

A VUELTAS CON LAS SANCIONES EN EL DERECHO INTERNACIONAL ACTUAL: EL CASO PARADIGMÁTICO DE LA FEDERACIÓN RUSA

BACK AND FORTH ON SANCTIONS IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW: THE PARADIGMATIC CASE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Elena del Mar GARCÍA RICO*

Palabras clave: Federación Rusa, Ucrania, sanciones, medidas coercitivas unilaterales, contramedidas

Keywords: Russian Federation, Ukraine, sanctions, unilateral coercive measures, countermeasures

SUMARIO: 1. LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL: DE LA ESCASA REACCIÓN INSTITUCIONAL A LA RESPUESTA DESCENTRALIZADA DE SUS MIEMBROS.—2. LAS MEDIDAS UNILATERALES ADOPTADAS CONTRA LA FEDERACIÓN RUSA: VARIEDAD DE FORMAS Y DE DENOMINACIÓN.—3. ¿SON LÍCITAS ESTAS MEDIDAS? ALGUNAS CONSIDERACIONES A LA LUZ DE LAS NORMAS INTERNACIONALES SOBRE LA MATERIA.

1. LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL: DE LA ESCASA REACCIÓN INSTITUCIONAL A LA RESPUESTA DESCENTRALIZADA DE SUS MIEMBROS

La constatación del fracaso del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de N.U. para articular una respuesta institucional de la sociedad internacional a la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa el 24 de febrero de 2022 se hizo patente desde el principio. Así, en la reunión del Consejo de Seguridad celebrada sólo un día después, el veto ejercido por Rusia impidió que este órgano ejerciera su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacional¹, limitándose a la convocatoria de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para tratar esta cuestión².

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Málaga (egarcia@uma.es). Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto PID2021-122143NB-I00, Proyecto de Generación del Conocimiento 2021 del Ministerio de Ciencia e Innovación y Agencia Estatal de Investigación “Medio Ambiente, Seguridad y Salud: nuevos retos del Derecho en el siglo XXI” (MESESA).

¹ Sobre el veto de la Federación Rusa a la propuesta de Resolución S/2022/155, de 25 de febrero de 2022, puede consultarse el siguiente enlace: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2022>.

² La Resolución 2623 (2022), de 27 de febrero de 2022, en la que además expresamente se menciona la falta de unanimidad entre sus miembros para ejercer sus competencias en la materia, fue adopta-

Tras la remisión del asunto al órgano plenario de N.U. y el comienzo de su labor en el contexto del 11º período extraordinario de sesiones de su historia, la Asamblea General adoptó el 2 de marzo de 2022 una Resolución en la que se calificaba la invasión de Ucrania por la Federación Rusa como acto de agresión y exigía a ésta el cese inmediato del uso de la fuerza contra Ucrania y la retirada inmediata de su territorio³. En el ejercicio de las limitadas competencias que le confiere la Carta en esta materia, la Asamblea General ha adoptado desde entonces diferentes Resoluciones⁴, entre las que destaca la de 8 de abril de 2022⁵, por la que se decidía la suspensión de los derechos de la Federación Rusa a formar parte del Consejo de Derechos Humanos⁶.

Otras organizaciones internacionales, tanto de ámbito universal como regional, mostraron también su preocupación y condena sobre estos acontecimientos⁷. Sin embargo, sólo la OMT, la UE⁸ y el Consejo de Europa, adoptaron decisiones que han tenido como consecuencia la suspensión de la Federación Rusa como miembro de la OMT el 18 de abril de 2022⁹, así como la expulsión de este país del Consejo de Europa el 16 de marzo de 2022¹⁰, respectivamente.

La respuesta descentralizada a la agresión rusa por otros miembros de la sociedad internacional, por el contrario, no se hizo esperar. Así, ya el 24 de

da por 11 votos a favor; 1 en contra y 3 abstenciones: <https://digitallibrary.un.org/record/3958818?ln=es>.

³ Puntos 2 a 4: Resolución A/RES/ES-11/1, de 2 de marzo de 2022, adoptada por 141 votos a favor; 5 en contra; 31 abstenciones y la ausencia de 12 Estados: <https://digitallibrary.un.org/record/3959039?ln=en>.

⁴ Así, la Resolución A/RES/ES-11/2, de 24 de marzo de 2022, sobre las Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania y la reciente Resolución A/RES/ES-11/4, de 12 de octubre de 2022, relativa a la integridad territorial de Ucrania; adoptadas por 140 votos a favor, 5 en contra y 38 abstenciones y 143 votos a favor, 5 en contra y 35 abstenciones, respectivamente.

⁵ Resolución A/RES/ES-11/3, de 8 de abril de 2022, adoptada por 93 votos a favor, 24 en contra y 58 abstenciones.

⁶ Tras recibir la Resolución adoptada por este órgano, con el significativo título de “Situación de los derechos humanos en Ucrania a raíz de la agresión rusa”: véase *Documento N.U. A/HRC/RES/49/1*, de 4 de marzo de 2022. La cursiva es nuestra.

⁷ En ese sentido se pronunciaron diversos órganos de la OACI, la OMS y la OMC. Al respecto, consúltese <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ES/ICAO-Council-condemns-invasion-of-Ukraine.aspx>; <https://www.who.int/es/news/item/24-02-2022-who-director-general-deeply-concerned-over-escalating-health-crisis-in-ukraine>; https://www.wto.org/spanish/news_s/spno_s/spno23_s.htm, respectivamente. En el ámbito regional, destaca la rotunda condena de la OTAN ante esta grave violación del Derecho Internacional, así como la realizada por el Secretario General de la OEA, que contrastan con la realizada por el Director General de la Unión Africana en la que sólo se muestra la “preocupación por la situación en Ucrania”, disponibles en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_192489.htm?selectedLocale=en; https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-008/22; <https://au.int/en/pressreleases/20220224/african-union-statement-situation-ukraine>, respectivamente.

⁸ Sobre las sanciones de la UE a la Federación Rusa, me remito al análisis que realiza en su contribución a este Foro el profesor Pérez-Prat Durbán.

⁹ Tras la decisión adoptada el 28 de abril de 2022 por la Asamblea General Extraordinaria de esta organización, precedida en el tiempo por el anuncio de la Federación Rusa de retirarse de la misma, disponible en <https://www.unwto.org/es/event/primera-reunion-extraordinaria-de-la-asamblea-general>.

¹⁰ Sobre la Decisión del Comité de Ministros del “cese de la adhesión de la Federación de Rusia”, adoptada en virtud del artículo 8 del Estatuto del Consejo de Europa, en la que se “observaba” la comunicación de retirada de la Federación Rusa de 15 de marzo de 2022 de la organización, así como sus antecedente, véase https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5da51.

febrero tanto la Unión Europea¹¹ como Estados Unidos anunciaban la imposición de sanciones a la Federación Rusa¹² en coordinación con el G-7¹³. Desde entonces este país ha liderado la actuación de un grupo no muy numeroso pero destacado de Estados entre los que se encuentran, además de los 27 miembros de la Unión Europea, Reino Unido¹⁴, Suiza¹⁵, Japón¹⁶, Australia¹⁷, Canadá¹⁸, Nueva Zelanda¹⁹ y Corea del Sur²⁰, que han adoptado un amplio y variado conjunto de medidas respecto de la Federación Rusa y sus nacionales, ya sean personas físicas o jurídicas, sobre las que centraremos nuestra contribución a este Foro.

2. LAS MEDIDAS UNILATERALES ADOPTADAS CONTRA LA FEDERACIÓN RUSA: VARIEDAD DE FORMAS Y DE DENOMINACIÓN

Sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo de las medidas unilaterales adoptadas por el grupo de Estados mencionado, considero relevante para su examen a la luz del Derecho Internacional Público²¹, destacar la gran diversidad de formas que han adquirido estas medidas y los ámbitos en los que se han desplegado, así como su aplicación conjunta y prolongada en el tiempo como consecuencia de sucesivas ampliaciones y prórrogas, en ocasiones incluso de las ya adoptadas en 2014, tras la anexión de la península de Crimea por parte de Rusia²².

¹¹ Decisión (PESC) 2022/327 del Consejo, de 25 de febrero de 2022, DOUE L 48, de 25 de febrero de 2022.

¹² Véase *FACT SHEET: Joined by Allies and Partners, the United States Imposes Devastating Costs on Russia – The White House*. Sobre las sanciones impuestas por este país con posterioridad, puede consultarse: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/ukraine-russia-related-sanctions>.

¹³ Véase *Statement by Press Secretary Jen Psaki on President Biden's Meeting with G7 Leaders – The White House*, a las que han seguido otras en la misma línea, como la realizada por los Ministros de Exteriores de estos países el 14 de marzo de 2022, en esta ocasión bajo Presidencia de Alemania, disponible en *G7 Leaders' Statement – Brussels, 24 March 2022 – Consilium (europa.eu)*; o la más reciente de 2 de septiembre de este año, disponible, como todas en <http://www.g7.utoronto.ca/>.

¹⁴ Véase <https://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-on-russia>.

¹⁵ Sobre el particular, consúltese *Ukraine: Switzerland adopts new sanctions (admin.ch)*.

¹⁶ Al respecto, véase *Response to the situation in Ukraine | Ministry of Foreign Affairs of Japan (mofa.go.jp)*.

¹⁷ Disponible en *Russia sanctions regime | Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade (dfat.gov.au)*.

¹⁸ Pueden consultarse en *Canadian Sanctions Related to Russia (international.gc.ca)*.

¹⁹ Disponible en <https://www.mfat.govt.nz/en/countries-and-regions/europe/ukraine/russian-invasion-of-ukraine/sanctions/>.

²⁰ Véase al respecto: https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322003&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=.

²¹ Sobre esta cuestión desde la perspectiva del Derecho Internacional Privado, véase el análisis del profesor Paredes Pérez en su contribución a este Foro.

²² De hecho, el examen de los mecanismos e instrumentos legislativos de derecho interno utilizados por estos países para la regulación de los diversos paquetes de sanciones muestra que éstos no han

Así, en el contexto de las relaciones diplomáticas, además de la suspensión de visados al personal diplomático y consular ruso, cabría señalar la expulsión de miembros de las Embajadas de la Federación Rusa y la Representación Permanente de este país ante la UE y su declaración de personas *non gratas* en más de una treintena de Estados²³.

Por otro lado, numerosos Gobiernos y entidades públicas y privadas de diferentes países accedieron a la petición de Ucrania de limitar o cancelar proyectos culturales con Rusia²⁴, mientras que muchas federaciones internacionales deportivas siguieron la recomendación del Comité Olímpico Internacional de no sólo de impedir la participación de atletas rusos en todas las competiciones y eventos deportivos²⁵, sino también celebrarlos en territorio de la Federación Rusa²⁶.

Aunque, sin duda alguna, la adopción de medidas unilaterales de carácter económico, comercial y sectorial, constituyen el instrumento más empleado contra la Federación Rusa en los sucesivos paquetes de sanciones adoptados como respuesta a la invasión de Ucrania desde febrero de 2022. Entre ellas, cabría citar la congelación de los activos de algunos bancos rusos en el extranjero; el cierre del espacio aéreo y a los vuelos de compañías aéreas registradas en este país o del acceso a puertos a los buques de esa nacionalidad; la supresión de servicios de mensajería financiera y el software de la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT) a entidades rusas; y la prohibición de exportación de productos de doble uso o la importación de mercancías y bienes relacionados con un ámbito particular de la economía (con especial incidencia en los sectores energético y financiero).

Asimismo resulta interesante destacar, junto a la prohibición de exportación de tecnología y software relacionados con el procesamiento de materiales, la electrónica, las telecomunicaciones, la seguridad de la información y el equipamiento médico, la relevancia que ha adquirido el uso de medios cibernéticos en la aplicación de medidas contra la Federación Rusa, como el bloqueo del comercio en Internet o de la información proporcionada por diversas aplicaciones informáticas y conocidas redes sociales, entre otras.

cambiado sustancialmente, sino que simplemente han sido actualizados para adaptarlos a la evolución de la situación.

²³ Para un análisis de esta cuestión, véase <https://www.csis.org/analysis/curtailing-russia-diplomatic-expulsions-and-war-ukraine>.

²⁴ Disponible en <https://www.ukrinform.net/rubric-ato/3415750-ukraine-demands-cultural-sanctions-against-russia.html>. También en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/cultura/Paginas/2022/090322-medidas-veto-rusia.aspx>.

²⁵ Al respecto, véase <https://olympics.com/ioc/news/ioc-eb-recommends-no-participation-of-russian-and-belarusian-athletes-and-officials>.

²⁶ Disponible en <https://olympics.com/ioc/news/ioc-eb-urges-all-ifs-to-relocate-or-cancel-their-sports-events-currently-planned-in-russia-or-belarus>.

Y todo ello unido, a las denominadas “sanciones selectivas”, que tienen como destinatarios a personas y empresas identificadas en diversos listados, que incluyen no sólo al Presidente de la Federación Rusa y su Ministro de Asuntos Exteriores, sino también a otros cargos del Gobierno o de los órganos legislativos rusos, y conllevan prohibiciones de viaje y de obtención de visados, así como la congelación de sus activos y bienes radicados en el extranjero. Una práctica que, en el caso particular de Estados Unidos, ha supuesto la aplicación de normas internas²⁷, en virtud de las cuales este país impone medidas de marcado carácter extraterritorial contra terceros Estados o nacionales de éstos por su comercio, cooperación o asociación con los afectados por las sanciones impuestas a Rusia y las personas incluidas en esas listas, o con quienes ayudan a eludir los efectos de esas medidas²⁸.

Nos encontramos pues ante un variado conjunto de medidas adoptadas unilateralmente por un grupo de Estados que, sin embargo, han tratado de actuar desde el inicio de este conflicto armado de forma coordinada y compartida en el seno del G-7²⁹, donde han reiterado su estrecha cooperación en la materia, así como su determinación de seguir imponiéndolas e involucrar a otros gobiernos en la adopción de “unprecedented package of *coordinated sanctions*”³⁰ y “*coordinated further restrictive measures*”³¹.

Asimismo, podemos constatar que las medidas impuestas por este grupo de Estados presentan una gran diversidad: políticas, diplomáticas, culturales, económicas, comerciales, financieras, cibernéticas, etc. Una diversidad que se refleja no sólo en las múltiples formas que adquieren, sino también en las diferentes denominaciones: sanciones, medidas unilaterales, sanciones unilaterales o medidas coercitivas unilaterales, empleadas no sólo por quienes las imponen y sus destinatarios, sino también por Estados y gobiernos que han decidido no adoptarlas o, incluso, las rechazan abiertamente.

Una variedad de términos que, en otro orden de consideraciones, encuentran a menudo escaso acomodo en las tradicionales categorías establecidas por el Derecho Internacional para asegurar su cumplimiento y exigir responsabilidad por su vulneración, lo que puede dificultar su adecuada cualifica-

²⁷ Ya adoptadas con anterioridad y no sólo contra la Federación Rusa, en 2012, de la “Russia and Moldova Jackson-Vanick Repeal and Sergei Magnitski Rule of Law Accountability Act”, así como de la “Global Magnitski Human Rights Accountability Act, adoptada durante el mandato del Presidente Obama, en 2016: véase *The Magnitsky Sanctions* | U.S. Department of the Treasury.

²⁸ Véase *Ukraine-/Russia-related Sanctions* | U.S. Department of the Treasury.

²⁹ Véase al respecto *Statement by Press Secretary Jen Psaki on President Biden's Meeting with G7 Leaders – The White House*, así como la Declaración de 24 de marzo de 2022, adoptada tras la reunión del G-7 en Bruselas bajo la presidencia de Alemania, disponible en *G7 Leaders' Statement – Brussels, 24 March 2022 – Consilium (europa.eu)*.

³⁰ Como se señala en la Declaración del G-7 del 8 de mayo de 2022, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/08/g7-leaders-statement-2/>. La cursiva es nuestra.

³¹ Véase el apartado 11 de la Declaración de 20 de mayo de 2022, disponible en *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué* | U.S. Department of the Treasury. La cursiva es nuestra.

ción jurídico-internacional³² con vistas a la determinación de su legalidad, como examinaremos a continuación.

3. ¿SON LÍCITAS ESTAS MEDIDAS? ALGUNAS CONSIDERACIONES A LA LUZ DE LAS NORMAS INTERNACIONALES SOBRE LA MATERIA

A pesar de la diversidad de denominaciones, se puede constatar el empleo generalizado del término sanción para referirse a las medidas unilaterales que hemos mencionado *ut supra*, lo que constituye un claro ejemplo de cómo el alcance y contenido de esta noción ha evolucionado en la práctica internacional más reciente y, con ello, su marco jurídico-internacional de regulación.

Al respecto, y sin pretender profundizar en un debate que excede los límites de extensión de este Foro, podríamos considerar que las decisiones adoptadas de conformidad con lo establecido en los respectivos tratados constitutivos por parte de la Asamblea General de NU, la OMT y el Consejo de Europa respecto de la condición de miembro de la Federación de Rusia, responden a la noción de sanción internacional ligada tradicionalmente a la actuación colectiva e institucionalizada de la sociedad internacional que representan las organizaciones internacionales³³.

Durante la última década de la pasada centuria, sin embargo, este término pasó a referirse a las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad de NU en el marco del artículo 41 y el Capítulo VII de la Carta³⁴ gracias a un cierto clima de consenso en el seno de este órgano respecto de la necesidad de adoptar medidas coercitivas en respuesta a situaciones calificadas por el mismo como amenazas a la paz y seguridad internacionales. A medida que dicho consenso se mostraba cada vez más difícil de alcanzar, sin embargo, se produjo un incremento significativo en la adopción de medidas unilaterales sin previa autorización del Consejo de Seguridad contra Estados que son considerados responsables del incumplimiento de normas internacionales³⁵.

³² Como señala acertadamente la Relatora Especial de N.U., Alena Douhan, cuando afirma que “la incertidumbre y la ambigüedad actuales que rodean a la terminología constituyen un obstáculo para determinar un marco jurídico y las normas aplicables”: véase “Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos”, en *Documento N.U. A/HR/48/59*, de 8 de julio de 2021, pp. 21, en p. 2.

³³ ABI-SAAB, Georges, “The concept of sanction in International Law”, en GOWLLAND-DEBBAS, Vera (ed.), *UN sanctions in International Law*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law, 2001, en p. 32. En nuestro país, RIPOL CARULLA, Santiago, *El Desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (contribución al estudio del concepto de sanción internacional)*, Bilbao, Instituto Vasco de Administraciones Públicas. IVAP, 2003, p. 58.

³⁴ Como ya pusiera de manifiesto la CDI en su Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos: véase “Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su quincuagésimo tercer período de sesiones”, *Documento de N.U. A/CN.4/SER.A/2001/Add. 1 (Parte 2)*, p. 80.

³⁵ Al que se refiere el “Informe sobre las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos” en *Documento N.U. A/HRC/30/45*, de 10 de agosto de 2015, así como la Resolución A/70/151 de la Asamblea General, de 10 de agosto de 2015.

Asistimos de este modo a una incipiente práctica internacional de la que formarían parte las medidas adoptadas por algunos Estados contra la Federación Rusa tras la agresión a Ucrania, quienes se refieren a ellas bajo la denominación de “sanción” o “medida restrictiva”³⁶ para diferenciarlas de las llamadas “medidas coercitivas unilaterales”, cuya legalidad es cuestionada por numerosos miembros de la sociedad internacional, tal y como se ha puesto de manifiesto en los trabajos desarrollados por el Consejo de Derechos Humanos³⁷ y los pronunciamientos de la Asamblea General³⁸ al respecto en los últimos años.

Sobre el particular, a pesar de la falta de consenso en torno al alcance y contenido de estas nociones tanto en la práctica como en la doctrina internacionales³⁹, podría señalarse como elemento común a todas ellas la ausencia de autorización del Consejo de Seguridad para su adopción, lo que permite en nuestra opinión su examen a la luz de las tradicionales categorías o instituciones jurídico-internacionales relacionadas con las medidas de autotutela para asegurar el cumplimiento del Derecho Internacional⁴⁰.

Situados en esta perspectiva, cabría calificar como medidas de retorsión las adoptadas hasta el momento contra la Federación Rusa en el ámbito del derecho diplomático y consular, incluso las relacionadas con actividades artísticas o deportivas de nacionales de ese país o su administración. Asimismo, aunque claramente inamistosas y destinadas a obstaculizar el normal desenvolvimiento de las relaciones comerciales internacionales, el boicot a los bienes y productos provenientes de este país y la prohibición de inversiones o de exportación al mismo de tecnología, electrónica o software que no estuviera ya comprometido; incluso la prohibición de importación de mercancías y bienes relacionados con los sectores energético o financiero *a futuro*, constituirían medidas de autotutela⁴¹ que no suponen el incumplimiento de normas internacionales, ya sean convencionales o consuetudinarias.

³⁶ Término empleado por la Unión Europea, de conformidad con lo establecido en el artículo 215 del TFUE en su Título IV, aunque en las decisiones a que el mismo se refiere a menudo se utiliza la denominación de sanciones.

³⁷ En particular, a partir de la adopción de la Resolución 24/14, de 27 de septiembre de 2013, del Consejo de Derechos Humanos, así como la reciente Resolución 49/6 del Consejo de Derechos Humanos, de 12 de abril de 2022, sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, donde se las considera “contrarias al derecho internacional, al derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, la Carta y las normas y principios que regulan las relaciones pacíficas entre los Estados”.

³⁸ En la misma línea que el Consejo de Derechos Humanos: véase, por todas, la Resolución 76/171 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 2021, sobre Derechos Humanos y medidas coercitivas unilaterales.

³⁹ WHITE, Nigel D., “Shades of Grey: Autonomous Sanctions in the International Order”, en SUBEDI, Surya P. (ed.), *Unilateral Sanctions in International Law*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, Bloomsbury Publishing, 2021, pp. 61-85, en p. 62.

⁴⁰ RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro J., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 6ª ed., reimpresión, 2009, pp. 279 y ss.

⁴¹ Esto es, “unfriendly yet lawful acts”, como señala HOFER, Alexandra, “The “Curiouser and Curiouser” Legal Nature of Non-UN Sanctions: The Case of the US Sanctions against Russia (2018), *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 23, 2018, pp. 75-104, p. 75-6.

Por el contrario, las medidas unilaterales adoptadas por Estados o grupos de Estados contra la Federación Rusa, tales como la congelación de activos de bancos o empresas públicas rusas, así como las de cuentas y transacciones bancarias de particulares y empresas de este país; los embargos comerciales y económicos o la prohibición de transferencias bancarias o del comercio en Internet y en el sector de las telecomunicaciones, podrían constituir violaciones de las obligaciones internacionales por parte de quienes las aplican. Ahora bien, en la medida en que se han adoptado en respuesta a un acto de agresión que ha desencadenado un conflicto armado internacional en el transcurso del cual se están vulnerando normas del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, su ilicitud podría ser excluida al tratarse de una contramedida lícita cuyo requisito fundamental es, como señalara la Comisión de Derecho Internacional en 2001, “la existencia con carácter previo a su adopción de un hecho internacionalmente ilícito”⁴².

Al respecto, hemos de reconocer que la evaluación exclusivamente unilateral acerca de la existencia de este requisito no resulta la vía más adecuada⁴³ y ha dado lugar en múltiples ocasiones a la adopción de medidas coercitivas unilaterales contrarias a normas y principios básicos de Derecho Internacional⁴⁴. Sin embargo, en el caso que nos ocupa se ha de tomar asimismo en consideración que la violación por parte de la Federación Rusa del artículo 2.4 de la Carta al emplear la fuerza contra Ucrania no sólo ha sido calificada como agresión por la inmensa mayoría de Estados que conforman la sociedad internacional⁴⁵, sino que éstos también han condenado los ataques indiscriminados a la población civil en Ucrania y los referendos de anexión de los territorios de este país ocupados militarmente por Rusia por considerarlos contrarios a principios básicos del Derecho Internacional Humanitario⁴⁶ y una “violación de la integridad territorial y la soberanía de Ucrania incompatible con los principios de la Carta”⁴⁷.

Nos encontramos, por tanto, ante hechos internacionalmente ilícitos atribuibles a la Federación Rusa que merecen la consideración de violaciones graves de obligaciones emanadas de normas imperativas del Derecho Internacional, esto es, obligaciones “en relación con la comunidad internacional en su conjunto”⁴⁸, tal y como se recoge en el Proyecto de Artículos de la CDI

⁴² Véase “Informe de la Comisión...”, *op. cit.*, p. 139.

⁴³ KOROMA, A.G., “Foreword”, en MAROSSI, A.Z. y BASSET, M.R. (ed.), *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, The Hague, TMC Asser Press and Springer, 2015, p. xvi.

⁴⁴ Como señalara la Asamblea General en su Resolución 75/81, de 16 de diciembre de 2020, cuando la califica como “contrarias al derecho internacional, el derecho internacional humanitario, la Carta de las Naciones Unidas y las normas y principios que rigen las relaciones pacíficas entre los Estados”.

⁴⁵ Resolución de la Asamblea General de N.U. A/RES/ES-11/1, de 2 de marzo de 2022.

⁴⁶ Resolución de la Asamblea General de N.U. A/RES/ES-11/2, de 24 de marzo de 2022.

⁴⁷ Resolución de la Asamblea General de N.U. A/RES/ES-11/4, de 13 de octubre de 2022.

⁴⁸ En los términos establecidos en el artículo 48.1.b del Proyecto de Artículos de la CDI sobre Responsabilidad internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, adoptados en 2001: “Informe de la Comisión...”, *op. cit.*, p. 30.

de 2001, en virtud de las cuales no sólo Ucrania sino cualquier otro Estado puede exigir a Rusia el cese de su comportamiento ilícito y garantías de no repetición, así como la obligación de reparación de los daños causados.

A tenor de lo cual cabría sostener que la comisión por parte de la Federación Rusa de estos hechos internacionalmente ilícitos excluiría la ilicitud de las medidas unilaterales adoptadas por cualquier miembro de la sociedad internacional si éstas constituyen “contramedidas adoptadas en interés general o colectivo”, en expresión empleada por la CDI⁴⁹. Y ello en la medida en que, en opinión de este órgano de NU, el tenor literal del artículo 54 de su Proyecto de 2001 relativo a la adopción de medidas por Estados distintos del lesionado, deja abierta esta posibilidad por lo que se refiere a las contramedidas del artículo 22⁵⁰ y éstas no se mencionan “(...) para no prejuzgar ninguna posición acerca de las medidas adoptadas por Estados distintos del Estado lesionado en respuesta a violaciones de obligaciones para la protección del interés colectivo o de las obligaciones contraídas con la comunidad internacional”⁵¹. Una cuestión ciertamente controvertida, en relación a la cual se ha pronunciado recientemente la Relatora Especial de NU Alena Douhan⁵², en el sentido de no descartar que los Estados puedan adoptar medidas unilaterales “en respuesta a un quebrantamiento de la paz, una amenaza a la paz o un acto de agresión (...) en el curso de contramedidas que cumplan plenamente las normas del derecho de la responsabilidad internacional”⁵³.

Por consiguiente, además de cumplir con el requisito fundamental relativo a la comisión de un ilícito previo, las contramedidas adoptadas contra la Federación Rusa deben ajustarse a las normas del ordenamiento internacional que las regulan y, en particular, “no han de considerarse como una forma de *sanción* por un comportamiento ilícito, sino como un instrumento para lograr el cumplimiento de las obligaciones que incumben al Estado responsable”⁵⁴ relativas al cese y reparación que pueden invocar terceros Estados, como apuntaba en su momento la CDI. Se excluiría de este modo la connotación punitiva que habitualmente se ha atribuido a la noción de sanción y no resulta aplicable a las contramedidas, cuyo único objetivo lícito en el caso que nos ocupa sería el cese del uso de la fuerza por parte de la Federación Rusa y la reparación en sus múltiples aspectos a Ucrania como Estado lesio-

⁴⁹ En el apartado 6) de su Comentario al artículo 54 del Proyecto: “Informe de la Comisión...”, *op. cit.*, p. 149.

⁵⁰ Al señalar que, si bien el artículo 22 relativo a las contramedidas no abarca las medidas adoptadas “para asegurar el cumplimiento de ciertas obligaciones internacionales de acuerdo con el interés general, en cuanto sea distinto de su propio interés individual como Estado lesionado”, “(...), tampoco excluye esa posibilidad”: “Informe de la Comisión...”, *op. cit.*, p. 80.

⁵¹ Véase Apartado 7) de su comentario al artículo 54: “Informe de la Comisión...”, *op. cit.*, p. 149.

⁵² Actual Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos.

⁵³ Véase “Informe de la Relatora Especial...”, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁴ En “Informe de la Comisión...”, p. 139. La cursiva es nuestra.

nado⁵⁵. Un objetivo que tampoco comparte con las denominadas por algunos órganos de NU medidas coercitivas unilaterales, esto es, las “impuestas por Estados o grupos de Estados para coaccionar a otro Estado a fin de obtener de éste la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos y provocar algún cambio concreto en su política”⁵⁶.

En definitiva, más allá de las consideraciones relativas a su dimensión política o efectividad, las sanciones adoptadas contra la Federación Rusa sobre las que hemos centrado nuestro análisis podrían ser consideradas lícitas si cumplen los requisitos y limitaciones que establece el Derecho Internacional para las contramedidas: no sólo respecto de los legitimados para llevarlas a cabo o su objeto y fin, sino también los de proporcionalidad⁵⁷ y temporalidad⁵⁸. Sin que la gravedad de la conducta que ha generado esta respuesta de algunos miembros de la sociedad internacional, por otro lado, pueda significar en modo alguno aceptar la legalidad de aquellas sanciones que vulneren normas imperativas de las que derivan obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos, de carácter humanitario o de prohibición del uso de la fuerza⁵⁹.

⁵⁵ Como establece el artículo 49.1 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos: véase “Informe de la Comisión...”, *Documento de NU A/CN.4/SER.A/2001/Add. 1 (Parte 2)*, p. 30.

⁵⁶ Como señalaba el que fuera Relator Especial, Idriss Jazairy, en su “Informe...”, *Documento N.U. A/HRC/30/45*, de 10 de agosto de 2015, *op. cit.*, p. 5. En la misma línea, el reciente “Informe...”, *Documento de N.U. A/HR/48/59*, de 8 de julio de 2021, p. 18.

⁵⁷ respecto de las violaciones de las normas internacionales cometidas por Rusia, como exige el artículo 51 del Proyecto de artículos: “Informe de la Comisión...”, *Documento de NU A/CN.4/SER.A/2001/Add. 1 (Parte 2)*, *op. cit.*, p. 30.

⁵⁸ Que limita su extensión exclusivamente al período durante el cual la Federación Rusa continúe usando la fuerza y vulnerando el principio de integridad territorial y normas de Derecho Internacional Humanitario, a tenor de lo establecido en los artículos 49.2, 52.3 y 53 del Proyecto: *ibid.*, pp. 30-31.

⁵⁹ Límite plenamente vigente al que ya se refería el artículo 50 del Proyecto de 2001: *ibid.*, p. 30.