



FRANCISCO JAVIER ZAMORA CABOT* - MARIA CHIARA MARULLO**

LA GLOBAL MAGNITSKI ACT DE LOS ESTADOS UNIDOS: SANCIONES INTERNACIONALES CONTRA CORRUPCIÓN Y VIOLACIONES GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS

SUMARIO: 1.Introducción.- 2. Contenido y Práctica de la GMA.- A) Contenido.- B) Práctica. 3.-Evaluación.- 4. Reflejos comparados de la GMA.-5. Reflexiones conclusivas.

1. Introducción

El nutrido, imponente, y muchas veces muy controvertido sistema de sanciones internacionales y regulaciones de comercio exterior de los Estados Unidos, se ha visto recientemente engrosado con un texto, el recogido en el título de esta aportación, en sus siglas, la GMA, que consideramos del mayor interés¹.

* Catedrático de Derecho internacional privado, Universitat Jaume I de Castellón.

** Profesora Ayudante Dr. de Derecho internacional privado, acreditada a Profª Contratada Dr., Universitat Jaume I de Castellón.

¹ *Global Magnitski Human Rights Accountability Act*, Public Law 114-328., 130 Stat, 2533. La bibliografía sobre el citado sistema de sanciones y su práctica es, como resulta previsible, ingente. Entre los títulos más recientes recogeremos, por ejemplo: A. ADAMS *et alii*, *Worldwide: A review of U.S. economic sanctions in 2018*, en Mondaq, 17-XII-2018; World ECR, *A world of change, Special Report*, accesible en <https://www.worldecr.com/global-agenda-sanctions-export-control-compliance-expect-2018/>; D. RESTREPO AMARILES Y M. WINKLER, *U.S. economic sanctions and the corporate compliance of foreign banks*, en *The International Lawyer*, Volumen 51, número 3, (2018), pp. 497-535; D. J. FOSTER, *Trade sanctions enforcement in the era of America First*, en *Lexology*, 10-XII-2018; R. L. CASSIN, *Canada arrests Huawei CFO Meng Wanzhou for alleged U.S. sanctions violations*, accesible en <http://www.fcpablog.com/blog/2018/12/6/canada-arrests-huawei-cfo-meng-wanzhou-for-alleged-us-sanctions.html>; W. H. SEGALL, *Worldwide: OFAC adds iranian bitcoin exchanger's names and wallet addresses to SDN List, ushers in "New Approach" to sanctions enforcement*, accesible en Mondaq, 14-I-2019 y F. K. MERCHANT, *New Year sanctions roundup: where do we stand?*, en *Lexology*, 15-I-2019. En general, vid., entre otros, A. PELLET, *Unilateral Sanctions and International Law*, accesible en <http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/06-Pellet-Sanctions.pdf> y A. HOFER, *Negotiating international public policy through the adoption and contestation of sanctions*, en *Revue Belge de Droit International*, (2017), volumen 2, pp 440-473. Las discrepancias con los Estados Unidos por el citado sistema se pueden poner de relieve con la postura antagónica que presenta en frecuentes ocasiones la Unión Europea. Al punto, destacaremos entre otros, J. HUNGERFORD *et alii*, *Growing divergences between US and EU sanctions: the impact of fast-moving sanctions landscape on compliance efforts*, en World ECR, op. cit., p. 8; D. FRANCHINI, *With friends like this, who needs enemies?': Extraterritorial sanctions following the United States' withdrawal*

La lucha contra la corrupción en el ámbito internacional, cubierta por esa norma, por su parte, no es ni mucho menos un fenómeno nuevo en lo que respecta a los Estados Unidos. De hecho, ya en 1977, se promulgó allí la célebre *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA², administrada por el *Department of Justice* -DOJ- y la *Securities and Exchange Commission* -SEC-, que destaca entre el grupo de normas con incidencia en la materia y ha dado origen a una extensa e importante práctica, de la que se hace un continuo seguimiento por todo tipo de partes interesadas dentro y fuera del país transatlántico³. Se trata de una poderosa norma penal con proyección internacional, en la que destacan las regulaciones de transparencia contable y la prohibición de los sobornos a funcionarios públicos extranjeros. Cubre a particulares y empresas y puede sustentar, entre otras cosas, penas privativas de libertad y copiosas multas, habiéndose acercado las de mayor cuantía a los mil millones de dólares⁴. Un texto muy contundente, pues, aunque propiamente no se inscriba en el sistema de sanciones al que nos hemos referido. Al que, por el contrario, sí pertenecen, siempre con incidencia sobre la corrupción, otros textos del acervo estadounidense. Se incluyen en él y son llevados a la práctica dentro de un esquema clásico: habilitación por la Constitución y por el Legislativo mediante Actas generales como la *International Emergency Economic Powers Act*⁵ - IEEPA, y una o varias enfocando un concreto País; luego de ello, adopción de una Orden Ejecutiva por el Presidente estableciendo una emergencia nacional y las medidas a tomar y, en fin, administración de éstas a través del Secretario del Tesoro y su órgano especializado, la OFAC, *United States Treasury Department Office of Foreign Assets Control*⁶, coordinándose ese Secretario a estos fines con su homólogo de Estado. Pieza clave

from the Iran Nuclear Agreement, en *EJIL: Talk!*, 29-V-2018; G. RUEHL, *The renaissance of the Blocking Statute, en Conflict of Laws.net*, 12-XII_2018 y P. BONNECARRÈRE, *Quelles réponses européennes à l'extraterritorialité américaine?*, en *Question d'Europe*, número 501, 4-II-2019. Cabe destacar que la propia UE tiene asimismo un bien provisto régimen de sanciones, accesible en <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>, que es objeto también de críticas; vid., por ejemplo, M. KENNEY, *The EU's blacklisting threat against smaller territories is undemocratic and brutal*, accesible en <http://www.fcpablog.com/blog/2019/1/30/the-eus-blacklisting-threat-against-smaller-territories-is-u.html>. En general, vid., R. GORDON, *et al.*, *Sanctions Law*, Hart Publishing, 2019.

² 15 U.S.C. Sec. 78dd-1, *et seq.* Sobre ella, vid., por ejemplo, su reciente presentación sintética a cargo de L. B. JENNINGS, en *RDLA* 2018, número 1, pp. 89 -102 y, analizando un caso de relieve, L. SCOLLO y M. WINKLER, *Questionable transactions, unquestionable rules: the Odebrecht/Baskem Case and the Foreign Corrupt Practices Act*, en *Diritto del Comercio Internazionale*, número 3, 2017, pp. 521-542. También, el repertorio de casos recogido por la SEC y accesible en <https://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml>.

³ Destacaremos al respecto el cúmulo de datos y análisis contenidos, por ejemplo, en los Informes de K. A. PARKER, *et alii*, *Foreign Corrupt Practices Act Alert*, publicado el 17-I-2019 y accesible en <https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/20190117-global-anti-bribery-year-in-review-2018-developments-and-predictions-for-2019> y SHEARMAN y STERLING, *FCPA Digest, January 2019*, accesible en <https://www.shearman.com/perspectives/2019/01/shearman-fcpa-digest-2019-and-recent-trends-and-patterns-in-fcpa>. En general, vid., asimismo, Ethixbase, *Special Report: The Evolution of the Global Anti-Corruption Movement*, accesible en <https://ethixbase.com/special-report-evolution-global-anti-corruption-movement/>. Un texto parejo a la FCPA, con incidencia también sobre la corrupción, pero del que solo dejaremos aquí constancia, es la *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*, la muy conocida RICO Act, 18 U.S.C. 1961-1968, (1976). De interés, asimismo, a estos efectos, es el Capítulo 27 del reciente Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá- USMCA; sobre él, vid., por ejemplo, C. GRIFFIN *et alii*, *Takeaways from the anti-corruption chapter of the USMCA*, accesible en <http://www.fcpablog.com/blog/2019/1/9/takeaways-from-the-anti-corruption-chapter-of-the-usm-ca.html>. En otro orden, vid., asimismo, L. H. BEBCHICK *et alii*, *CFTC expands enforcement focus to foreign corrupt practices*, en *Lexology*, 8-III-2019.

⁴ Vid., por ejemplo, R. L. CASSIN *et alii*, *What's the most important FCPA case ever?*, accesible en <http://www.fcpablog.com/blog/2017/12/13/whats-the-most-important-fcpa-case-ever.html>.

⁵ 50 U.S.C. 1701 *et seq.*

⁶ Se puede obtener información sobre este órgano y sus actividades en <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/pages/office-of-foreign-assets-control.aspx>

del sistema es la Lista de Nacionales Especialmente Designados y Personas Bloqueadas-SDN-, encomendada a la OFAC⁷, que puede incluir tanto a personas físicas como jurídicas. Especialmente significativa en este orden, y dentro de las agitadas relaciones de los últimos tiempos entre los Estados Unidos y Venezuela, ha sido la inclusión en esa Lista de la empresa estatal Petróleos de Venezuela -PDVSA- el 28-I-2019, en una gran vuelta de tuerca dentro del cúmulo de sanciones al que está viéndose sometidos el régimen venezolano⁸ aunque, desde luego, no es el único que se encuentra en esa incómoda situación⁹.

En otro orden, el que corresponde a los instrumentos normativos frente a las graves violaciones de los derechos humanos en el extranjero, sus reflejos en el ordenamiento estadounidense son, como en el caso de la corrupción, múltiples y bien arraigados. Así, existen textos de carácter jurisdiccional, que abren los foros del país referido a las víctimas de tales violaciones, destacando entre aquellos la célebre *Alien Tort Claims Act* -ATCA- o *Alien Tort Statute* -ATS¹⁰-, que ha generado durante décadas una práctica del mayor relieve, junto a un muy dilatado tratamiento doctrinal¹¹. También se cuenta con poderosas normas extraterritoriales, como la *Trafficking Victims Protection Act* -TVPA- del año 2000 y renovada sucesivamente hasta nuestros días¹², parte de un elenco del que hemos dejado constancia en otro lugar¹³. Y anotamos asimismo variados componentes dentro del régimen de sanciones, siguiendo una pauta que se viera impulsada durante la Administración Carter. Así, y entre otras, las sanciones a Venezuela, a las que nos hemos referido, se incluirían como tales componentes puesto que, junto a la corrupción, se alude expresamente a las violaciones de los derechos humanos como fundamentos de su razón de ser¹⁴. En esa línea, en fin, habrían de considerarse, por ejemplo, las recientes iniciativas dentro del Senado de los Estados Unidos frente al Gobierno de Birmania por lo que se viene conociendo ya ampliamente como *genocidio* Rohingya¹⁵.

⁷ Se puede acceder a ella en <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/sdn-list/pages/default.aspx>

⁸ Vid., A. SMITH *et alii*, *United States: OFAC designates PDVSA to initiate end game in Venezuela*, en *Mondaq*, 7-II-2019. También, I. BOGDANOVA, *WTO dispute on the US human rights sanctions is looming on the horizon*, accesible en <https://www.ejiltalk.org/wto-dispute-on-the-us-human-rights-sanctions-is-looming-on-the-horizon/> y L. CATÁ-BACKER, *The Cuba-Venezuela-U.S. Axis: Warfare on the financial front intensifies*, accesible en <http://lcbackerblog.blogspot.com/2019/03/the-cuba-venezuela-us-axis-warfare-on.html>. Asimismo, vid., J. M. EPSTEIN *et alii*, *Ambassador Bolton warns of potential U.S. secondary sanctions against Venezuela*, en *Lexology*, 8-III-2019 y Cadwalader, *United States, OFAC Sanctions venezuelan officials for blocking entry of humanitarian aid*, en *Mondaq*, 12-III-2019.

⁹ Vid., por ejemplo, el extenso y muy detallado Informe a cargo de P. WEISS *et alii*, *Economic sanctions and anti-laundering developments: 2018 year in review*, en *Lexology*, 5-II-2019.

¹⁰ 28 U.S.C. Sec. 1350.

¹¹ Apuntamos también la existencia de otras normas de acceso entre las que, en los tiempos más recientes, destaca, por ejemplo, la *Justice Against the Sponsors of Terrorism Act* -JASTA- Pub. Law 114-222.

¹² Vid. una presentación sintética de la prórroga más reciente, de 21-XII-2018, en <https://polarisproject.org/news/press-releases/congress-passes-trafficking-victims-protection-act-reauthorized>

¹³ Vid., F. J. ZAMORA CABOT, *Extraterritoriality, outstanding questions*, en F. J. ZAMORA CABOT, U. L. HECKENDORN URSCHER Y S. DE DYCKER (eds.), *Implementing the U.N. Guiding Principles on Business and Human Rights*, Schulthess, Zurich, 2017, pp. 81-85.

¹⁴ Vid., por ejemplo, la *Executive Order* 13850, de 1-XI-2018, accesible en <https://www.hsdl.org/?abstract&did=818492>. También, refiriéndose a Nicaragua, la homóloga recogida en <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-blocking-property-certain-persons-contributing-situation-nicaragua/>.

¹⁵ Vid. G. GIBSON, *Bipartisan Senators call for U.S. 'Genocide' label of Myanmar killings*, accesible en <https://www.reuters.com/article/us-usa-myanmar-rohingya/bipartisan-senators-call-for-u-s-genocide-label->

No son, pues, ni la lucha contra la corrupción internacional ni la existente contra las graves violaciones de los derechos humanos, cubiertas ambas por la GMA, algo desconocido en el acervo jurídico estadounidense, pero intentaremos sustanciar nuestro aserto sobre ella- lo que consideramos su marcado interés- a través del resto de los apartados del Sumario. Será, en todo caso, de manera sucinta, pues planteamos estas páginas como una primera toma de contacto sobre una norma, la citada, que creemos merecedora de estudio y seguimiento en profundidad, sin que renunciemos a volver sobre ella más adelante.

2. Contenido y práctica de la GMA

A) Contenido

De modo previo a desarrollar este punto, llevaremos a cabo un breve emplazamiento histórico. La GMA viene recogida en un Subtítulo F-“Human Rights Sanctions”- de un texto preexistente, la “*Russia and Moldova Jackson-Vanick Repeal and Sergei Magnitski Rule of Law Accountability Act of 2012*”, también conocida como la *Magnitski Act*¹⁶. Ésta surgió para sancionar a los responsables del maltrato y muerte en una cárcel rusa del experto en materia fiscal denunciante de corrupción, *lanceur d’alerte*, “*whistleblower*”- Sergei Magnitski, un evento que impactó a la comunidad internacional, poniendo asimismo de relieve el preocupante nivel de corrupción y la impunidad existentes en sectores relevantes del aparato de estado ruso. Unos años más tarde, en 2016, el Congreso, asumiendo la sensibilidad creciente frente a la corrupción y las violaciones de Derechos Humanos, y con miras a profundizar en las acciones frente a ambos, aprueba, y luego es promulgada por el Presidente Obama, en diciembre de 2016, el Acta objeto de estas páginas. Que adelanta a su predecesora, lo apuntamos ya, en dos aspectos principales. En primer lugar, al añadir a las violaciones de derechos humanos la lucha contra la corrupción, que la *Magnitski Act* no abarcaba. Y también, y lo consideramos de la mayor importancia, al ostentar *un ámbito universal de aplicación*, superando el estrictamente referido a un país concreto, como sucedía con esta última y es la tónica en similares componentes del acervo legislativo del país transatlántico. Un texto, en definitiva, sin precedentes, salvo error, en el panorama internacional, del que pasamos seguidamente a concretar lo que entendemos son aspectos de mayor relieve de su contenido.

La GMA comienza en la Secc. 1261 de la Public Law 114-328 recogiendo su título oficial, “*Global Magnitski Human Rights Accountability Act*”, para continuar en la siguiente, 1262, con algunas definiciones sobre lo que a su respecto debe entenderse por “persona extranjera”, “graves violaciones de derechos humanos internacionalmente reconocidos”,

of-myanmar-killings-idUSKCN10I2I3 . Teniendo por objeto aspectos específicos, recogemos aquí, entre otras, la llamada *Leahy Law*, de la que se ofrece una síntesis por D. R. MAHANTY, *The “Leahy Law” prohibiting assistance to human rights abusers: pulling back the curtain*, accesible en <https://www.justsecurity.org/42578/leahy-law-prohibiting-assistance-human-rights-abusers-pulling-curtain/> . Por su parte, la llamada *The Elie Wiesel Genocide and Atrocity Prevention Act*, promulgada por D. Trump el 17 - I - 2019, pone de relieve, como las anteriores normas, y a través de un cauce singular, la atención que prestan los Estados Unidos a las actividades en el extranjero que lesionan los Derechos Humanos; vid. su presentación sucinta en <https://enoughproject.org/blog/elie-wiesel-genocide-atrocity-prevention-act-signed-law> .

¹⁶ Public Law 114-328.

“persona” y “persona de los Estados Unidos”. En todos los casos habrán de buscarse las respectivas definiciones en otros textos positivos a los que el aquí estudiado remite. Así, por ejemplo, tratándose de esas “graves violaciones...”, encontramos la respuesta en lo que por tales se entiende en la Sección 502 B (d) (1) de la *Foreign Assistance Act of 1961*, (22 U.S.C. 2304 (d) (1): «The term “gross violations of internationally recognized human rights” includes torture or cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment, prolonged detention without charges and trial, causing the disappearance of persons by the abduction and clandestine detention of those persons, and other flagrant denial of the right to life, liberty, or the security of person».

Esta técnica legislativa es común en el sistema estadounidense, y busca coordinar, en evitación de disfunciones, lo prevenido en los diversos componentes de su acervo normativo.

Pero es en la extensa Sección 1263 donde se manifiesta el núcleo de la GMA, bajo el título de “Autorización de la imposición de sanciones”. Así, en la subsección (a), se habilita al Presidente de los Estados Unidos para imponer las sanciones detalladas más adelante en la subs. (b) con respecto a «cualquier persona extranjera que determine, basadas en evidencias creíbles, que sea responsable de ejecuciones extrajudiciales, tortura u otras gruesas violaciones de derechos humanos reconocidos cometidas contra individuos en cualquier país extranjero que pretendan [...] denunciar actividades ilícitas a cargo de autoridades públicas extranjeras u obtener, ejercitar, defender o promover derechos o libertades reconocidas internacionalmente», citándose entre éstas las de religión asociación y asamblea, y el derecho a un juicio justo y a elecciones democráticas.

Asimismo, en la subs. (a)(2) se permite al Presidente imponer también las citadas sanciones frente a quienes, respecto de las conductas descritas, hayan mediado como agentes o según encargo de personas extranjeras, en tanto que en (a)(3) se faculta a aquél a sancionar a las autoridades públicas extranjeras que sean responsables o cómplices de ordenar, controlar o de otro modo, dirigir, «actos de corrupción grave, incluyendo la expropiación de bienes públicos o privados para ganancia personal, corrupción vinculada a contratos del gobierno o la extracción de recursos naturales, soborno o entrega o transferencia de los productos de la corrupción a países extranjeros». Por su parte, en (a)(4), se extiende la facultad citada frente a quienes hayan «asistido materialmente, patrocinado, o provisto de apoyo financiero, material o tecnológico para (efectuar una actividad), o bienes o servicios en apoyo de una actividad descrita en el párrafo (3)».

Como hemos indicado anteriormente, es en la subs. (b) donde se listan las sanciones que pueden activarse en los casos ya descritos. De este modo, se previene en (b)(1) el rechazo respecto de cualquier persona extranjera a acceder a los Estados Unidos, detallándose lo relativo al régimen de visados. Mientras que en (b)(2) se establece el bloqueo de bienes, que parte de lo preceptuado en la citada *International Emergency Economic Powers Act*, (50 U.S.C. 1701 *et seq.*), IEEPA, y que cubre los bienes e intereses sobre bienes de las personas extranjeras, «si tales bienes o intereses se encuentran en los Estados Unidos, o se hallan o van a encontrarse en posesión o control de una persona estadounidense» (b)(2)(A). El sistema se completa respecto de este punto, el bloqueo de bienes, en (b)(2) (B) y (C), que tratan, respectivamente, de la inaplicabilidad de los requisitos relativos a la declaración de emergencia nacional, Sec. 202 de la IEEPA, y la restricción de los poderes presidenciales respecto de la imposición de sanciones en lo relativo a la importación de bienes.

En otro orden, un nuevo aspecto de interés de la GMA se encuentra recogido en la subs. (c), cuando establece que, a la hora de imponer sanciones, el Presidente tomará en

consideración las informaciones que provengan de los responsables de los pertinentes Comités del Congreso y «la información creíble obtenida de otros países y de organizaciones no gubernamentales que hagan seguimiento de las violaciones de los derechos humanos». En tanto que, en la subs.(d) se recoge el procedimiento que debe observarse cuando los pertinentes Comités del Congreso requieran al Presidente que evalúe actuar respecto de las personas extranjeras cuyas actividades se vean cubiertas por lo previsto en la subs. (a), en los términos ya conocidos. Al respecto, destaca, por ejemplo, el plazo de 120 días en el que este último debe actuar desde que recibe las solicitudes del Congreso, y las diversas opciones que se abren ante él y el modo de llevarlas a cabo.

Completan la Secc.1263, en fin, diversas subsecciones, (e) a (j), con algunas cuestiones técnicas, entre las que, por ejemplo, subs. (f), y es de la mayor importancia, destaca el sometimiento a la reprensión penal, potencialmente muy severa¹⁷, en los términos de las subs. (b) y (c) de la Secc. 206 de la IEEPA, de quienes “violen, intenten violar, conspiren para violar...” los bloqueos de propiedad previstos en la subs, (b) (2) de la presente Sección de la GMA. De igual modo, nos parece de interés el ámbito de la finalización de sanciones, prevenido en la subs. (g), que puede vincularse a que exista información creíble sobre la inocencia de la persona que se ha visto sometida a sanción (g)(1), o a que haya sido ya suficientemente perseguida por su actividad (g) (2), o a que haya cambiado su conducta de modo significativo (g) (3) o que esa terminación provenga del interés de seguridad nacional de los Estados Unidos, (g)(4).

La GMA concluye en la Secc. 1264, Informes al Congreso, describiendo de forma extensa y pormenorizada todo lo atiente a los informes que, de acuerdo con sus facultades y obligaciones prevenidas en aquella, debe presentar al Congreso. Cabe destacar, entre otros extremos, que la parte de tales informes que no esté cubierta por el secreto oficial debe hacerse accesible al público, incluyendo su publicación en el llamado *Federal Register*.

B) *Práctica*

Tras su promulgación y entrada en vigor en diciembre de 2016, como dijimos, se produce una fase inicial coincidente con el cambio de Administración en la que podemos destacar, por ejemplo, la carta enviada al Congreso por el nuevo Presidente, D.Trump, el 20 de abril de 2017, en la que junto a un informe sobre los preparativos en la implementación de la GMA, el ya titular de la Casa Blanca manifiesta su firme voluntad de aplicarla “de un modo robusto y completo”, señalando también que las diversas Agencias y Departamentos correspondientes se encontraban ya recopilando información y coordinando las acciones para la pronta adopción de medidas frente a los perpetradores de lesiones de los derechos humanos y corrupción¹⁸. En esta fase, asimismo, cabe destacar el llamamiento en Agosto de 2017 de dos prestigiosos senadores, Cardin y McCain, dirigido al

¹⁷ Puede llegar a multas de hasta un millón de dólares y veinte años de prisión. Las sanciones pecuniarias de carácter civil también pueden ser elevadas, cercanas a los trescientos mil dólares o el doble del total de la transacción subyacente en violación del sistema, según la cantidad que resulte mayor.

¹⁸ Vid., R. L. CASSIN, *POTUS: We'll enforce Global Magnitski Act against human rights abusers and kleptocrats*, accesible en <http://www.fcpablog.com/blog/2017/5/1/potus-well-enforce-global-magnitsky-act-against-human-rights.html>

Presidente en el sentido de proceder sin demora a la utilización efectiva del citado texto¹⁹. Pero este periodo previo se extenderá hasta el 20 de diciembre del mismo año, y la adopción por el Presidente Trump de la *Executive Order Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption*, (E.O. 13818)²⁰.

Es esta una norma fundamental en lo que viene siendo ya una nutrida práctica de la GMA, y en la que, tras poner de manifiesto el variado sustrato legal en el que basa su actuación, que incluye a aquella junto a, entre otras, la citada IEEPA y la *National Emergencies Act*, (50. U.S.C. 1601 *et seq*), el Presidente avanza sus motivos para activar la aplicación del texto aquí estudiado. Consideramos importantes sus razonamientos, y los incluimos aquí in extenso:

«I...find that the prevalence and severity of human rights abuse and corruption that have their source, in whole or in substantial part, outside the United States, such as those committed or directed by persons listed in the Annex to this order, have reached such scope and gravity that they threaten the stability of international political and economic systems. Human rights abuse and corruption undermine the values that form an essential foundation of stable, secure, and functioning societies; have devastating impacts on individuals; weaken democratic institutions; degrade the rule of law; perpetuate violent conflicts; facilitate the activities of dangerous persons; and undermine economic markets. The United States seeks to impose tangible and significant consequences on those who commit serious human rights abuse or engage in corruption, as well as to protect the financial system of the United States from abuse by these same persons.»

Tras de ello, pronuncia los términos de activación:

«I therefore determine that serious human rights abuse and corruption around the world constitute an unusual and extraordinary threat to the national security, foreign policy, and economy of the United States, and I hereby declare a national emergency to deal with that threat»²¹.

Pasando luego a detallar, siguiendo el marco legal establecido, un nuevo programa de sanciones, indicando las autoridades encargadas, las facultades que ostentan y los procedimientos que deben seguirse para la aplicación de la GMA. También aparece como Anexo de la Orden Ejecutiva un primer listado de 13 personas sometidas a sanción, de diversos países²², algunos tradicionales aliados de los Estados Unidos.

Desde ese momento hasta el presente, la Administración Trump ha hecho un uso creciente de las facultades otorgadas por la GMA, y son ya más de ciento las personas físicas y jurídicas de múltiples países sobre las que han recaído sanciones, pudiéndose hacer

¹⁹ Vid., ADHRB, *US Senators call on Admin to utilize new legislation to sanction human rights violations*, accesible en <https://www.adhrb.org/2017/08/two-us-senators-call-on-trump-admin-to-utilize-new-legislation-to-sanction-human-rights-violators/>

²⁰ Accesible en <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-blocking-property-persons-involved-serious-human-rights-abuse-corruption/>

²¹ Esta declaración de emergencia nacional no encontró detractores, como sí ha sucedido, por ejemplo, en la habida respecto de la construcción del denostado muro fronterizo con México; vid., M. STERIO, *The Legality of President Trump's National Emergency Declaration*, accesible en <https://ilg2.org/2019/02/18/the-legality-of-president-trumps-national-emergency-declaration/>. Vid., asimismo, W. E. SCHEUERMAN, *President Trump's 'Get it Done Faster' Emergency*, *VerfBlog*, 18-II-2019 y J. BLACKMAN, *Congress should limit the emergency powers of all Presidents*, en *Lamfare*, 22-II-2019.

²² Un número extendido luego por la OFAC a 39 individuos y entidades relacionados con los 13 recogidos en la lista. Vid., P. G. FELDMAN *et alii*, *Global Magnitski sanctions and expanding anti-corruption and human rights enforcement authority*, en WorldECR, *A world of change*, accesible en <https://www.worlddecr.com/global-agenda-sanctions-export-control-compliance-expect-2018/>. Vid. asimismo, T. FIRESTONE y K. CONTINI, *The Global Magnitski Act*, en *Criminal Law Forum*, vol. 29, 2018, pp. 620-624.

un seguimiento del sistema a través de los recursos proporcionados por las instancias oficiales de los Estados Unidos²³. En todo caso, señalando su interés, no corresponde en estas páginas proceder a un estudio en profundidad de ese ya importante acervo, aunque señalaremos como muy relevantes, por ejemplo, las que se han aplicado en un caso que guarda analogías con el del infortunado Magnitski. Nos referimos al atroz asesinato de Jamal Khashoggi, un hecho gravísimo que también ha impactado a la comunidad internacional. Pues bien, ya se ha sancionado, en Diciembre de 2018, a los 17 sicarios del crimen, súbditos saudíes, en aplicación de la GMA²⁴. Incluso, cuando escribimos esto, ha finalizado uno de los citados plazos de 120 días en los que el Presidente Trump, movido a ello por el Congreso, estaba llamado a dilucidar la oportunidad, y en su caso adoptar medidas, contra quien se viene considerando ampliamente como primer responsable del infame suceso, el Príncipe Heredero Bin Salman²⁵. Dada la muy especial relación de los Estados Unidos con la Arabia Saudita, el que, a través de la GMA hayan podido siquiera surgir estas actuaciones, es una muestra palpable, creemos, del potencial de ese texto, y el tono riguroso con el que se considera su aplicación en el país que lo ha promulgado²⁶.

3. Evaluación

Destacamos inicialmente algo que creemos puede deducirse ya de lo hasta ahora expuesto: la GMA es un instrumento muy poderoso en la lucha frente a las conductas que cubre y, en general, frente a la gran impunidad en la que suelen resultar. Lo vemos, por ejemplo, en lo que afecta a las restricciones de viaje a los Estados Unidos, un aspecto aparentemente menor, pero que puede complicar mucho las actividades ordinarias de los sancionados, especial pero no únicamente en caso de empresas, por el enorme volumen de intercambios económicos en los que está involucrado ese país, y la necesidad en numerosas ocasiones de llevar a cabo negociaciones presenciales con la miríada de entidades radicadas en él, privadas u oficiales²⁷.

Junto a esto, otros aspectos de la inclusión de las personas y entidades sancionadas en la citada Lista de Nacionales Especialmente Designados y Personas Bloqueadas-SDN-, encomendada a la OFAC, pueden tener también consecuencias especialmente gravosas para los sometidos a estas medidas. Muy relevantes son, por ejemplo, las acciones de bloqueo -que pueden dilatarse mucho en el tiempo- de sus bienes bajo control de los

²³ Destacadamente, por el Departamento del Tesoro; vid., <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/glomag.aspx>.

²⁴ Vid. J. SIMEONE y N. YOUSEEF, *US Government issues human rights sanctions after Jamal Khashoggi Killing*, en *Lexology*, 10-XII-2018.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Consideramos muy significativas también, por ejemplo, las sanciones contra miembros destacados de las fuerzas armadas y distintas unidades militares birmanas; vid., Home Treasury News, *Treasury sanctions commanders and units of the Burmese Security Forces for serious human rights abuses*, accesible en <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm460>. Asimismo, vid., F. HEIDUK, *Myanmar, the Rohingya Crisis and further EU Sanctions*, accesible en <https://www.swp-berlin.org/en/publication/myanmar-the-rohingya-crisis-and-further-eu-sanctions/> y T. GURD, *Who offers the US a fresh chance for leadership? Burma (Myanmar)*, accesible en <https://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/433443-who-offers-the-us-a-fresh-chance-at-leadership-burma>.

²⁷ Sobre estas restricciones, vid., por ejemplo, A. MOISEIENKO, *Corruption and targeted sanctions-law and policy of anti-corruption entry bans*, Brill, 2019.

Estados Unidos o de ciudadanos de ese país. Bloqueo susceptible de dictarse tanto respecto de particulares como de entidades de las que posean el 50% o más, con el resultado, junto a la exclusión del ámbito de negocios estadounidense, de quedar marginados del sistema financiero, del país transatlántico, que equivale al 37% del total mundial²⁸, algo que puede resultar particularmente lesivo en un orden normal de actividad. Y máxime si, por ejemplo, las fuertes reprensiones penales sobre quienes violen las sanciones, pueden recaer tanto sobre los afectados directamente cuanto sobre terceros que eventualmente se relacionen con ellos. De ahí que es fácil que se produzcan verdaderos *cordones sanitarios* respecto de los sometidos a sanción, ante el riesgo cierto de que otras personas o entidades no cubiertas inicialmente por la sanción lo acaben siendo, en ese plano penal y/o en el de la temida inclusión en la citada Lista gestionada por la OFAC.

Particularmente importante, asimismo, nos parece esa universalidad -aun unilateralmente fijada- de las sanciones en sede de la GMA. Éstas, en definitiva pueden afectar a todo tipo de personas y entidades, incluso a autoridades y entidades públicas extranjeras, a causa de las conductas cubiertas por aquel texto y desarrolladas en cualquier parte del mundo. Un rasgo que como dijimos es muy distintivo de esta norma a la que, cabe añadir, hay que entender siempre como incardinada en el bloque normativo -el complejo y poderoso régimen de sanciones de los Estados Unidos- al que pertenece. La proyección mundial de este texto se puede ver, y así lo compartimos²⁹, como superadora de las estrecheces del ordenamiento internacional en su actual configuración, basada ampliamente en la noción de territorialidad y en el protagonismo casi excluyente de los Estados, con el resultado, por ejemplo, de la evidente sensación de impunidad de quienes son sus servidores públicos y se parapetan, para sus reprobables acciones, tras las correspondientes soberanías. Sin olvidar otro dato de relieve, y es que, a pesar de los dictados del *jus cogens*, las obligaciones de los Estados respecto de los derechos humanos suelen entenderse, en especial por ellos mismos, como restringidas a las que traen causa de Tratados en los que sean parte. Frente a todo ello, la aplicación universal de la GMA, el nexo que propone y sobre el que a poco volveremos ente corrupción y violaciones de los derechos humanos, junto a que se actúe sobre los individuos y no como es usual sobre los Estados y, en fin, que en base a la GMA sea irrelevante que éstos hayan ratificado o no aquellos Tratados, puede entenderse, y así lo asumimos, como un verdadero cambio de paradigma, y ello en un sentido progresivo y favorable hacia el progreso del citado ordenamiento internacional y el lugar de preeminencia que entendemos deben ocupar en él los derechos humanos³⁰.

En esa línea, lo prevenido en la Secc. 1263 (c), en lo relativo a las ONGS y el que se admita que puedan aportar información de relieve a la hora de evaluar la imposición de sanciones, nos parece de gran importancia como muestra de consideración hacia ellas y a la sociedad civil a la que, en buena medida, dan voz. En un momento como el presente, de profunda crisis del sistema democrático junto a un marcado retroceso en el mundo de los derechos humanos el que, en vez de perseguirlas, por ejemplo, a través de acciones

²⁸ Vid., Center for Advancement of Public Integrity, *Implementation of the Global Magnitski Act: what comes next?*, accesible en https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/public-integrity/magnitsky_wcn_final.pdf.

²⁹ Seguimos aquí el análisis avanzado por M. LIMON, Y M. G. CAREY, *Time for a 'Universal Magnitski Act'?*, accesible en <https://www.universal-rights.org/blog/time-for-a-universal-magnitsky-act/>, pp.2 y 3.

³⁰ Ibidem.

represivas de las instancias públicas³¹, o de sufrir el juego sucio de los grandes operadores económicos a través de “juicios-mordaza”, *Slapp Suits*³², se las dignifique, refuerza, a nuestro parecer, la entidad de la GMA y el nuevo enfoque que avanza respecto de la solución de problemas tan cruciales como los que constituyen su objeto³³. Un enfoque puesto asimismo de manifiesto al preferir, lo hemos dicho ya, las sanciones contra los individuos o entes designados *-targeted sanctions-*, mejor que la tradicional técnica de dirigirlas contra los Estados³⁴.

En otro orden, también apuntado, el del vínculo entre corrupción y derechos humanos sobre el que gravita la GMA, creemos que responde a la realidad de las cosas, tal como la venimos estudiando desde hace ya largo tiempo. Así lo pone de manifiesto, como hemos dejado expresado y en términos certeros, el Presidente Trump en su fundamentación de la E.O. 13818, en la que como es lógico enfatiza el punto de vista del interés nacional de los Estados Unidos. Pero no es ciertamente el único en adoptar tal planteamiento. El Comité de Derechos Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su *Observación General Número 24 Sobre las Obligaciones de los Estados en Virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Contexto de las Actividades Empresariales* E/C.12/GC/24 abunda en ello, cuando mantiene que:

«La corrupción constituye uno de los principales obstáculos a la promoción y protección efectivas de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a las actividades de las empresas. También socava la capacidad de un Estado para movilizar recursos destinados a la prestación de servicios esenciales para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales. Provoca discriminación en el acceso a los servicios públicos en favor de quienes pueden influir en las autoridades, por ejemplo mediante sobornos o recurriendo a la presión política. Por lo tanto, se ha de proteger a los denunciantes de irregularidades y se deben establecer mecanismos especializados de lucha contra la corrupción, velar por su independencia y dotarlos de recursos suficientes»³⁵.

³¹ Vid., por ejemplo, el extenso informe de Amnistía Internacional, *Leyes concebidas para silenciar: ataques a las organizaciones de la sociedad civil*, accesible en <https://www.amnesty.org/es/documents/act30/9647/2019/es/>.

³² Vid., por ejemplo, Sherpa, *Poursuites-Bâillons du groupe Bolloré: désistement de Socfin et Socapalm dans l'action en diffamation contre Sherpa, le ReAct et Médiapart*, accesible en <https://www.asso-sherpa.org/poursuites-baillons-groupe-bolloré-desistement-de-socfin-socapalm-laction-diffamation-contre-sherpa-react-mediapart> y Grenpeace, *Federal court dismisses 900\$ million pipeline company lawsuit against Greenpeace*, accesible en <https://www.greenpeace.org/usa/news/federal-court-dismisses-900-million-pipeline-company-lawsuit-against-greenpeace/>.

³³ En este sentido, vid., por ejemplo, R. G. BERSCHINSKI, *Remarks as prepared U.S. Helsinki Commission Briefing. Examining the Anti-corruption provisions of the Global Magnitski Act*, accesible en <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Helsinki-GMA-Briefing-Berschinski.pdf> y T. FIRESTONE Y T. CONTINI, op. cit., pp. 624-626.

³⁴ Aun tratándose de un punto abierto a la discusión, desde perspectivas diferentes; vid, entre otros, T. RUYTS, *Reflections on the 'Global Magnitski Act' and the use of targeted sanctions in the fight against grand corruption*, en *Revue Belge de Droit International*, 2017, vol. 2, pp. 492-512; C. PORTELA, *Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations-impact, trends and prospects at EU Level*, accesible en [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2018\)603869_e_ID_](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2018)603869_e_ID_), *Enforcing respect for labour standards with targeted sanctions*, accesible en <https://www.fes-asia.org/news/enforcing-respect-for-labour-standards-with-targeted-sanctions/>. De esta misma autora, vid., también, *Sanctioning kleptocrats- An assessment of EU misappropriation sanctions*, CIFAR, 2019.

³⁵ E/C.12/GC/24, epíg. 20. Vid., en general, L. CATÁ-BACKER, *Aligning emerging global strategies to combat corporate corruption*, en *The International Lawyer*, 2019, vol. 52 (1), pp. 1-45.

Englobar ambos aspectos parece pues una vía correcta a seguir, y otro relevante logro de la GMA³⁶.

Pero la evaluación de un texto como éste no debe ocultar las facetas susceptibles de producir efectos no deseados. Es una norma de sanciones, en definitiva, un instrumento de último recurso y naturaleza excepcional, aunque actualmente exista una plétora de ellas en nuestro mundo, originadas en los Estados o de fuente internacional.

Así, y siempre en relación con la GMA, cabría preguntarse cuándo existe “evidencia creíble”-*credible evidence*- para justificar las sanciones³⁷. A falta por el momento de una jurisprudencia sobre el particular, se propone, por ejemplo, que se utilice la generada sobre textos análogos con funciones similares, como sería la solución dada por el prestigioso Tribunal de Apelación del Noveno Circuito Federal, con sede en San Francisco, en el caso *Al Haramain*, en materia antiterrorista y aplicando el test de balance sobre proceso debido -*due process*- avanzado por el Tribunal Supremo en *Mathews v. Elridge*³⁸. Interpretando si existía “evidencia sustancial” -*substantial evidence*- para designar a la Fundación Al Haramain como implicada en la generación de fondos para Al Qaeda, con todo lo que ello conlleva, la sede de San Francisco, tras los oportunos razonamientos, falló en favor de la actuación del Departamento del Tesoro, admitiendo incluso que éste pudiera apoyarse en información confidencial para proceder a tal designación, aunque ordenándole asimismo que, al menos, indicase a la entidad sancionada las razones de su decisión. No obstante, y como posición de principio, el Tribunal de Apelación dejó sentado que: “(la revisión judicial)...en un área de intersección de seguridad nacional, política extranjera, y ley administrativa...es extremadamente deferente -*extremely deferential*- (hacia las decisiones de las instancias de gobierno)³⁹. Cabe destacar que el área antiterrorista compromete la seguridad del Estado en mayor proporción que la corrupción o las violaciones de derechos humanos pero, si concluidos los recursos en vía administrativa ante el Departamento del Tesoro, se accede a las instancias judiciales, puede intuirse que la solución que éstas vayan a dar no difiera en exceso respecto del problema fijado, la GMA y la “evidencia creíble”, de la alcanzada como hemos dicho por el Noveno Circuito, respecto del antiterrorismo y la “evidencia sustancial”, en *Al Haramain*⁴⁰.

En otro orden, y contando con el amplio margen de discrecionalidad que los sistemas de sanciones suelen otorgar a las autoridades competentes, indicamos que a nuestro parecer, y a los efectos de una valoración de la GMA, se debería contar con lo que su práctica genere respecto, por ejemplo, de la finalización de sanciones prevista, como dijimos en su Sec. 1263 (g). Por ello, la que avancemos en su momento en el apartado 5 de Reflexiones Conclusivas será necesariamente provisional y casi de primera impresión. Pero ello no ocurrirá antes que nos refiramos brevemente a los Reflejos Comparados de nuestro texto, que presentamos a renglón seguido.

³⁶ Vid., A. FIGUEREIDO, *Corruption and human rights, beyond the link*, WLP Publishers, 2017. Y, desde una perspectiva particular, E. GUDINAS, *Extractivismo y corrupción, Anatomía de una íntima relación*, Ediciones desde abajo, 2018.

³⁷ Vid., Center for Advancement of Public Integrity, *Implementation...*, cit., p. 2.

³⁸ 424 U.S. 319 (1976).

³⁹ Center for Advancement of Public Integrity, *op. y loc. últ. cit.*

⁴⁰ *Ibidem*. No parece, en otro orden, siquiera posible, el recurso judicial frente a las decisiones de denegación de entrada en los Estados Unidos de los sancionados en base a la GMA.

4. Reflejos Comparados

La escena internacional ha presenciado desde la promulgación por los Estados Unidos de la GMA el surgimiento de un variado grupo de textos de naturaleza similar que se dirigen a los mismos propósitos. Un grupo, por otra parte, que parece llamado a ir aumentando en extensión, y ello posiblemente en plazos menores que los habituales en situaciones parecidas⁴¹.

En el caso de Canadá, por ejemplo, la *Justice for Victims of Foreign Corrupt Officials*, (*Sergei Magnitski Law*), fue promulgada el 18 de Octubre de 2017 y alguna de sus disposiciones principales ha podido ser calificada de verdadero calco de sus homólogas en la GMA⁴², además de haber dado paso a la imposición de numerosas sanciones a los pocos días de su entrada en vigor, entre ellas las que recayeron sobre el Presidente venezolano, Nicolás Maduro⁴³. Por su parte, Estonia, Letonia y Lituania han adoptado ya múltiples “sanciones Magnitski” que, aun afectando solo a las prohibiciones de acceso y no a los embargos contemplados en la GMA, han podido calificarse como una “acción de extraordinario simbolismo, dada su proximidad geográfica con Rusia”⁴⁴.

Por lo que atiene al Reino Unido, su acervo legislativo se vio acrecentado en Abril de 2017 por la *Criminal Finances Act*, cuya Sección 13 extiende el ámbito de la *Proceeds of Crime Act* para incluir la comisión en el extranjero de gruesas violaciones de derechos humanos, permitiendo a las autoridades utilizar los procedimientos civiles de restitución para congelar e incautar bienes que aleguen ser producto de tales violaciones⁴⁵. A esa Sección 13 se la suele denominar “La Enmienda Magnitski” del Reino Unido, y se encamina en particular como la originaria a perseguir a entes y personas que, aun siendo autoridades públicas, atenten contra los activistas de derechos humanos y los denunciantes - *whistleblowers*- en casos de corrupción. El texto, en otro orden, se acompaña de dos poderosos instrumentos, las *account freezing orders* (AFO) y las *unexplained wealth orders* (UWO), siendo ambos los cauces técnicos para el bloqueo e incautación de los bienes vinculados con las conductas perseguidas por la ley⁴⁶. Por su parte, y dentro de la reciente producción normativa del Reino Unido anticipando el Brexit, la *UK's Sanctions and Anti-Money Laundering Act of 2018* (SAML) concede nuevos poderes al Gobierno británico para imponer sanciones financieras o de otro tipo para “proveer responsabilidad o prevenir gruesas violaciones de derechos humanos o de otro modo promover el cumplimiento del Derecho internacional de los derechos humanos o los derechos humanos”⁴⁷. En su virtud,

⁴¹ Vid., T. RUYS, *op. cit.*, pp. 495-497. También la presentación del correspondiente Proyecto a cargo de K. AZOULAY y R. MCKAY, *Résumé Législatif*, accesible en <https://bdp.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/LegislativeSummaries/PDF/42-1/s226-f.pdf>.

⁴² Vid., T. RUYS, *op. cit.*, p. 495.

⁴³ *Ibidem*. Vid., asimismo, E. LINDBERG *et al*, *Canada moves quickly on corruption and human rights sanctions*, en *Lexology*, 8-XI-2017.

⁴⁴ La cita es de K. BRYCE y se recoge en B. GREENACRE, *op. cit.*, y allí, nota (4) y texto al que acompaña.

⁴⁵ Vid., R. J. RODGERS, y S. TODOROV, *Rogers and Todorov: New UK law creates liability for gross human rights abuse*, accesible en <http://www.fcpablog.com/blog/2017/7/26/rogers-and-todorov-new-uk-law-creates-liability-for-gross-hu.html>.

⁴⁶ Vid., *op. cit.* p. 494. También, R. RAMAN y A. RAMAN, *Unexplained Wealth Orders: their potential and the right way to respond if faced with one*, en *Lexology*, 1-III-2019 y, en general, *Corporate War Crimes: Red Notice & the UK's Magnitsky Amendment*, accesible en <https://corporatewartcrimes.com/2017/12/03/red-notice-the-uks-magnitsky-amendment/>. Asimismo, vid., C. BLACK *et alii*, *The long arm of the law gets longer-UK introduces Overseas Production Orders*, en *Lexology*, 8-III-2019.

⁴⁷ Vid., R. HOPKINS, *Sanctions and or civil recovery for gross human rights violations*, en *Lexology*, 19-XII-2018.

se han adoptado ya regímenes de sanción frente a Irán, Birmania y Venezuela, al modo clásico de designación de países pero, en todo caso, la SAMLA y su práctica ponen a nuestro entender de relieve la voluntad del Reino Unido de participar de forma activa en el impulso de los derechos humanos, sea de modo preventivo o luchando contra la impunidad de las conductas que los lesionan⁴⁸.

Del mayor interés, y dando término ya a este Apartado, consideramos asimismo la posible adopción por la UE de un instrumento en la estela de la GMA. A este respecto, podrían destacarse los esfuerzos del Gobierno Holandés que, por ejemplo, y aprovechando lo que parece ser una tendencia favorable a tal empeño en el referido ámbito, convocó el 20 de Noviembre de 2018 una Conferencia Diplomática en La Haya, precedida de la distribución entre las capitales europeas de un *discussion paper*, para evaluar la viabilidad de un sistema de sanciones basado en los derechos humanos, similar al previsto en el texto del país transatlántico⁴⁹. Tras la reunión, el Ministro de Asuntos Extranjeros holandés, Stef Blok, puso de relieve que, a pesar de los grandes progresos en materia de derechos humanos desde la Declaración Universal, la realidad actual es que éstos se hayan bajo presión en la mayor parte del mundo, lo que en amplia medida puede deberse a la impunidad con la que suelen perpetrarse terribles violaciones de esos derechos⁵⁰. Asimismo, luego de recordar la opinión de Eleonore Roosevelt en el sentido de la necesidad de un continuo esfuerzo para fortalecer el sistema de derechos humanos, afirma que:

«Rules are rules’ as the Dutch saying goes. But only if breaking the rules has consequences.’ This underscores ‘the importance of accountability. After all, a norm can only stand if violations of that norm are punished.’ Securing accountability ‘requires a multifaceted approach. And we see human rights sanctions [against individuals] as a necessary additional instrument’.

‘Such an instrument, at EU level, would ‘supplement criminal law, but also the geographic- and theme-based sanctions that already exist.’ Those kinds of sanctions are often too blunt or too politically sensitive to be of use, and thus should be supplemented by other, more precise and calibrated, ‘global human rights sanctions.’

‘A global regime would allow us to combat human rights violations around the world, even in difficult, politically sensitive situations.’ EU sanctions against individuals who have committed serious human rights violations would help ensure they ‘suffer the consequences of their actions’.»⁵¹

El razonamiento del Ministro parece digno de ser compartido. Pero la adopción por la UE de una norma que *efectivamente* cumpla estos altos propósitos no será fácil⁵² y, en especial, si puede afectar en sus actividades a los grandes operadores económicos europeos, como sí sucede respecto de sus homólogos estadounidenses tras la GMA⁵³. Con todo, que se abra el

⁴⁸ Vid., G. FORWOOD *et alii*, *Sanctions after Brexit-The first UK sanctions regimes*, en *Lexology*, 1-III-2019.

⁴⁹ Vid., B. GREENACRE, *op. cit.*, p.3 y A. RETTMAN, *Dutch flesh out proposal for EU human rights sanctions*, accesible en <https://euobserver.com/foreign/143424>.

⁵⁰ Vid., M. LIMON, *The future of human rights accountability comes closer: Magnitsky laws move to center stage in the us and Europe*, accesible en <https://www.universal-rights.org/nyc/blog-nyc/magnitsky-laws-move-to-centre-stage-in-the-us-and-europe/>, p. 2 y s.

⁵¹ *Ibidem.*, p.3.

⁵² Algo que previsiblemente Stef Blok conoce pero que, por elevación, coloca en el plano de la UE lo que sería la obligación del Estado holandés de legislar en la materia, según un previo acuerdo de su Parlamento en 2018; vid., A. RETTMAN, *op. cit.*, p. 5.

⁵³ Es bien conocida la influencia en muchas ocasiones decisiva que tienen esos operadores sobre el proceso de génesis normativa en la UE.

debate sobre el particular nos parece importante, como el hecho de que países de la entidad de Australia y el Japón también hayan manifestado su intención de participar en tal debate en el ámbito europeo, con miras a la eventual promulgación de sus propias versiones de la GMA⁵⁴.

5. Reflexiones Conclusivas

Como acabamos de exponer, el Ministro Blok sostiene en términos diplomáticos que los derechos humanos se hallan bajo presión en la mayor parte del mundo. Pero también cabría hablar de una situación de crisis grave o de franco retroceso. Hay múltiples manifestaciones de ello, y testimonios en toda clase de instancias destacando, por ejemplo, la valiente actitud del anterior Alto Comisionado de las Naciones Unidas, el jordano Zeid Ra'ad Al Hussein, en muchas de sus intervenciones públicas y en lo que puede entenderse como un significativo gesto de denuncia, cuando renunció a ser reelegido. De ahí, de esa situación, el que surja con fuerza una creciente conciencia en el sentido de la necesidad de proteger un acervo, el de esos derechos, sin el cual la Humanidad comprometería enormemente su futuro. También se halla actualmente extendido entre la comunidad internacional lo imperativo de actuar vigorosamente contra la corrupción, por su terrible impacto sobre el sistema democrático, que puede verse en la práctica vaciado de contenido y por su innegable y muy negativo impacto sobre los derechos humanos. Con este telón de fondo, la situación de desamparo en la que se encuentran muchos defensores de esos derechos y los denunciadores de corrupción -*wistleblowers*- aparece como una de las grandes prioridades que precisan de acción urgente. Y esa es, en esencia, y tras el acicate de algunos casos célebres, la causa de que en su versión original y en la GMA, los Estados Unidos y, como hemos visto, los países que vienen siguiendo su ejemplo, promulguen y activen normas en las que destaca un afán de protección de esos defensores y denunciadores, junto a un empeño más general de preservación de los derechos humanos y de lucha contra la impunidad de quienes los lesionan gravemente. *Noblesse oblige*, y justo es conceder crédito al país transatlántico por haber sido una vez más pionero a estos efectos a través de la GMA como, por ejemplo, ciertamente lo fue en 1977 al promulgar la citada FCPA, que tanto ha impactado en el proceso de codificación y en la práctica estatal e internacional.

Indicamos páginas atrás, en otro orden que, a falta de que se vayan concretando significativos aspectos en el desempeño del texto aquí comentado, nuestro juicio sobre él ha de resultar forzosamente provisional, casi de primera impresión. Pero ello no impide que tal juicio, a nuestro entender, haya de tenerse como positivo si consideramos, por ejemplo, y entre otras cosas, la propia resonancia que en un plazo muy breve de tiempo está teniendo ya la GMA, como hemos visto, respecto de importantes actores de la esfera internacional. Con todo, y concluimos ya, actuar en este ámbito de la protección de los derechos humanos a través de sanciones, y por la propia naturaleza de éstas debe verse, creemos, como complemento, aún importante, pero nunca como sustitutivo de las variadas vías que ya existen a estos fines y en las que en todo caso entendemos se debe profundizar, con ánimo firme.

⁵⁴ Vid., GREENACRE, BEN, *op. cit.*, p. 3.