTE EL AÑO 2021.- IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN.

En 2012 la Unión Europea (en adelante, UE) adoptó el Marco Estratégico para los Derechos Humanos y la Democracia¹, que establecía los principios, objetivos y prioridades destinados a mejorar la eficacia y la coherencia de la política de la UE en estos ámbitos. Para aplicar este Marco Estratégico, la UE ha aprobado hasta el día de hoy tres Planes de Acción (2012-2014², 2015-2019³ y 2020-2024⁴).

La Comisión Europea elegida en 2019 comenzó sus labores promulgando las prioridades de la institución y de la UE para el nuevo período que comenzaba y que engloba los años 2019-2024⁵, procediendo a desarrollar tal documento durante el año 2020. Entre las prioridades destacan dos que pretenden subrayar la labor de la UE como organización internacional y el papel que la misma debería llegar a tener en el mundo globalizado en el que vivimos, interrelacionando el bienestar interior de los ciudadanos europeos con el bienestar del resto de naciones y del resto de

1 Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D+i, código DER2017-85443-P (MINECO/AEI/FEDER, UE). Todos los hipervínculos citados han sido revisados con fecha 9 de diciembre de 2021. Marco Estratégico para los Derechos Humanos y la Democracia, Consejo de la Unión Europea, 11855/12, de 25 de junio de 2012. Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/es/pdf>.

2 Incluido como Anexo III junto con el Marco Estratégico.

3 Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Plan de Acción sobre derechos humanos y democracia (2015-2019) «Mantener los derechos humanos entre las prioridades de la agenda de la UE». JOIN(2015) 16 final, de 28 de abril de 2015. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52015JC0016>.

4 Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: 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. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0005>. Adoptado por el Consejo el 17 de noviembre de 2020.

5 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_es_1.pdf.

• María Torres Pérez

Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universitat de València (España), Departamento de Derecho Internacional “Adolfo Miaja de la Muela”. Sus principales líneas de investigación abarcan el Derecho Internacional Penal, el Derecho Internacional Humanitario, la Protección Internacional del Patrimonio Cultural, el Derecho de la Unión Europea y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Forma parte del Grupo de investigación “Desarrollo sostenible, gobernanza mundial y regional, orden internacional y europeo contemporáneos” GIUV2016-269 de la Universitat de València, dirigido por el Profesor Valentín Bou Franch y es la coordinadora local del Lab “Experiencing Europe” del Proyecto FORTHEM. Correo electrónico: maria.torres@uv.es.

personas. Estas dos prioridades se refieren a lograr una Europa más fuerte en el mundo y a la promoción de nuestro modo de vida europeo.

Dentro de dicha promoción, se sitúa el desarrollo de los Derechos Humanos y la Democracia en los que una Europa que proteja debe defender la justicia y los valores fundamentales de la UE no solo en el interior de la UE, sino también en su política exterior a través de distintas acciones como la modernización del sistema de asilo de la UE y la cooperación con los países socios, y el desarrollo de un nuevo plan para el avance de los Derechos Humanos y la Democracia en el mundo.

La presidenta de la Comisión Europea, Sra. *Ursula von der Leyen*, presentó el 18 de noviembre de 2020 el Nuevo Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia⁶ que contiene el programa de medidas que la Comisión Europea se propone desarrollar en este ámbito durante el período señalado.

Este Nuevo Plan de Acción se basa en los planes de acción anteriores y continua centrándose en prioridades a largo plazo mediante la identificación de cinco áreas prioritarias generales: 1) proteger y empoderar a las personas; 2) construir sociedades resistentes, inclusivas y democráticas; 3) promover un sistema mundial de Derechos Humanos y Democracia; 4) nuevas tecnologías: aprovechar las oportunidades y hacer frente a los desafíos; y 5) cumplir con los objetivos mediante la colaboración, el Plan de Acción también refleja el contexto cambiante prestando atención a las nuevas tecnologías y al vínculo entre los problemas ambientales mundiales y los Derechos Humanos.

El Nuevo Plan de Acción pretende, por tanto, reafirmar el firme compromiso de la UE en la promoción de los valores universales. Respeto por la dignidad humana, la libertad, la Democracia, la Igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos seguirán sustentando todos los aspectos de las políticas internas y externas de la UE. Según se destaca por parte de la Comisión Europea, el panorama mundial de los Derechos Humanos y la Democracia es mixto. Mientras que ha habido avances, el retroceso contra la universalidad e indivisibilidad de los Derechos Humanos, el cierre del espacio cívico y el retroceso de la Democracia debe ser abordado. Han surgido nuevas oportunidades y también riesgos, especialmente relacionados con los avances tecnológicos y el medio ambiente mundial.

El Nuevo Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Democracia establece también las ambiciones y prioridades de acción concreta en el campo de las relaciones de la UE y los terceros Estados y Organizaciones Internacionales. Para ello, se prevé que la UE y sus Estados miembros utilicen toda la gama de sus

6 Vide nota 4.

instrumentos, en todas las áreas de acción exterior, para centrar y fortalecer aún más el liderazgo mundial de la UE en las prioridades generales.

Pero la aplicación efectiva del Plan de Acción requiere no solo una acción coordinada de la UE y de sus Estados miembros, respetando las distintas funciones y competencias institucionales, sino también la puesta en marcha de toda una serie de mecanismos de ejecución, que demuestren un enfoque común de la UE. En este marco se pretende englobar el nuevo Régimen de sanciones en los casos de graves violaciones de los Derechos Humanos cuyo estudio acometeremos a continuación.

Este nuevo Régimen dio sus primeros pasos con la presentación por parte de la presidenta de la Comisión Europea, *Ursula von der Leyen*, y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Josep Borrell*, de una propuesta conjunta de Reglamento del Consejo correspondiente a la aplicación de medidas restrictivas (sanciones) ante violaciones y abusos graves de los derechos humanos el 19 de octubre 2020⁷.

Tras la propuesta conjunta, el Consejo aprobó el 7 de diciembre de 2020 una Decisión⁸ y un Reglamento⁹ por los que se establecía este régimen global de medidas restrictivas (o sanciones) en materia de Derechos Humanos, presentando la Comisión Europea una Nota interpretativa¹⁰ para abordar las cuestiones que, con toda probabilidad, iban a ir surgiendo en la aplicación de la nueva normativa. Este nuevo régimen no sustituirá a los regímenes de sanciones geográficas existentes¹¹, algunos de los cuales ya abordan violaciones y abusos de

7 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1939.

8 Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, DOUE L 410I, 7.12.2020, p.13. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2020.410.01.0013.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2020%3A410I%3ATOC>

9 Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, DOUE L 410I, 7.12.2020, p. 1. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2020.410.01.0013.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2020%3A410I%3ATOC>.

10 Nota Interpretativa de la Comisión sobre la Aplicación de Determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo, Bruselas, C(2020) 9432 final, de 17 de diciembre de 2020.

11 Sobre los regímenes de sanciones ya existentes, véase: HÖLBERT, C.: "A comparative study: where and why does the EU impose sanctions?", *Revista UNISCI*, núm. 43, 2017, pp. 53-71; PORTELA, C.: "Where and why does the EU impose sanctions?", *Politique Européenne*, núm. 17/3, 2005, pp. 83-111; PORTELA, C.: "Horizontal sanctions regimes: targeted sanctions reconfigured?", en: AA.VV.: *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, (coord. por C. BEAUCILLON), Edward Elgar, Cheltenham, 2021.

derechos humanos en Siria¹², Bielorrusia¹³, Venezuela¹⁴ o Yemen¹⁵, ni a aquellos regímenes desarrollados para los supuestos específicos de las armas químicas¹⁶ o los ciberataques¹⁷.

En cualquier caso, el presente estudio presenta una reflexión tras el primer año de aplicación del régimen no solo respecto a la conveniencia del instrumento jurídico publicado al efecto, sino también sobre su eficacia respecto a sus objetivos señalados en el momento de su publicación.

II. EL RÉGIMEN DE MEDIDAS RESTRICTIVAS CONTRA VIOLACIONES Y ABUSOS GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

I. El soporte legal del Régimen de Medidas Restrictivas.

Como hemos comentado, el soporte jurídico a este nuevo régimen se compone de dos instrumentos conjuntos adoptados el 7 de diciembre de 2020, la Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo¹⁸ y el Reglamento (UE) 2020/1998¹⁹. Tal conjunción normativa base para la adopción de medidas restrictivas se completa con tres instrumentos no normativos que servirán como guías en su aplicación: dos de ellos anteriores a este régimen y la nota interpretativa mencionada anteriormente²⁰.

Estas guías aplicables de forma analógica por parte de los Estados miembros al nuevo Régimen son las "Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad

12 Reglamento de Ejecución (UE) 2021/848 del Consejo, de 27 de mayo de 2021, por el que se aplica el Reglamento (UE) 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, DOUE L 188/18, 28.5.2021. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0848&from=ES>.

13 Reglamento (UE) 2021/1030 del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se modifica el Reglamento (CE) 765/2006 relativo a la adopción de medidas restrictivas con respecto a Bielorrusia, DOUE L 2241, 24.6.2021. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:2241:FULL&from=ES>.

14 Reglamento de Ejecución (UE) 2021/275 del Consejo de 22 de febrero de 2021 por el que se aplica el Reglamento (UE) 2017/2063 relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela, DOUE L 60 I/1, 22.2.2021. Disponible <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0275&from=ES>.

15 Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2015 del Consejo de 18 de noviembre de 2021 por el que se aplica el Reglamento (UE) 1352/2014 relativo a medidas restrictivas en vista de la situación en Yemen, DOUE L 410 I/1, 18.11.2021. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2015&from=ES>.

16 Reglamento (UE) 2018/1542 del Consejo, de 15 de octubre de 2018, relativo a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de las armas químicas, DOUE L 259, 16.10.2018, p. 12-21, en su versión consolidada de 15 de octubre de 2020. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02018R1542-20201015&from=EN>

17 Decisión (PESC) 2019/797 DEL CONSEJO de 17 de mayo de 2019 relativa a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenazan a la Unión o a sus Estados miembros, DOUE L 129, 17.5.2019, p. 13., en su versión consolidada de 19 de mayo de 2021. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0797&qid=1638295151707&from=EN>

18 Op. cit., nota 8.

19 Op. cit., nota 9.

20 Op. cit., nota 10.

común de la UE”²¹ y las “Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas”²². Sin embargo, ninguno de estos textos establece un régimen común de contestación de las medidas por parte de los sujetos sancionados por ellas, dejando tal mecanismo al ejercicio de las autoridades nacionales en conjunción con el control que de las mismas podrá realizar el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en virtud del art. 275.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²³.

2. **Ámbito de aplicación del Régimen de Medidas Restrictivas.**

A) Los sujetos “sancionables”.

El régimen permite a la UE imponer las medidas contenidas en el régimen no sólo a personas físicas, sino también a entidades y organismos -incluyendo agentes estatales y no estatales- responsables de violaciones y abusos graves de los derechos humanos en todo el mundo, implicados en ellos o asociados a ellos, independientemente del lugar en que se hayan producido.

En concreto, el art. 1.3. de la Decisión (PESC) 2020/1999 establece que “a efectos de la presente Decisión, las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos podrán 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 determinación de cada uno de los tipos que aquí se establecen, la Decisión no incluye ninguna definición, especificando el Reglamento que, respecto a los “agentes no estatales”, se referirá a “otros agentes no estatales a los que se aplique el art. 1, apartado 4, de la Decisión (PESC) 2020/1999”²⁴, es decir, los que figuren en el anexo²⁵.

Tan vaga determinación no es extraña a este tipo de instrumentos. Sin embargo, sí que resulta criticable si se relaciona con el necesario respeto a una serie de derechos procesales que figuran en los tratados de Derechos Humanos y en otros instrumentos europeos de cooperación judicial. Así, nos planteamos qué se va a considerar como “responsable” al efecto de la determinación de la sanción. “Responsable” implica, obviamente, una determinación de responsabilidad que, sin

21 Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE, 15598/17, 8 de diciembre de 2017. Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15598-2017-INIT/es/pdf>.

22 Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas, 8519/18, de 4 de mayo de 2018. Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/es/pdf>.

23 Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE). DOUE C 83/47, 30.3.2010 Disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>.

24 Art. 2.3 del Reglamento (UE) 2020/1998, del Consejo.

25 Sin embargo, el Anexo en el momento de publicación de los textos estaba vacío de contenido.

embargo, no se lleva a cabo a través de un procedimiento contradictorio previo, sino a través de una reacción política de la Unión ante una serie de actos que se definen como sancionables. Sin discutir la gravedad de éstos, sí que es cierto que la exigencia de respetar estos principios -no solo derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino también de las leyes procesales nacionales- hace plantearnos dudas respecto a la legalidad de la adopción de estas sanciones tanto en el plano interno como internacional, más si cabe cuando se alejan del marco de la responsabilidad internacional o la aplicación de medidas de retorsión²⁶. Más aún cuando los actos a los que se refieren la Decisión (PESC) y el Reglamento son actos estrechamente unidos a una definición penal.

Con el ánimo de limitar tal discrecionalidad, las Orientaciones y Mejores Prácticas mencionan la necesidad no sólo de respetar el Derecho Internacional aplicable al efecto, sino también las obligaciones dimanantes del Tratado de la Unión Europea o la Carta de Derechos Fundamentales, pero sin establecer qué mecanismo claro va a permitir tal respeto. Se especifica que “en las propuestas de inclusión autónoma en listas deberán constar los motivos individuales y particulares de cada inclusión en la lista. El objeto de los motivos es exponer, lo más concretamente posible, los motivos que llevan al Consejo a considerar, en el ejercicio de su discrecionalidad, que la persona, grupo o entidad reúne los criterios definidos por el acto jurídico base, teniendo en cuenta los objetivos de las medidas”²⁷. Pero los motivos y debates confidenciales nunca han casado bien con los principios que regulan los procesos penales ni los regímenes sancionadores.

B) Las “violaciones y abusos graves de los derechos humanos” contemplados.

Según determina el art. 1 de la Decisión (PESC) 2020/1999²⁸, las violaciones y abusos graves de los derechos humanos a los que se pretende responder a través del régimen de medidas restrictivas es:

- “a) el genocidio;
- b) los crímenes de lesa 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,

26 ROSAS, A.: “Restrictive measures against third states: value imperialism, futile gesture politics or extravaganza of judicial control?”, *Il diritto dell’Unione europea*, vol. 4, 2016, pp. 639-640.

27 Párr. 11 del Documento de Recomendaciones de métodos de trabajo para las sanciones autónomas de la UE, Anexo I a las Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas, op. cit., nota 20.

28 Cuya enumeración reproduce literalmente el art. 2 del Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo.

(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”.

Esta relación que comienza siendo una lista cerrada de “violaciones” -aunque posteriormente incluya un tipo ejemplificativo- resulta criticable desde el punto de vista del Derecho internacional penal en el que se inspira, al introducir cierta confusión entre los apartados b), c) y d), y suprimir de la misma los crímenes de guerra, abusos igualmente graves de los derechos humanos que no entran en tal consideración.

Tal y como viene entendiendo la doctrina especializada²⁹, los crímenes de lesa humanidad son una serie de conductas producidas en el marco de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil. Por ejemplo, el art. 2 del Proyecto de Artículos sobre la Prevención y Castigo de los Crímenes de Lesa Humanidad preparado por la Comisión de Derecho Internacional³⁰ define los Crímenes de Lesa Humanidad como “cualquiera de los actos siguientes cuando se

29 Sobre la definición de los crímenes de lesa humanidad, pueden verse, entre otras: BASSIOUNI, M.C.: *Crimes against Humanity in International Criminal Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1999, p. 610.; BASSIOUNI, M.C.: *Crimes against Humanity: Historical evolution and Contemporary Application*, Cambridge University Press, New York, 2011, p. 444; BOU FRANCH, V.: “Crimes against Humanity in Contemporary International Law”, en AA.VV., *The diversity of International Law. Essays in Honour of Professor Kalliopi K. Kaoufa* (coord. N. ZAIKOS), Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 547-580; CAPELLA I ROIG, M.: *La tipificación internacional de los crímenes contra la Humanidad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, p. 438.; TORRES PÉREZ, M.: *La responsabilidad internacional del individuo por la comisión de Crímenes de Lesa Humanidad*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, p. 349.

30 Proyecto de Artículos sobre la Prevención y Castigo de los Crímenes de Lesa Humanidad, aprobados por la Comisión en segunda lectura, en su 71^o período de sesiones, A/74/10, 2019 (en adelante, Proyecto CLH 2019). Disponible en <https://undocs.org/es/A/74/10>.

cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”, incluyendo en el listado de conductas prohibidas los asesinatos, el exterminio, la esclavitud, la deportación o el traslado forzoso de población, la encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de Derecho internacional; la tortura; la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables por el Derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo; la desaparición forzada de personas; el crimen de apartheid; y otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

Ante tal definición, reflejo del Derecho Internacional Consuetudinario en la materia, podríamos llegar a considerar que el apartado b) del art. 1 referido anteriormente pretende ampliar las situaciones que podrán considerarse como abusivas cuanto no cumplan con el nivel de generalidad o sistematicidad exigidos por los crímenes de lesa humanidad o incluso para dar entrada a las definiciones que de estas conductas se contienen en los instrumentos de protección de los derechos humanos que menciona el artículo a continuación y que, en ocasiones, no coinciden plenamente con su tipificación como crimen de lesa humanidad³¹. Aunque la definición contenida en el tipo general sigue dando cabida a los tipos más específicos de los tratados.

Sin embargo, la referencia que en el apartado d) se realiza a “otras violaciones o abusos de los derechos humanos, incluidos, entre otros los siguientes, siempre que dichas violaciones o abusos sean generalizados, sistemáticos (...)” no encuentra explicación alguna, más aún al considerarse todas ellas, con excepción del apartado (i), como conductas subsumibles en los crímenes de lesa humanidad antes expuestos. Tal reiteración nada aporta a la figura, habiendo resultado más

31 Así, por ejemplo, el Proyecto CLH 2019, define como tortura el “causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas”, mientras que la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes establece que se entenderá como tal “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

ajustado el incluir en dicho apartado d) únicamente la referencia a aquellas otras violaciones o abusos de los derechos humanos que revistan otro tipo de gravedad respecto de los objetivos de la política exterior y de seguridad común establecidos en el art. 21 TUE.

C) *Las medidas restrictivas aplicables.*

Según establece la Decisión (PESC) 2020/1999, las medidas restrictivas aplicables serían dos: la prohibición de viajar al territorio de la Unión (para las personas físicas) y la congelación de fondos (para las personas físicas y jurídicas, y entidades). Junto con ello, se prohibiría a las personas y entidades de la UE poner fondos a disposición de las personas incluidas en la lista, ya fuera directa o indirectamente.

Sin embargo, tal propuesta de medidas no ha sido trasladada de forma completa al Reglamento, que sólo recoge la congelación de fondos y su prohibición de puesta a disposición, dada la complejidad de asegurar la uniformidad en una competencia que no pertenece a la Unión, sino a los Estados miembros. Tal circunstancia pone en duda si el objetivo de estas sanciones, que tal y como recordaba el Parlamento Europeo debería ser el enjuiciamiento penal de sus autores a través de jurisdicciones nacionales o internacionales con el fin de combatir la impunidad, es realmente accesible a través de la congelación de fondos, o simplemente servirá como una medida que evite el flujo de capitales y financiación hacia entidades no estatales o individuos no protegidos por inmunidades de jurisdicción.

Debemos recordar en este punto que, a pesar de la dicción del Reglamento, la regla de la inmunidad de jurisdicción y ejecución de ciertos agentes estatales y entidades, por la comisión de los crímenes señalados, únicamente decae cuando la persecución se realiza por el propio Estado del agente o por una Corte Penal Internacional. Así, como afirmaba la Corte Internacional de Justicia en 2002 en el asunto de la Orden de Arresto entre Bélgica y la República Democrática del Congo, “la Corte ha examinado detenidamente la práctica de los Estados, incluida la legislación nacional y las pocas decisiones de los tribunales superiores nacionales, como la Cámara de los Lores o el Tribunal de Casación francés. No ha podido deducir de esta práctica que exista en el Derecho internacional consuetudinario ninguna forma de excepción a la regla de la inmunidad de la jurisdicción penal y de la inviolabilidad de los Ministros de Asuntos Exteriores en ejercicio, cuando sean sospechosos de haber cometido crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad”³², con las excepciones señaladas de persecución nacional, persecución

32 Párr. 58 del Judgment of 14 February 2002, Case concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium). La traducción es propia. Sobre este asunto, puede consultarse: TORRES PÉREZ, M^a.: “Inmunidad de Jurisdicción Penal e Impunidad: el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 14 de Febrero de 2002”, *Tribunales de Justicia*, núm. 11, 2002, pp. 97-100.

por Corte Internacional y retirada o renuncia a la misma. Conjugarse tal regla con la sanción a agentes nacionales resultará, por mucho que la Unión no lo pretenda, un encaje complejo.

3. El procedimiento de adopción y modificación de las medidas.

Como subrayaba el Parlamento Europeo de forma previa a la adopción del régimen, "(...) la credibilidad y la legitimidad de este régimen dependen de que cumpla plenamente las normas más exigentes en materia de protección y respeto de los derechos procesales de las personas o entidades afectadas; insiste, a este respecto, en que las decisiones de incluir a personas o entidades en las listas o de suprimirlas deben basarse en criterios claros, transparentes y precisos y en un vínculo directo con el delito cometido, con el fin de garantizar una revisión judicial exhaustiva y derechos de recurso; pide la inclusión sistemática de unos parámetros de referencia claros y específicos y de una metodología para el levantamiento de las sanciones y la supresión de nombres de las listas"³³. Sin embargo, tal preocupación clave no se ha visto reflejada en el instrumento de su adopción.

Según se deduce de los instrumentos orientadores, la decisión de inclusión en el listado provendrá del Consejo, siendo una decisión política en la que se deberá tener en cuenta los elementos señalados en el art. 1.4 en el caso de los agentes no estatales; a saber, "los objetivos de la política exterior y de seguridad común enunciados en el art. 21 TUE, y b) la gravedad o las repercusiones de los abusos". El proceso de inclusión en la lista sigue las Orientaciones generales de otro tipo de medidas restrictivas reflejadas en los documentos de guía y orientación³⁴.

Así, se establece que la propuesta de inclusión deberá provenir de cualquier Estado miembro o del Servicio Europeo de Acción Exterior³⁵ y que, una vez notificada a través del sistema COREU³⁶, será debatida en el grupo regional pertinente, con la participación de los expertos en sanciones del SEAE y de la Comisión, junto con el Servicio Jurídico del Consejo, pudiendo invitarse a otros actores a dichos debates con el fin de mejorar el entendimiento sobre la pertinencia de las medidas en cuestión. Todos los aspectos se debatirán en el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores quien estudiará la propuesta de sanción, junto con el SEAE y la Comisión, previa la adopción de la Decisión PESC por el Consejo que deberá tomarse por unanimidad, circunstancia ésta que ha

33 Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2019, sobre un régimen europeo de sanciones para las violaciones de los derechos humanos (2019/2580(RSP)). Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0215_ES.html

34 Vide, op. cit., notas 20 y 21.

35 En adelante, SEAE.

36 El COREU es un sistema de comunicación abierto entre los Estados miembros de la UE, el Consejo, el SEAE y la Comisión Europea que permite un flujo regular de información con el objetivo de facilitar las comunicaciones en asuntos de la PESC.

lamentado profundamente el Parlamento Europeo³⁷. Todas las deliberaciones serán confidenciales.

La publicidad de las medidas se establece mediante notificación individual (compleja de llevar a cabo, más aún si se trata de entidades no estatales o individuos protegidos en los Estados) y publicación en el DOUE, informándose en ese momento del proceso para realizar observaciones, solicitar la revisión de las medidas o impugnarlas ante el TJUE.

Para la modificación de las medidas (más allá de posibles correcciones por errores en la identificación de los sujetos), se consultará de nuevo a todos los participantes, llevándose a cabo una revisión periódica con el objetivo de valorar su ajuste o posible evolución. Las solicitudes de supresión se dirigirán a la Secretaría General del Consejo, quien deberá remitirlas al Consejo de la Unión Europea, al grupo regional pertinente, al Servicio Jurídico del Consejo y al Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores, para debatir tal posibilidad.

Como se advierte y de forma lógica para asegurar su efectividad, la medida sólo resulta notificada al sujeto directamente perjudicado una vez ha sido adoptada. Dada su aplicación en cada uno de los territorios de los Estados miembros, su contestación individualizada (si así lo desea el particular) sería extremadamente costosa y perjudicial para su derecho a la defensa y contradicción. Es más, siendo un presunto responsable de la comisión de crímenes que llevan aparejada la obligación de persecución para los Estados miembros, dudosa es la posibilidad de querer comparecer ante ninguna autoridad para poder defender sus derechos. De nuevo, volvemos a plantear la duda inicial de si este tipo de medidas favorece el objetivo primordial de fin de la impunidad o enroca a sus presuntos responsables en los territorios que ya controla y sobre cuya población realiza los abusos que se pretende eliminar mediante la presión a su autor.

III. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE MEDIDAS RESTRICTIVAS DURANTE EL AÑO 2021.

Tras la entrada en vigor de los instrumentos citados (Decisión y Reglamento), el Consejo ha procedido en tres ocasiones a la inclusión de sujetos o modificación del régimen.

La primera Decisión al respecto se produjo el 2 de marzo de 2021³⁸, en la que se justificaba la adopción de éstas en la detención del político opositor ruso

37 Punto I de la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2021, sobre el régimen general de sanciones de la UE en materia de derechos humanos (Ley Magnitski de la UE) (2021/2563(RSP)). Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0349_ES.pdf.

38 Decisión (PESC) 2021/372 del Consejo de 2 de marzo de 2021, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2020/1999 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos,

Alexei Navalny y se denunciaba “el carácter continuo y grave de las violaciones de derechos humanos en Rusia”³⁹. Según la Decisión, se incluía a las primeras cuatro personas en la lista de medidas restrictivas, todos ellos agentes del Estado ruso (el director del Servicio Penitenciario Federal Ruso; el presidente del Comité de Investigación de la Federación de Rusia; el Fiscal general; y el director del Servicio Federal de las Tropas de la Guardia Nacional de la Federación de Rusia), acusados de los graves abusos y violaciones de derechos humanos cometidas por la detención y encarcelamiento del Sr. Navalny, y en las que se derivaron de forma posterior en Rusia, “incluidos arrestos y detenciones arbitrarios y violaciones sistemáticas y generalizadas de la libertad de reunión pacífica y de asociación, en particular mediante la represión violenta de protestas y manifestaciones”.

La segunda Decisión tuvo lugar el 22 de marzo de 2021⁴⁰. En ella, el Consejo recordaba que la función principal de este nuevo Régimen se concretaba en “la determinación de la Unión de reforzar su papel a la hora de hacer frente a violaciones y abusos graves de los derechos humanos en todo el mundo. Hacer realidad el disfrute efectivo de los derechos humanos por parte de todos es un objetivo estratégico de la Unión. El respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos son valores fundamentales de la Unión y de su política exterior y de seguridad común” y que por ello, mostraba su preocupación por “las violaciones y abusos graves de los derechos humanos en distintas partes del mundo, tales como torturas, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas o el uso sistemático de trabajos forzados cometidos por personas y entidades en China, la República Popular Democrática de Corea, Libia, Eritrea, Sudán del Sur y Rusia”. Por ello, incluía no solo individuos vinculados con estructuras estatales abusivas, sino también tres organismos estatales y una milicia no estatal (la Milicia Kaniyat en Libia), e incluso individuos al frente de entidades no estatales e inmersas en situaciones de conflictos armados de carácter interno, tales como el jefe de la Milicia Kaniyat en Libia o el General de división del ejército de las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Sudán del Sur (FDPSS).

La última modificación de la lista ha tenido lugar el pasado 6 de diciembre de 2021⁴¹. Esta última modificación ha supuesto la supresión de uno de los individuos por su fallecimiento y la modificación de algunas de las entradas que constaban ya

DOUE LI 71/6, 2.3.2021. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2021/372/oj/spa>.

39 *Ibid*, punto 4 del Considerando de la Decisión.

40 Decisión (PESC) 2021/481 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2020/1999 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, DOUE LI 99/25, 22.3.2021. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2021/481/oj/spa>.

41 Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2151 del Consejo de 6 de diciembre de 2021 por el que se aplica el Reglamento (UE) 2020/1998 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, DOUE L 436/1, 7.12.2021. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2151&qid=1638877047459&from=EN>.

referidas a los individuos basándose en la inclusión de más información sobre los motivos de la medida.

En cualquier caso, la persecución penal de la mayoría de los individuos señalados ante jurisdicciones internacionales penales parece no sólo compleja (por la falta de colaboración que se asume de los Estados de la nacionalidad), sino también por la ausencia de parte de los elementos que configuran los crímenes internacionales señalados.

IV. CONCLUSIÓN.

Las críticas al régimen no se han hecho esperar. Pero sobre todo por su marcado carácter político⁴² o su falta de eficacia demostrada a la hora de lograr el objetivo primordial de favorecer el fin de la impunidad⁴³.

Aunque es indudable que el objetivo de contar con un régimen semejante al regulado por la Ley Magnitski de los EE. UU.⁴⁴ se ha conseguido, también es cierto que el régimen resulta insuficiente ante la magnitud del objetivo propuesto. No cabe duda en que la Unión Europea, interesada en expandir su influencia a nivel internacional, debe contar con un instrumento que le permita reaccionar en aquellos casos en los que la acción coordinada desde el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se muestre insuficiente, pero los mecanismos puestos en marcha se alejan del fin de tales medidas: la represión de las conductas. Ante el alejamiento de estos sujetos de los territorios de la Unión, es dudoso que las prohibiciones les afecten en ningún modo.

Tal vez sería más efectivo, si el fin de la impunidad ante las violaciones y abusos graves de los Derechos Humanos es el verdadero objetivo y no otro, el promover una aplicación amplia del principio de jurisdicción universal en el territorio de la Unión Europea y favorecer la cooperación a tal efecto, promoviendo activamente la ratificación del Estatuto de Roma y realizando la labor de supervisión del cumplimiento de los Derechos Humanos en el marco de las políticas bilaterales o multilaterales de asociación o vecindad que la Unión promueve con otras áreas del mundo.

42 A este respecto, puede verse: YOUNGS, R.: "The New EU Global Human Rights Sanctions Regime: Breakthrough or Distraction?", *Carnegie Europe*, 2020. Disponible en <https://carnegieeurope.eu/2020/12/14/new-eu-global-human-rights-sanctions-regime-breakthrough-or-distraction-pub-83415>.

43 PORTELA, C.: "The EU Human Rights sanctions regime: unfinished business?", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 54, 2021, pp. 19-44.

44 La información gubernamental puede consultarse en <https://www.state.gov/global-magnitsky-act/>. Infografía sobre la Ley Magnitski disponible en https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/12/Infographic_v1.8-508.pdf.

En cualquier caso, la UE es nueva en la aplicación de sanciones a individuos en el contexto de la Decisión (PESC) 2020/1999 y el Reglamento (UE) 2020/1998, por lo que solo el tiempo permitirá ser justo con su valoración. Solo del Consejo depende que la sociedad europea vea en su acción un verdadero mecanismo de implicación con los Derechos Humanos y no un juego político que sólo se aplica contra aquellos Estados (y sus agentes) que no sean de interés para la UE y sus relaciones.

BIBLIOGRAFÍA

BASSIOUNI, M.C.: *Crimes against Humanity in International Criminal Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1999.

BASSIOUNI, M.C.: *Crimes against Humanity: Historical evolution and Contemporary Application*, Cambridge University Press, New York, 2011.

BOU FRANCH, V.: "Crimes against Humanity in Contemporary International Law", en AA.VV., *The diversity of International Law. Essays in Honour of Professor Kalliopi K. Kaoufa* (coord. N. ZAIKOS), Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

CAPELLÀ I ROIG, M.: *La tipificación internacional de los crímenes contra la Humanidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

HÖLBERT, C.: "A comparative study: where and why does the EU impose sanctions", *Revista UNISCI*, núm. 43, 2017.

PORTELA, C.:

- "Horizontal sanctions regimes: targeted sanctions reconfigured?", en: AA.VV.: *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, (coord. por C. BEAUCILLON), Edward Elgar, Cheltenham, 2021.
- "The EU Human Rights sanctions regime: unfinished business?", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 54, 2021.
- "Where and why does the EU impose sanctions?", *Politique Européenne*, núm. 17/3, 2005.

ROSAS, A.: "Restrictive measures against third states: value imperialism, futile gesture politics or extravaganza of judicial control?", *Il diritto dell'Unione europea*, vol. 4, 2016.

TORRES PÉREZ, M^a:

- "Inmunidad de Jurisdicción Penal e Impunidad: el fallo de la Corte Internacional de Justicia de 14 de febrero de 2002)", *Tribunales de Justicia*, núm. 11, 2002.
- *La responsabilidad internacional del individuo por la comisión de Crímenes de Lesa Humanidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

YOUNGS, R.: "The New EU Global Human Rights Sanctions Regime: Breakthrough or Distraction?"; *Carnegie Europe*, 2020.