

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA GUERRA DE UCRANIA: ¿UN “GENDARME MUNDIAL”?

Jaume Ferrer Lloret*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA VULNERACIÓN GRAVE DE NORMAS IMPERATIVAS. 2.1. Rusia es responsable de un acto de agresión. 2.2. Rusia es responsable de crímenes de guerra y de crímenes contra la humanidad. 3. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA. 3.1. ¿Está en vigor un régimen agravado de responsabilidad internacional aplicable a la vulneración grave de normas imperativas? 3.2. Las obligaciones de no reconocimiento y de no asistencia o ayuda. 3.3. La obligación de cooperar para poner fin (I): la condena formal en sede institucional y la acogida humanitaria; la ayuda económica y militar en favor de Ucrania; la cooperación para investigar los crímenes cometidos en Ucrania; y la admisión de Ucrania como Estado candidato. 3.4. La obligación de cooperar para poner fin (II): la aplicación de medidas de retorsión y de contramedidas. 3.4.1. La aplicación de medidas restrictivas por la Unión Europea: algunas consideraciones generales. 3.4.2. Las medidas restrictivas adoptadas como respuesta a la invasión de Crimea y la intervención en el Dombás. 3.4.3. Los once “paquetes de sanciones” adoptados como respuesta a la invasión de 2022. 3.4.4. Las medidas restrictivas de carácter temático u horizontal. 3.4.5. ¿Las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea son conformes con el DI? 3.4.6. ¿Son efectivas?: el debate sobre la posible aplicación de “sanciones secundarias”. 3.4.7. El control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia. 4. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: La Unión Europea (UE) ha adoptado un importante conjunto de medidas como respuesta a la agresión rusa contra Ucrania que se inicia en febrero de 2022. Los 27 Estados miembros se han servido de la estructura institucional y del ordenamiento jurídico de esta organización internacional (OI) de ámbito subregional europeo, para exigir responsabilidad internacional a la Federación de Rusia por la vulneración grave de normas imperativas de Derecho internacional (DI) general, como las que prohíben la agresión, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad. Hasta la fecha, la efectividad de toda esta batería de medidas es bastante relativa, ya que no se ha conseguido el principal objetivo que se persigue con su aplicación: que la Federación de Rusia cese y repare las vulneraciones graves de las normas imperativas de las que es responsable. A pesar de ello, no se puede negar que, con relación a la guerra de Ucrania, la UE está actuando como una especie de “gendarme mundial”, que en bastantes ocasiones —no

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante (jaume.ferrer@ua.es). Este trabajo forma parte de las actividades desarrolladas en el marco del Centro de Excelencia Jean Monnet “The European Neighbourhood Policy-Promoting the EU Values” (ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH. Project: 101126435-ENP-PEUV). Los textos en formato electrónico han sido consultados por última vez el 30 de septiembre de 2023.

siempre— se dedica a la defensa del DI en todo el mundo, y sobre todo con relación a los Estados que se encuentran en su vecindario.

Palabras clave: Unión Europea, guerra de Ucrania, vulneración grave de normas imperativas, agresión, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, obligaciones de no reconocimiento y de no asistencia o ayuda, obligación de cooperar para poner fin, medidas de retorsión, contramedidas, control jurisdiccional, política común de seguridad y defensa.

ABSTRACT: The European Union has adopted an important set of measures in response to Russia's aggression against Ukraine starting in February 2022. The 27 Member States have used the institutional structure and legal system of this international organisation of subregional European level to hold the Russian Federation accountable for serious violations of peremptory norms of general international law, such as those prohibiting aggression, war crimes and crimes against humanity. To date, the effectiveness of this whole battery of measures has been rather relative, as the main objective pursued by their implementation—that the Russian Federation cease and remedy serious violations of the peremptory norms for which it is responsible— has not been achieved. Nevertheless, it cannot be denied that in regard to the Ukrainian war, the EU is acting as a kind of “world gendarme”, that on many occasions—but not always—is involved in the defence of international law around the world, and especially in relation to states in its neighbourhood.

Keywords: European Union, Ukrainian war, serious violations of peremptory norms, aggression, war crimes, crimes against humanity, obligations of non-recognition and non-assistance, obligation to cooperate to bring to an end, retorsion measures, countermeasures, jurisdictional control, common security and defence policy.

1. INTRODUCCIÓN

En la noche del 23 al 24 de febrero de 2022 las fuerzas armadas de la Federación de Rusia —en adelante, Rusia— inician la invasión de Ucrania, denominada por el Gobierno de Putin como “operación militar especial”. Desde entonces hasta la fecha de escribir estas líneas (septiembre de 2023), se desarrolla un conflicto armado internacional en el continente europeo, en el que por primera vez uno de los dos contendientes es una potencia nuclear, Rusia, el Estado que ha iniciado el conflicto, responsable internacionalmente de un acto de agresión y de crímenes de guerra y de crímenes contra la humanidad, como a continuación se volverá a insistir.

Los datos generales sobre las consecuencias de este conflicto confirman sin ninguna duda el desastre humanitario del que es responsable Rusia. Según el informe publicado en marzo de 2023 por la Comisión internacional independiente de investigación sobre Ucrania creada por el Consejo de Derechos Humanos, además de los billonarios daños materiales¹, se calculan más de 8.000 civiles ucrania-

1 En marzo de 2023 —sin duda en los meses posteriores las cifras habrán ido aumentando— el Banco Mundial estimaba que serán necesarios unos 383.000 millones de euros

nos muertos y más de 13.000 civiles heridos de esa misma nacionalidad, así como decenas de miles de soldados fallecidos o heridos en ambos bandos. También se estima que unos 8 millones de ucranianos se han marchado de su país, y que otros 5 millones y medio de desplazados internos han abandonado sus casas. Se calcula que en Ucrania unos 18 millones de personas dependen de la ayuda humanitaria internacional para que sus necesidades básicas sean atendidas².

Con anterioridad, en los primeros meses de 2014, Rusia también cometió un acto de agresión al invadir Crimea en un primer momento de forma un tanto encubierta, con miembros de su ejército más o menos camuflados, aunque sin apenas resistencia; la autoproclamada República de Crimea declaró su independencia de Ucrania el 11 de marzo de 2014, y después de un referéndum celebrado el 16 de marzo, el Gobierno ruso defendió su anexión. Además, también en los primeros meses de ese mismo año las autoridades rusas promovieron, financiaron, armaron y entrenaron a los grupos pro rusos partidarios de la independencia en el este de Ucrania, en el Dombás, en las Repúblicas de Donetsk y de Lugansk, e incluso enviaron tropas de nuevo sin distintivos oficiales para tratar de aparentar que no se trataba de una intervención armada del ejército ruso³. El 11 de mayo de 2014 se celebraron sendos referendos de independencia en esas dos regiones, con un resultado favorable a la creación de la confederación llamada Nueva Rusia. Desde entonces, se ha mantenido un conflicto armado en esta región ucraniana, en el contexto del cual a principios de 2022 se contabilizaban más de 14.000 muertos y decenas de miles de heridos, y más de un millón y medio de personas habían abandonado sus hogares⁴.

para la reconstrucción de Ucrania, 2,6 veces el Producto Interior Bruto de este Estado: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment>.

- 2 Informe de la Comisión internacional independiente de investigación sobre Ucrania, de 15 de marzo de 2023, A/HRC/52/62, p. 4: <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/iicir-ukraine/index>.
- 3 Como reconoció, a las pocas semanas de iniciarse la invasión de Ucrania en febrero de 2022, el Consejo de la Unión Europea, *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa*, 7371/22, Bruselas, 21 de marzo de 2022 (se puede consultar en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>), p. 7: “esta agresión se suma a la agresión militar contra Georgia en 2008 [Abajasia y Osetia del Sur], a la anexión ilegal de Crimea y a la intervención militar en el este de Ucrania en 2014”. Se puede recordar también que durante los últimos más de 30 años el ejército ruso se mantiene desplegado en la región fronteriza con Ucrania de Transnistria, que forma parte del territorio reconocido internacionalmente de Moldavia, en la actualidad Estado candidato a la adhesión a la UE.
- 4 Para este párrafo véanse BLANC ALTEMIR, A., “El reforzamiento de la identidad nacional ucraniana y de la autonomía estratégica de la Unión Europea: dos efectos ‘colaterales’ de la agresión rusa a Ucrania”, en ALDECOA, F. y GONZÁLEZ, L.N. (eds.), *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*, Madrid, 2022, pp. 291-395; CAVANDOLI, S. y WILSON, G.,

Todos estos acontecimientos, y sobre todo los orígenes, desarrollo y consecuencias de la segunda invasión rusa de Ucrania que se inicia el 24 de febrero de 2022, ya han sido objeto de un buen número de publicaciones desde distintos ámbitos (universidades, centros de investigación...) y desde diversas disciplinas (DI, Relaciones internacionales...)⁵. Dentro de las limitaciones de espacio que se deben cumplir, el presente trabajo se centra en el análisis del conjunto de actuaciones protagonizadas por la UE, como respuesta a la invasión de Ucrania por Rusia. Se aborda el estudio y la valoración jurídica de la acción exterior de la UE con relación a la guerra de Ucrania, desde una concepción amplia de la misma, con la que también se tiene en cuenta su interdependencia con las respectivas políticas exteriores de cada uno de sus 27 Estados miembros⁶. Análisis que se plantea desde una óptica fundamentalmente jurídica, basada en las normas vigentes en el DI contemporáneo, y su estrecha relación con el Derecho de la UE. Por tanto, este trabajo se incardina dentro de los parámetros normativos que ofrecen estos dos ordenamientos jurídicos, que desde luego se encuentran en permanente interacción, como así se demuestra con relación a la guerra de Ucrania.

Ya de entrada se debe destacar, a este respecto, que la invasión rusa de Ucrania ha vuelto a poner en evidencia lo que algún autor ha denominado “certeza sistémica”: a saber, las debilidades estructurales y muy limitadas capacidades de

“Distorting Fundamental Norms of International Law to Resurrect the Soviet Union: The International Law Context of Russia’s Invasion of Ukraine”, *Netherlands International Law Review*, vol. 69 (2022), pp. 383-410; IGLESIAS VELASCO, A.J., “La invasión rusa de Ucrania y la Corte Internacional de Justicia”, en TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., y RUBIO FERNÁNDEZ, E.M. (eds.), *La contribución de la Corte Internacional de Justicia al imperio del DI en tiempos convulsos: aproximaciones críticas*, Navarra, 2023, pp. 69-106; MÉNAT, P., *L’Union Européenne et la guerre*, Paris, 2023, pp. 17 y ss.

5 Entre otras publicaciones, desde un enfoque interdisciplinar en la doctrina española se pueden consultar: ALDECOA, F. y GONZÁLEZ, L.N. (eds.), *La Unión Europea...*, op. cit.; BENEYTO, J.M. (dir.), *¿Hacia un nuevo orden mundial? La guerra de Ucrania y sus consecuencias*, Barcelona, 2022; Real Instituto Elcano, *La guerra en Ucrania un año después. Impacto global, europeo y español*, Madrid, 2023; y el número monográfico publicado por la Revista *Tiempo de Paz*, n. 146-147 (2022).

6 Se asume una concepción amplia del contenido y alcance de la acción exterior de la UE, según la cual “... EU foreign policy thus includes the foreign policy developed across the CFS/CSDP, the various dimensions of the EU’s external action [trade policy, development cooperation...] and external dimensions of internal policies [migration and asylum policy, environment...], as well as through interaction with the foreign policies of member states”. Si bien, esta concepción amplia de la acción exterior de la UE solo incluye las políticas exteriores de sus Estados miembros, “... in so far as these are developed through a certain interaction with the EU”, ya que la “... coordination of and cooperation between national foreign policies is an equally important component of EU foreign policy”: KEUKELEIRE, S., y DELREUX, T., *The Foreign Policy of the European Union*, 3ª ed., London, 2022, pp. 13-14.

Naciones Unidas (NU) para ofrecer una respuesta institucional a un acto de agresión como el cometido por Rusia, uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (CS), titular del conocido como derecho de veto en la adopción de decisiones de fondo de este órgano⁷. Ante esta evidente realidad, la carencia de una respuesta institucional por parte del órgano al que la Carta le encarga la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el ordenamiento internacional contemporáneo permite, como respuesta a la agresión rusa, el ejercicio del derecho de legítima defensa individual, por parte de Ucrania, y también colectiva, aunque esta última posibilidad hasta la fecha no se ha dado, como después se volverá a poner de manifiesto. Además, también permite la reacción descentralizada por parte de terceros Estados ante los hechos internacionalmente ilícitos responsabilidad de Rusia, mediante medidas que no impliquen el uso de la fuerza. Actuación de terceros Estados que puede llevarse a cabo de forma individual —como es el caso de Estados Unidos, Reino Unido...—, o de manera coordinada en el seno de una OI.

Como ocurre con los 27 Estados miembros de la UE, que por regla general se han servido del sistema institucional y del ordenamiento jurídico de esta organización de ámbito subregional europeo, para exigir responsabilidad internacional a Rusia por la vulneración grave de normas imperativas de DI general. La UE actúa así, como si fuera una especie de “gendarme mundial”⁸ que, ante la inoperancia del CS, se preocupa del cumplimiento de las normas imperativas por todos los Estados del mundo, contribuyendo así a la formación y vigencia de un orden público internacional basado precisamente en la existencia de tales normas. Sobre todo —aunque no exclusivamente—, cuando las vulneraciones de las normas imperati-

7 PONS RAFOLS, X., “La guerra de Ucrania, las NU y el DI: algunas certezas sistémicas insostenibles”, *REEI*, n. 43 (2022), pp. 1-33, pp. 14 y ss. Si bien, este mismo autor destaca la labor que, con relación al conflicto de Ucrania, están llevando a cabo sobre el terreno los distintos mecanismos asistenciales y agencias humanitarias de NU, aportando ayuda financiera y humanitaria (OMS, FAO, UNICEF, ACNUR...).

8 Se hace uso de esta denominación para poner de manifiesto con cierta contundencia que la actuación de la UE se desarrolla como si fuera una suerte de “policía mundial”, capacitado para responder a las vulneraciones graves de normas imperativas del DI por parte de terceros Estados. Pero esta denominación debe ser tomada en consideración a beneficio de inventario. Ante la inacción del CS, en un ordenamiento jurídico esencialmente descentralizado e interestatal, no existe ninguna autoridad mundial con competencia para nombrar y dotar de funciones coercitivas a los, en sentido más estricto, “gendarmes o policías mundiales”, que se deberían encargar de garantizar la observancia de las normas del DI. Es por ello que siempre se hace uso de esta expresión entre comillas, en el contexto de un ordenamiento jurídico débilmente institucionalizado, como es el DI contemporáneo.

vas del DI son protagonizadas por los Estados que se encuentran en su vecindario más próximo; en este caso, Rusia⁹.

En este sentido, en el siguiente epígrafe 2 se ofrecen unas breves consideraciones sobre las vulneraciones graves de normas imperativas de las que es responsable Rusia, ya que son el presupuesto para poder valorar jurídicamente la reacción ante estos hechos ilícitos que viene protagonizando la UE. A continuación, en el epígrafe 3, se estudian las medidas adoptadas por la UE como respuesta a las mencionadas vulneraciones, desde la perspectiva del Derecho de la responsabilidad internacional del Estado, incardinando tales medidas dentro de las llamadas “obligaciones de solidaridad”¹⁰: la obligación de no reconocimiento; la obligación de no asistencia o ayuda; y la obligación de cooperar para poner fin, entendida esta última con un contenido y alcance muy amplios. En el marco de la obligación de cooperar para poner fin, se prestará atención, entre otras actuaciones, a la práctica protagonizada por la UE relativa a la aplicación de toda una extensa batería de medidas restrictivas en virtud de los arts. 29 TUE y 215 TFUE, así como a su control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia (TJ). Por último, este trabajo finaliza con unas consideraciones generales —epígrafe 4—, con las que se ofrece una valoración de conjunto de la acción exterior de la UE con relación a la guerra de Ucrania, como ya se ha dicho desde la óptica del DI y de las interacciones que se desarrollan entre este ordenamiento y el Derecho de la UE.

2. LA VULNERACIÓN GRAVE DE NORMAS IMPERATIVAS

2.1. Rusia es responsable de un acto de agresión

Es público y notorio, que desde hace algo más de un año y medio Rusia es responsable de un acto de agresión contra Ucrania, uno de los supuestos indiscutidos de vulneración grave de una norma imperativa de DI general. Como así se establece en el Proyecto de Conclusiones aprobado por la Comisión de Derecho

9 El análisis de la práctica de la UE con relación a otros Estados, excede del objeto de este trabajo; pero se puede mencionar que desde hace varias décadas la UE aplica medidas restrictivas contra Myanmar, por citar un ejemplo referido a un Estado que se encuentra en otras latitudes geográficas: como se puede consultar en <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

10 Según la terminología que en el seno de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) propuso hace cerca de 40 años —con una buena dosis de optimismo, como se demostrará en los siguientes epígrafes de este trabajo—, el entonces Relator Especial RIPHAGEN, W., “Cuarto informe sobre el contenido, las formas y los grados de la responsabilidad internacional (segunda parte del proyecto de artículos)”, A/CN.4/366 y Add.1, par. 62: “Una consecuencia jurídica de un crimen internacional es que crea obligaciones de solidaridad con todos los demás Estados y entre ellos”.

Internacional (CDI) en 2022¹¹. Según sostiene el órgano codificador, no cabe alegar ninguna circunstancia que excluya la ilicitud de la vulneración grave de una norma imperativa, como la que prohíbe un acto de agresión contra otro Estado, en este caso Ucrania¹².

No son en absoluto convincentes ninguna de las explicaciones ofrecidas por las autoridades rusas, relativas a la necesidad de “desnazificar” Ucrania para proteger a la población rusa que habita en su territorio, y de “desmilitarizar” este mismo Estado para evitar que se convierta en una amenaza para la seguridad de Rusia¹³. Además, el Gobierno ruso alegó que su intervención armada se llevaba

-
- 11 En su sesión de 2022 la CDI aprobó, en segunda lectura, el Proyecto de conclusiones sobre la identificación y las consecuencias jurídicas de las normas imperativas de DI general (*ius cogens*) —en adelante, Proyecto de 2022—: A/77/10, pp. 18 y ss. El Proyecto de 2022 ofrece un listado no exhaustivo de normas imperativas, que tiene muy en cuenta los trabajos anteriores del propio órgano codificador. Entre ellos, el Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, aprobado por la CDI en su sesión de 2001 —en adelante, Proyecto de 2001—: A/56/10, pp. 10 y ss. En sus comentarios al art. 40 del Proyecto de 2001, la CDI ofrece la siguiente lista no exhaustiva de ejemplos de normas imperativas: a) la prohibición de la agresión; b) la prohibición de la esclavitud y la trata de esclavos; c) el genocidio; d) la discriminación racial y el *apartheid*; e) la tortura; f) las normas básicas de DI humanitario aplicables en los conflictos armados; y g) el respeto del derecho a la libre determinación de los pueblos. En el Anexo del Proyecto de 2022 la CDI añade otra norma imperativa: la prohibición de los crímenes contra la humanidad.
 - 12 En el art. 18 del citado Proyecto de 2022 se establece que “No podrá alegarse ninguna circunstancia que excluya la ilicitud en virtud de las normas sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos en relación con cualquier hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación que emane de una norma imperativa de DI general (*ius cogens*)”.
 - 13 Se han ofrecido diversos análisis de las causas que llevaron a las autoridades rusas, lideradas por su Presidente Putin, a decidir la invasión de Ucrania en 2022. Pero no pueden servir de justificación jurídica para cometer un acto de agresión contra otro Estado, sean cuales fueran; ni mucho menos las antedichas “razones” esgrimidas por el Gobierno ruso ante su opinión pública —“desnazificar” y “desmilitarizar” Ucrania—. Tampoco pueden servir de justificación jurídica las explicaciones que se han propuesto sobre los motivos que llevaron al Gobierno de Putin a iniciar esta aventura bélica, a saber: evitar que un Estado vecino pueda entrar en la OTAN o al menos pueda mantener relaciones de cooperación militar con las potencias occidentales, para así garantizar la seguridad de Rusia; evitar que Ucrania, una antigua República Soviética, sirva de modelo a la población rusa con relación a la forma de gobierno democrática y respetuosa de los derechos humanos, y ello pueda erosionar o incluso acabar con el régimen autoritario que preside Putin; defender la protección de los rusos que viven fuera de Rusia en el marco del nacionalismo ruso decimonónico, para cohesionar la política interna rusa y poder mantener los apoyos a un régimen autoritario encabezado por su Presidente Putin... véanse ALDECOA LUZÁRRAGA, F., “La especial importancia de los factores no militares en la actuación de la Unión Europea frente a la agresión rusa a Ucrania”, en ALDECOA, F. y GONZÁLEZ, L.N.

a cabo a petición de los “parlamentos” de las ficticias “repúblicas” de Donetsk y Lugansk, que previamente había reconocido como Estados independientes el 21 de febrero y que posteriormente decidió anexionarse como nuevas provincias rusas el 29 de febrero de 2022; todo ello en evidente vulneración de los principios de igualdad soberana e integridad territorial, prohibición del uso o amenaza de la fuerza y no intervención. Estos principios ya fueron vulnerados por Rusia en 2014 con relación a Ucrania, al ocupar militarmente Crimea e intervenir en Donetsk y Lugansk, lo que en su momento también constituyó un acto de agresión¹⁴.

En esta dirección, aunque las autoridades rusas no han cumplido las demandas provisionales dictadas por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) como respuesta a la demanda presentada por Ucrania en su contra el pasado 26 de febrero de 2022, y ni siquiera han comparecido en el procedimiento oral ante la Corte¹⁵; el

(eds.), *La Unión Europea frente...*, op. cit., pp. 115-131; MÉNAT, P., *L'Union Européenne*, op. cit., pp. 26 y ss. y 123-124.

- 14 CHRISTAKIS, T., “Les conflits de sécession en Crimée et dans l’est de l’Ukraine et le droit international”, *Journal du Droit International*, n. 141 (2014), pp. 1-25, pp. 6-11.
- 15 En efecto, el 16 de marzo de 2022, la CIJ aprobó una providencia con la que decide las medidas cautelares solicitadas por Ucrania en su demanda contra Rusia presentada el 26 de febrero de 2022, de conformidad con el art. III del Convenio para la prevención y la sanción del delito de genocidio, de 1948 (BOE, de 8 de febrero de 1969). En esta demanda se alega que Rusia no puede invadir su territorio con la justificación de que Ucrania ha cometido actos de genocidio en Lugansk y Donetsk; se trata de una falsa justificación que no tiene ninguna base legal en la Convención de 1948; y se solicita que Rusia ponga fin al uso de la fuerza contra Ucrania, dé garantías y seguridades de no repetición y repare todo el daño causado. Según la CIJ, Rusia debe cesar inmediatamente las operaciones militares iniciadas en territorio de Ucrania el 24 de febrero; asimismo, Rusia debe asegurar que cualquier unidad armada, militar o irregular, o cualquier organización o persona, bajo su control o dirección, no lleve a cabo operaciones militares en territorio de Ucrania; además, tanto Rusia como Ucrania, se deben abstener de cualquier actuación que pueda agravar la controversia o hacer más difícil su solución: *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Order 16 march 2022: <https://www.icj-cij.org/en/case/182/provisional-measures>. Véanse GARRIDO MUÑOZ, A., “Al filo de su competencia *rationae materiae*: la providencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto *Alegaciones de genocidio en virtud de la Convención para la prevención y la sanción del crimen de genocidio (Ucrania c. Federación Rusa)*”, *REDI*, vol. 74, 2022, pp. 77-104; IGLESIAS VELASCO, A.J., “La invasión rusa...”, loc. cit., pp. 94 y ss.; DE NAN-TEUIL, A., “Premières réflexions à la lumière de l’ordonnance de la Cour internationale de Justice du 16 mars 2022”, *Journal du Droit International*, 2022, pp. 721-748. Con anterioridad, en su Sentencia de 8 de noviembre de 2019, en el caso, todavía pendiente ante la CIJ, relativo a la *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, *Preliminary Objections*, la Corte rechazó las excepciones preliminares presentadas por la Federación Rusia y se declaró competente con relación a la demanda presentada en su contra por Ucrania el

Gobierno ruso trató de defender, mediante escrito enviado a la CIJ, que estaba actuando en el ejercicio del derecho de legítima defensa colectiva reconocido en el art. 51 de la Carta de NU y de conformidad con los tratados celebrados con las autoproclamadas Repúblicas de Donetsk y Lugansk, para proteger a millones de rusos de los abusos y los actos de genocidio, según el Gobierno ruso perpetrados contra ellos durante los últimos ocho años¹⁶.

16 de enero de 2017, con la que se pedía a la Corte que declarara la responsabilidad internacional del Estado demandado, por una parte por haber prestado apoyo económico, logístico y armas a los grupos armados de Lugansk y Donetsk; apoyo con el que estos grupos armados habían combatido contra las autoridades ucranianas y habían cometido actos terroristas, entre otros la destrucción en pleno vuelo del Avión de las Líneas Aéreas de Malasia, MH17, causando la muerte de 298 civiles —196 de ellos nacionales de los Países Bajos— (por otro lado, objeto de las demandas presentadas por Holanda y por Ucrania contra Rusia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que han sido admitidas mediante decisión de admisibilidad de 25 de enero de 2023 en los casos 8019/16, 43800/14 y 28525/20, en la que se reconoce que Rusia ejercía su control efectivo sobre los territorios de Donetsk y Lugansk); y, por otra, por los actos sistemáticos de discriminación racial contra los grupos de población no étnicamente rusos responsabilidad de las autoridades rusas en los territorios ocupados del Dombás y de Crimea, y en particular contra la comunidad tártara. Todo ello en contravención de las obligaciones establecidas en el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 1999 (*BOE* núm. 123, de 23 de mayo de 2002), y en el Convenio Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965 (*BOE* núm. 118, de 18 de mayo de 1969). En este último caso la Corte dictó medidas provisionales mediante su Providencia de 19 de abril de 2017, con las que solicita a Rusia que se abstenga de mantener o imponer limitaciones a la comunidad tártara de Crimea para que pueda conservar sus instituciones representativas, incluido el Mejlis; y asegure la disponibilidad de educación en lengua ucraniana en los territorios ocupados.

16 Así se recoge en la citada Orden de 16 de marzo de 2022, párr. 32: “the Russian Federation asserts that, in reality, its “special military operation” on the territory of Ukraine is based on Article 51 of the United Nations Charter and customary international law and that the [Genocide] Convention cannot provide a legal basis for a military operation, which is beyond the scope of the Convention”. También se cita en esta Orden que el Presidente Putin públicamente defendió que “... that he had decided, in accordance with Article 51 (chapter VII) of the Charter of the United Nations . . . to conduct a special military operation with the approval of the Federation Council of Russia and pursuant to the treaties on friendship and mutual assistance with the Donetsk People’s Republic and the Lugansk People’s Republic”: párr. 39. Se debe destacar que 26 Estados miembros de la UE (todos, menos Hungría), han presentado una Declaración ante la CIJ (como también lo han hecho Estados Unidos, Canadá —conjuntamente con Países Bajos—, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Noruega y Liechtenstein) con la que manifiestan su intención de intervenir en el procedimiento relativo a este caso, de conformidad con el art. 63 del Estatuto de la CIJ —en el que se prevé la intervención de los Estados partes en un Convenio cuya interpretación esté en juego en un asunto sometido ante la Corte, con la condición de que la interpretación que esta realice del convenio será vinculante para tales Estados—, con el objetivo ya explícito de apoyar la postura jurídica de Ucrania. Me-

Pero las únicas excepciones, a la prohibición del uso o de la amenaza de la fuerza, previstas en la Carta de NU, están recogidas en los arts. 42 —medidas que implican el uso de la fuerza decididas por el CS— y 51 —derecho “inmanente” de legítima defensa, individual y colectiva, frente a un previo ataque armado—. Por tanto, se deben rechazar categóricamente las posibles excepciones a la prohibición del uso de la fuerza defendidas por las autoridades rusas, ya que el DI contemporáneo no admite la legalidad ni de la llamada intervención humanitaria, ni de la denominada legítima defensa preventiva¹⁷. Como se afirma en la Declaración adoptada en el seno de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales (AEPDIRI), “..., ninguna de las pretendidas justificaciones aducidas por Rusia puede encuadrarse en estas excepciones, ni tiene fundamento jurídico alguno”¹⁸. Como se ha dicho, “president Putin’s distorted interpretation and application of international legal norms has led to the loss of thousands of lives, the destruction of numerous cities and the largest refugee crisis in Europe since WWII”¹⁹.

Por consiguiente, no cabe duda de que, como se prevé en la Resolución de la Asamblea General (AG) 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, Rusia es responsable internacionalmente de un acto de agresión. Según se recoge como primer supuesto en la letra a) del artículo 3 del Anexo de esta Resolución en el que se define la agresión, esta consiste en: “La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun

dante su Orden de 5 de junio de 2023, la CIJ, tras rechazar casi todas las objeciones presentadas por Rusia, ha admitido las Declaraciones de intervención de 32 de los citados Estados —por 14 votos a favor y el voto en contra de la juez nacional de China, Xue—; y —por unanimidad— ha rechazado la de Estados Unidos, aunque de momento en la fase de excepciones preliminares, ya que este Estado ha formulado una reserva al art. IX de la Convención de 1948, en el que precisamente se prevé la jurisdicción de la Corte, por lo que no tiene sentido que intervenga en el procedimiento con relación a la interpretación de una disposición del convenio que no le vincula: <https://www.icj-cij.org/case/182/written-proceedings>. Por su parte, el 18 de agosto de 2022 la UE presentó “información relevante” sobre este caso ante la CIJ, de conformidad con el art. 34.2 del Estatuto de la Corte y el art. 69.2 de su Reglamento: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220818-PRE-01-00-EN.pdf>.

17 Véanse PUREZA, J.M. y ALCAIDE-FERNÁNDEZ, J., “La guerra en Ucrania: ¿qué (des)orden antecede a qué nuevo (des)orden?”, *REEI*, n. 44 (2022), pp. 1-20; SANDOZ, Y., “Le Droit international à la lumière et à l’épreuve du conflit armé en Ukraine”, *RGDIP*, vol. 127 (2023), pp. 11-50, pp. 21-24; VACAS FERNÁNDEZ, F., “El Derecho internacional, el derecho humanitario y la guerra”, en BENEYTO, J.M. (dir.), *¿Hacia un nuevo orden mundial? La guerra de Ucrania...*, *op. cit.*, pp. 207-229, pp. 210-218; y del mismo autor, “La guerra de Ucrania y el Derecho internacional”, *Tiempo de Paz*, n. 146-147 (2022), pp. 56-64, pp. 61-62.

18 <https://www.aepdiri.org/index.php/declaracion-ucrania>.

19 CAVANDOLI, S. y WILSON, G., “Distorting Fundamental Norms...”, *loc. cit.*, p. 405.

temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él”. Desde febrero de 2022 hasta hoy, Rusia está agrediendo con sus fuerzas armadas a Ucrania y ha ocupado militarmente una parte de su territorio (y desde 2014 ocupa militarmente la Península de Crimea y una parte del Dombás). Se trata de un acto de agresión que constituye una vulneración flagrante de la norma que prohíbe el uso de la fuerza, por lo que cabe calificarla de violación grave de una norma imperativa²⁰.

Por otra parte, el hecho de que, durante las últimas décadas, Estados Unidos y otros Estados de la órbita occidental también hayan vulnerado el DI con sus intervenciones armadas en Serbia en relación al conflicto de Kosovo en 1999, en Afganistán en 2001, en Irak en 2003, en Libia en 2011 o en Siria en varias ocasiones²¹; no puede servir de circunstancia que excluya la ilicitud del ataque armado protagonizado por Rusia contra Ucrania en 2022²². Como afirma PONS RAFOLS,

20 GUTIÉRREZ ESPADA, C., *Sobre la “operación militar especial” de Rusia en Ucrania*, 2ª ed., Murcia, 2023, pp. 23 y ss.; y del mismo autor, “De la guerra de Ucrania”, *AEDI*, vol. 39 (2023), pp. 81-99, pp. 82-85.

21 Con relación a los últimos de estos ataques, el pasado 17 de abril de 2023, helicópteros de Estados Unidos lanzaron un ataque en el norte de Siria en el que presumiblemente fue abatido uno de los líderes del Estado Islámico; asimismo, el pasado 24 de marzo de 2023, el Gobierno estadounidense decidió bombardear posiciones del ejército iraní en Siria, como respuesta al ataque de un dron iraní que causó la muerte de un contratista estadounidense y heridas en otro contratista y varios soldados de esa misma nacionalidad que se encontraban en una localidad del noroeste de Siria: <https://elpais.com/internacional/2023-03-24/estados-unidos-lanza-ataques-aereos-en-siria-en-respuesta-al-golpe-de-un-supuesto-dron-irani.html>.

22 Como defendió el Gobierno ruso mediante carta de fecha de 24 de febrero de 2022 dirigida al Secretario General de NU, en la que se reproduce el más que “patriota” discurso del Presidente Putin a la nación rusa. Además de hacerse referencia a las mencionadas vulneraciones del DI responsabilidad de las potencias occidentales y la amenaza que para la seguridad de Rusia supone la expansión de la OTAN en el centro y este de Europea, se mencionan “los destacamentos punitivos de los nacionalistas ucranianos que colaboraron con Hitler durante la Gran Guerra Patria”: S/2022/154, p. 6; y como defendió también mediante una Declaración de su Presidium la Asociación rusa de DI: <http://www.ilarb.ru/html/news/2022/7032022.pdf>. Como señala ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La guerra en Ucrania: algunas notas de DI y derecho europeo”, *Documento de Opinión del IEEE*, n. 15 (2023), pp. 1-22, p. 7, “... en el DI no existen las relaciones sinalagmáticas que conlleven el uso de la fuerza, salvo en caso del art. 51 de la Carta –legítima defensa–”. Como ya se puso de manifiesto tras la anexión de Crimea y la intervención en el este de Ucrania por parte de Rusia en 2014, entre otros por CHRISTAKIS, T., “Les conflits de sécession en Crimée...”, loc. cit., p. 3: “Ces contradictions seront sans doute analysées par les politologues, les sociologues et même les juristes. Mais, répétons-le encore, deux injustices ne font pas un droit et la violation du droit international par certains pays occidentaux n’autorise guère la Russie à violer le droit international en portant atteinte à l’intégrité territoriale de l’Ukraine”.

en particular por lo que se refiere a las supuestas amenazas que para la seguridad rusa supondría la pertenencia —o al menos una estrecha cooperación— de Ucrania a la OTAN, “..., estamos ante factores que pueden explicar, aunque en ningún caso justificar, un acto de agresión como el iniciado el 24 de febrero de 2022, porque iniciar una guerra de agresión no puede tener justificación alguna en el DI contemporáneo”²³. Ello no es óbice para que también se deban denunciar las mencionadas vulneraciones graves de normas imperativas, encabezadas por la única superpotencia militar, Estados Unidos, con el apoyo del Reino Unido y de algunos de los Estados miembros de la UE; como así ocurrió, por ejemplo, con la invasión de Irak en 2003²⁴.

En definitiva, durante el último año y medio Rusia está cometiendo un acto de agresión contra Ucrania, en contravención del art. 2.4 de la Carta de NU, así como de otros principios estructurales del ordenamiento internacional, como los principios de igualdad soberana de los Estados y su corolario, la integridad territorial; no intervención en los asuntos internos de los Estados, y de arreglo pacífico de controversias. Acto de agresión que constituye un ejemplo indiscutido de vulneración grave de una norma imperativa de DI general.

Como respuesta a este ataque armado, calificable de agresión, cabe el ejercicio del Derecho de legítima defensa, de conformidad con las condiciones previstas en el art. 51 de la Carta de NU y en el DI consuetudinario, a saber: necesidad, proporcionalidad e inmediatez, y carácter provisional y subsidiario con relación a una posible intervención del CS. Legítima defensa que puede ser tanto individual, por parte del Estado agredido, Ucrania, como ha sido ejercida por este Estado desde hace algo más de un año y medio, de conformidad con las mencionadas condiciones²⁵; como colectiva, puesta en práctica por otros Estados que deci-

23 “La guerra de Ucrania...”, *loc. cit.*, p. 10.

24 Cuestión esta que merecería una valoración más detenida que no se puede llevar a cabo en esta sede. Por citar un trabajo reciente, publicado al hilo de las declaraciones del Gobierno de Estados Unidos con relación a la invasión de Ucrania, con el que se ofrece una crítica demoledora de la política exterior jurídica de Estados Unidos —y de otros Estados occidentales que le secundan—, basada en la noción de “rules-based international order”, con la que la administración estadounidense en bastantes ocasiones defiende una interpretación muy *sui generis* de las normas internacionales en beneficio de sus propios intereses y con el evidente objetivo de tratar de justificar actuaciones que no encuentran ninguna cobertura en el ordenamiento internacional; se puede consultar el Editorial publicado por DUGARD, J., “The choice before us: International law or a ‘rules-based international order’”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 36 (2023), pp. 223-232.

25 Se debe señalar, por lo que se refiere al cumplimiento de los principios de necesidad y de proporcionalidad, que a finales de mayo de 2023 se produjo una incursión por parte de paramilitares rusos opositores al Gobierno de Putin llegados desde Ucrania, en la provincia fronteriza de Bélgorod; el Gobierno de Ucrania se apresuró a negar toda participación en esta operación militar: <https://www.publico.es/internacional/incursion-bel>

dan ayudar a Ucrania. En este segundo supuesto no cabe duda de que se dan las condiciones para ello: las autoridades de Ucrania se han declarado objeto de un acto de agresión y han solicitado a otros Estados que ejerzan la legítima defensa colectiva en su ayuda. Pero como es sabido, hasta la fecha infructuosamente²⁶.

En efecto, ni la UE como tal, ni ninguno de sus Estados miembros, ha ejercido el derecho de legítima defensa colectiva. La UE carece de una fuerza militar con capacidad para ejercer el derecho de legítima defensa colectiva en ayuda de Ucrania; en otros términos, no dispone de autonomía estratégica en el terreno militar. Si bien, se han producido desarrollos de interés para que la UE llegue a disponer de una defensa autónoma, en parte como consecuencia de la agresión rusa contra Ucrania. Más en concreto, debe destacarse que Dinamarca, tras el referéndum celebrado el 1 de junio de 2022, ha decidido participar en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), después de que durante los últimos casi 30 años estuviera excluida en virtud del art. 5 del Protocolo n.º 22²⁷. Asimismo, se puede mencionar la creación de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución dentro del Estado Mayor de la UE y una Capacidad Civil de Planificación y Ejecución, lo que puede ser valorado como un primer paso hacia la puesta en marcha de un cuartel general propio de la UE encargado de planificar y dirigir operaciones militares²⁸. También se puede traer a colación el desarrollo de las cooperaciones estructuradas permanentes en un buen número de ámbitos²⁹. En la misma dirección, la creación de la Agencia Europea de Defensa puede servir de catalizador para que exista una verdadera industria de defensa común entre

gorod-caida-bakhmut-anticipan-golpe-timon-guerra-ucrania.html. Asimismo, a lo largo de 2023 se han hecho públicos diversos episodios de ataques ucranianos en territorio ruso, en su mayoría mediante drones; puede considerarse que tales ataques encuentran cobertura jurídica en el ejercicio del derecho de legítima defensa de Ucrania, si son necesarios y proporcionados para detener el ataque armado ruso, circunstancia esta que, a expensas de una evaluación de cada uno de los ataques, parece estar cumpliéndose: en la doctrina, véase DE NANTEUIL, A., “Premières...”, *loc. cit.*, pp. 744-745.

26 Condiciones exigidas por la CIJ en el *Caso de las Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua v. Estados Unidos)*, Sentencia de 27 de junio de 1986, párr. 199: “the Court finds that in customary international law, whether of a general kind or that particular to the inter-American legal system, there is no rule permitting the exercise of collective self-defence in the absence of a request by the State which regards itself as the victim of an armed attack. The Court concludes that the requirement of a request by the State which is the victim of the alleged attack is additional to the requirement that such a State should have declared itself to have been attacked”.

27 Meses más tarde, el Consejo, mediante la Decisión (PESC) 2023/1015, de 23 de mayo de 2023 (DOUE L 136, de 24 de mayo de 2023), confirmó la participación de Dinamarca en la Cooperación Estructurada Permanente.

28 https://www.eeas.europa.eu/eeas/csdp-structure-instruments-and-agencies_en#16122.

29 https://www.eeas.europa.eu/eeas/permanent-structured-cooperation-pesco_en.

los 27, que permita coordinar y optimizar el gasto de defensa entre los Estados miembros, para llegar al 2% del PIB de cada uno de ellos³⁰; a buen seguro, será necesario aumentar el gasto en defensa para poder alcanzar la autonomía estratégica a la que se aspira³¹.

Con todo, a lo largo del proceso de integración europea todas las propuestas que se han presentado para desarrollar y hacer efectiva la defensa europea mediante la creación de una suerte de “ejército europeo” no han llegado a buen puerto. Desde los 100.000 efectivos del Plan Pleven en los orígenes del proceso de integración europea, a los muy ambiciosos 60.000 de la Fuerza de Reacción Rápida que se defendió en los años noventa, o la más realista propuesta de disponer de Batallones de Combate (Battle Groups) con unos 1.500 efectivos, operativos desde 2007 pero nunca desplegados en ninguna operación. Con la Brújula Estratégica aprobada en marzo de 2022, pocas semanas después del inicio de la guerra de Ucrania, se propone que la UE tenga a su disposición una Capacidad de Despliegue Rápido, operativa en 2025, que permitirá desplegar en poco tiempo una fuerza armada de unos 5.000 efectivos³².

Habrá que esperar al devenir de los próximos años para comprobar si la guerra de Ucrania sirve de catalizador para que esta última propuesta se haga realidad e incluso la UE pueda llegar más lejos en el desarrollo de su PCSD. Con carácter general, se debería poner fin a una situación un tanto paradójica, en la que la suma de los presupuestos militares de los 27 Estados miembros —cuyos gobiernos quieren preservar su soberanía e independencia en el ámbito militar—, supera al presupuesto en defensa de China o Rusia, pero, sin embargo, la UE como tal no dispone de su propia PCSD con capacidad de actuación autónoma, y sigue estando subordinada, en buena medida, al llamado vínculo trasatlántico o, lo que es lo mismo, al paraguas protector que ofrece Estados Unidos³³. Si bien, también a la vista de lo que ha ocurrido con relación a la guerra de Ucrania, difícilmente se

30 <https://eda.europa.eu/>.

31 Según el *Stockholm International Peace Research Institute*, en 2022 el presupuesto de defensa de la superpotencia militar, Estados Unidos, asciende a unos 877.00 millones de dólares. Por lo que se refiere al presupuesto de defensa de los otros cuatro miembros permanentes del CS, el de China es de 292.000 millones de dólares; el de Rusia, 86.400; el de Reino Unido, 68.500; y el de Francia, 53.638. Por su parte, en 2022 el presupuesto de defensa de España alcanza los 20.306 millones de dólares: <https://www.sipri.org/databases/milex>.

32 Consejo de la Unión Europea, *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa*, 7371/22, Bruselas, 21 de marzo de 2022, p. 3.

33 Véanse CELERINO, C., “La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra ‘autonomia strategica’ e vincoli strutturali: quali prospettive per la difesa comune?”, *Rivista Il Diritto dell’Unione Europea*, 2022, pp. 9-37; VELLANO, M., “La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell’Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune”, *Rivista Il Diritto dell’Unione Europea*, 2022, pp. 121-142.

puede discutir que esa autonomía estratégica debe estar estrechamente vinculada con la OTAN³⁴. Así se reconoce con toda claridad en la “Brújula Estratégica” aprobada por el Consejo de la UE poco tiempo después de iniciarse la Guerra de Ucrania³⁵.

Se debe añadir, a este respecto, que, tras la agresión rusa contra Ucrania, la OTAN ha reforzado su flanco oriental para garantizar la seguridad de los Estados miembros que tienen frontera con Rusia y disuadir a este Estado de cualquier ataque armado contra un Estado miembro de la OTAN, además de evitar que ese mismo Estado use armas de destrucción masiva en la guerra de Ucrania. Se calcula que la OTAN dispone de unos 40.000 efectivos bajo su mando directo desplegados en el flanco oriental, además de aviones de combate y barcos aliados en la región, y del despliegue de los ejércitos nacionales. Más en concreto, se estima que Estados Unidos ha aumentado el número de efectivos desplegados en el continente europeo, hasta alcanzar los 100.000 efectivos³⁶.

Además, como consecuencia directa de la guerra de Ucrania, dos Estados miembros de la UE que tradicionalmente han defendido su neutralidad, Suecia y Finlandia, solicitaron su ingreso en la OTAN; la de este último Estado ya se ha hecho efectiva y la del primero ya ha sido aceptada por el resto de Estados miem-

34 VALENZUELA MARZO, F., “La UE ante la agresión rusa a Ucrania”, en ALDECOA, F. y GONZÁLEZ, L.N. (eds.), *La Unión Europea...*, op. cit., pp. 132-152, pp. 148-149. Desde luego, quedan muy distantes, no sólo en el tiempo, los debates políticos que en España tuvieron lugar en la primera mitad de los ochenta, sobre la participación de España en la OTAN. Debates que en su momento llevaron al entonces Gobierno socialista a convocar un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, celebrado el 12 de marzo de 1986, que obtuvo un resultado favorable con el 56,85% de los votos válidamente emitidos.

35 “Una Unión más fuerte y más capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la OTAN, que sigue siendo el pilar de la defensa colectiva de sus miembros. La relación transatlántica y la cooperación UE-OTAN, en el pleno respeto de los principios establecidos en los Tratados y los acordados por el Consejo Europeo, incluidos los principios de inclusividad, reciprocidad y autonomía decisoria de la UE, son fundamentales para nuestra seguridad general”: Consejo de la Unión Europea, *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa*, 7371/22, Bruselas, 21 de marzo de 2022, p. 2. En p. 39 se afirma de forma contundente que: “La asociación estratégica de la UE con la OTAN es crucial para nuestra seguridad euroatlántica, como ha quedado demostrado de nuevo en el contexto de la agresión militar de Rusia contra Ucrania de 2022. La UE sigue firmemente resuelta a reforzar esta asociación clave, también para estrechar el vínculo transatlántico”. Véase RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M., “Relaciones estratégicas entre la Unión Europea y la OTAN: en el camino de la defensa en Europa”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n. 38 (2022), pp. 207-248.

36 GARCÍA ENCINA, C., “La OTAN y el conflicto de Ucrania. Perspectiva de futuro”, en BENEYTO, J.M. (dir.), *¿Hacia un nuevo orden mundial? ...*, op. cit., pp. 127-143, pp. 128 y ss.

bros. Tras el ingreso de Suecia, sólo cuatro Estados miembros de la UE no lo serán de la OTAN (Austria, Chipre, Irlanda y Malta); ello puede facilitar que se profundice más en la cooperación entre ambas OOI en el ámbito de la seguridad y la defensa³⁷.

Pero no obstante todos estos desarrollos, a día de hoy la UE carece de autonomía estratégica en el terreno de la seguridad y la defensa³⁸. Como ya se ha dicho, en los próximos años se podrá comprobar si la guerra de Ucrania sirve de acicate para que la UE desarrolle su autonomía estratégica en este ámbito. Aunque se debe poner de manifiesto que en su caso esa futura autonomía estratégica deberá ser ejercida de conformidad con las normas del DI en vigor. Normas que, como ya se ha insistido, solo permiten el uso de la fuerza si lo autoriza el CS, o en el ejercicio de la legítima defensa individual o colectiva como respuesta a un previo ataque armado.

En cuanto a los Estados miembros de la UE en el marco de sus respectivas políticas exteriores de defensa, sobre todo los que son grandes potencias militares —Francia...—, no parece en absoluto probable que con relación a la guerra de Ucrania vayan a actuar de forma aislada, sin el acuerdo de Estados Unidos. Este último Estado es la única superpotencia militar que podría atreverse a intervenir con su ejército en la guerra de Ucrania, ya sea por su exclusiva cuenta y riesgo, ya sea liderando una coalición de Estados aliados (Reino Unido, Francia...). Hasta la fecha, el Gobierno estadounidense ha descartado la intervención militar en este conflicto en apoyo de Ucrania. Un conflicto armado que enfrenta a Ucrania con una gran potencia militar con armas nucleares, como es Rusia; con todos los riesgos de escalada militar que esto último supone para los Estados que tomaran la decisión de involucrarse con sus fuerzas armadas en esta guerra, incluso para la actual única superpotencia militar, Estados Unidos. De momento, se trata de un escenario que no parece que vaya a darse³⁹. Mientras esto sea así, Ucrania se-

37 En la actualidad la OTAN está formada por 31 Estados: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>.

38 Sin que por ello se deba menospreciar el despliegue por la UE de unas 30 operaciones de gestión de crisis durante las últimas décadas, por regla general contando con la autorización del CS y/o de las autoridades del Estado en el que se han desplegado; en la actualidad, se cuentan un total de 11 misiones civiles y 7 misiones u operaciones militares en curso en Europa, África y Oriente Próximo: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/csdp_missions_and_operations_factsheet.pdf.

39 Véase DEMURTAS, A., “La dimensión nuclear de la guerra en Ucrania: nueva narrativa, poder y orden internacional”, *REDI*, vol. 74 (2022), pp. 23-55. Según GARCÍA PÉREZ, R., “El conflicto de Ucrania: la relación Euroatlántica y los intereses estratégicos de Europa”, *REDI*, vol. 75 (2023), pp. 75-105, pp. 79 y 102, Estados Unidos —cuyo principal objetivo estratégico en los próximos años se centra en contener el auge de China como potencia mundial y mantener e incluso reforzar su hegemonía mundial—, prefiere una guerra prolongada que desgaste a Rusia, “a fin de debilitar a Rusia y neutralizarla como

guirá ejerciendo su derecho de legítima defensa individual, y la legítima defensa colectiva no dejará de ser más que una posibilidad prevista en el citado art. 51. Sin perjuicio de la ayuda militar ofrecida a Ucrania por la propia UE y sus Estados miembros —y también otros Estados, como sobre todo Estados Unidos, Reino Unido...—, siempre que no implique la intervención de los ejércitos de terceros Estados en el conflicto; ayuda a la que se hará referencia en el epígrafe 3.3.

2.2. Rusia es responsable de crímenes de guerra y de crímenes contra la humanidad

Las contrastadas informaciones que proceden de diversos organismos internacionales, ofrecen abundantes indicios de que, en el contexto de la invasión rusa de Ucrania, se están cometiendo violaciones graves del DI humanitario y de los Derechos humanos, constitutivas de crímenes de guerra y de crímenes contra la humanidad⁴⁰. En su mayor parte responsabilidad de las autoridades rusas, ya que son cometidas por las tropas rusas, o también por los grupos de particulares armados y dirigidos por el Gobierno ruso, sobre los que ejerce su control efectivo, como es caso del tristemente popular “Grupo Wagner”⁴¹.

autor geoestratégico en las próximas décadas”; mientras que la UE —más preocupada en defender un orden internacional de carácter multilateral, basado en el cumplimiento del DI y en tener un entorno regional estable—, puede sufrir con mucha más intensidad las consecuencias económicas, políticas y sociales de la prolongación de este conflicto, que además puede desestabilizar aún más a los países de su vecindario más próximo. Para BERMEJO GARCÍA, R., “La crisis ucraniana: algo más que un conflicto entre Rusia y Ucrania”, *AEDI*, vol. 39 (2023), pp. 9-80, p. 66: “... el que dirige el conflicto contra Rusia son los Estados Unidos, apoyados por una serie de peones de los países occidentales que le rinden pleitesía, rayando el ridículo, y un ‘actor’, Zelenski, que es el encargado de poner y enterrar sus muertos”.

40 DÍAZ GALÁN, E.C., “La guerra de Ucrania y el DI humanitario: crónica de un conflicto anunciado”, *Tiempo de Paz*, n. 146-147 (2022), pp. 66-73; LAGRANGE, P., “Le conflit armé en Ukraine et l’effectivité du droit international humanitaire”, *RGDIP*, vol. 127 (2023), pp. 121-140.

41 Según el art. 8 del citado Proyecto de 2001, titulado “comportamiento bajo la dirección o control del Estado”, “se considerará hecho del Estado según el DI el comportamiento de una persona o de un grupo de personas si esa persona o ese grupo de personas actúa de hecho por instrucciones o bajo la dirección o el control de ese Estado al observar ese comportamiento”. En este sentido, todas las informaciones confirman que Rusia mantiene un “control efectivo”, y no solo un “control general” (en la terminología aplicada por la CIJ en las Sentencias de los casos de *Nicaragua*, de 1986 y *Aplicación de la convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio*, de 2007), sobre las actuaciones armadas protagonizadas por este grupo de mercenarios creado en 2014 y que al menos oficialmente no pertenece al ejército ruso. En efecto, el llamado “Grupo Wagner”, una organización paramilitar que está formado por mercenarios en su gran mayoría de nacionalidad rusa, mantiene una muy estrecha vinculación con el Gobierno ruso por lo que

En efecto, al poco de iniciarse el conflicto, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa encargó a una misión de expertos, paradójicamente creada en el marco del llamado “Mecanismo de Moscú” —adoptado en la Conferencia celebrada en esta ciudad en 1991—, que investigara las denuncias de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad con relación al conflicto de Ucrania. En su informe de 25 de abril de 2022 se concluye que “..., violations [of IHL and IHRL] occurred on the Ukrainian as well as on the Russian side. The violations committed by the Russian Federation, however, are by far larger in nature and scale”⁴². Asimismo, mediante su Resolución 49/1, de 4 de marzo, el Consejo de Derechos Humanos creó una Comisión de investigación internacional independiente sobre Ucrania. En su Informe de octubre de 2022 se concluye que “..., se han cometido en Ucrania toda una serie de crímenes de guerra y violaciones de los derechos humanos y del DI humanitario desde el 24 de febrero de 2022... las fuerzas armadas rusas son responsables de la gran mayoría de las violaciones detectadas por la Comisión”⁴³. En su informe de 15 de marzo de 2023, se detallan tales violaciones y se reitera la misma conclusión⁴⁴.

se refiere a su organización, financiación y suministro de armamento, hasta el punto de que se le ha considerado como un “ejército privado de facto del Presidente Putin”. Es sabido que siguiendo instrucciones de las autoridades rusas han protagonizado intervenciones armadas en el Dombás desde 2014, y también en Siria, Libia, Mali, Centroáfrica..., y más recientemente en el contexto de la invasión rusa de Ucrania de 2022. Véase DE LA CORTE IBÁÑEZ, L., “¿Qué sabemos sobre el Grupo Wagner?”, *Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 04/2022, pp. 1-61.

42 Formada por los profesores Wolfgang Benedek, Veronika Bílková and Marco Sassòli, autores del “Report on Violation of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes Against Humanity Committed in Ukraine since 24 february 2022”, cita en p. ii: <https://www.osce.org/odihr/515868.pdf>. Con posterioridad, han presentado los informes “Report on Violations of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes And Crimes Against Humanity Committed In Ukraine (1 April-25 June 2022)”, de 14 de julio de 2022, p. 113 en la que se concluye que “The second mission has largely confirmed the conclusions reached by the first mission. It has discovered clear patterns of serious violations of IHL attributable mostly to Russian armed forces...”: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/522616.pdf>; y “Report on Violations and Abuses of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes Against Humanity, related to the Forcible Transfer and/or Deportation of Ukrainian Children to the Russian Federation”, de 4 de mayo de 2023: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/542751.pdf>.

43 A/77/533, de 18 de octubre de 2022, p. 22: <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/iic/hr-ukraine/index>.

44 “... Russian authorities have committed numerous violations of international humanitarian law and violations of international human rights law, in addition to a wide range of war crimes, including the war crime of excessive incidental death, injury, or damage, wilful killings, torture, inhuman treatment, unlawful confinement, rape, as well as unlawful transfers and deportations. The Commission has also found that the Russian armed forces’ waves of attacks, starting 10 October 2022, on Ukraine’s energy-related infras-

Estas violaciones del DI ya quedaron muy de manifiesto durante los primeros meses de la guerra, sobre todo cuando se ofrecieron informaciones sobre la masacre de Bucha, localidad en la que las tropas rusas cometieron asesinatos, violaciones y torturas contra civiles. Ello tuvo como consecuencia que la UE adoptara medidas restrictivas específicamente dirigidas contra altos oficiales del ejército ruso presuntamente responsables de estas atrocidades⁴⁵; y también contra los presuntos responsables de estos crímenes denunciados en otras zonas del conflicto⁴⁶. Como después se volverá a insistir —epígrafe 3.4—, la UE ha ido amplian-

tructure and the use of torture by Russian authorities may amount to crimes against humanity... In a limited number of cases, the Commission has found that the Ukrainian armed forces were likely responsible for violations of international humanitarian law and human rights law, and for some incidents which qualify as war crimes”: A/HRC/52/62, de 15 de marzo de 2023, p. 16 y pp. 4 y ss. en las que se describe la galería de horrores en la que se ha convertido la guerra de Ucrania. Se pueden destacar algunos datos sobre la destrucción de las ciudades de Ucrania responsabilidad de las tropas rusas: “The use of explosive weapons with wide area effects in populated areas has been one of the main causes of civilian casualties. OHCHR estimated that 90.3 per cent of civilian casualties have been caused by explosive weapons. Such attacks have damaged or destroyed thousands of residential buildings, over 3000 educational institutions and more than 600 medical facilities”: p. 5. En la doctrina, se han clasificado los crímenes cometidos en torno a varias categorías: ataques contra hospitales, ambulancias y personas heridas o enfermas y personal sanitario...: BOLLO AROCENA, M.D., “Agresión rusa a Ucrania, Crímenes Internacionales y Corte Penal Internacional”, *AEDI*, vol. 39 (2023), pp. 101-146, pp. 111 y ss.

- 45 Por ejemplo, así se reconoce en el Reglamento de ejecución (UE) 2022/878 del Consejo de 3 de junio de 2022 por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (*DOUE* L 153, de 3 de junio de 2022), y con el que se incluyen en la lista de destinatarios de medidas restrictivas (congelación de fondos y recursos, y prohibición de viajar) a un buen número de altos cargos del ejército ruso, entre ellos “el coronel Azatbek Asanbekovich Omurbekov [que] es comandante de la 64.ª Brigada Autónoma de Infantería Motorizada del 35.º Ejército Interarmas de Rusia, que ha asesinado, violado y torturado a civiles en Bucha (Ucrania). Estas atrocidades constituyen crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Dirigió las acciones de su unidad militar y recibió el apodo de “el carnicero de Bucha” debido a su responsabilidad directa en diversos asesinatos, violaciones y torturas en Bucha”.
- 46 Por ejemplo, en el citado Reglamento de ejecución (UE) 2022/878, también se incluye entre los destinatarios de las medidas restrictivas al “coronel general Mikhail Mizintsev [que] es el jefe del Centro Nacional de Control de la Defensa de Rusia. Mizintsev recibe el apodo de “el carnicero de Mariúpol” y está señalado como el comandante que supervisa el asedio de esta ciudad, en la que ha aplicado tácticas que se habían utilizado con anterioridad en el asedio de la ciudad siria de Aleppo, al dirigir el bombardeo de Mariúpol por las fuerzas rusas. Se le acusa en particular de orquestar los bombardeos de la ciudad de Mariúpol, provocando la muerte de miles de civiles, incluido el lanzamiento de proyectiles sobre la maternidad y un teatro de la ciudad, matando a cientos de niños”. Como se ha dicho, “Ils n’ont pas compris que la Syrie pouvait être pour l’armée russe un terrain

do la lista de miembros del ejército ruso presuntamente responsables de crímenes de guerra y de crímenes contra la humanidad, destinatarios de las mencionadas medidas restrictivas⁴⁷.

Tanto con relación a la agresión, como respecto a los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, se puede plantear la doble responsabilidad internacional, del Estado y del individuo. Ambas pueden considerarse complementarias⁴⁸. En el siguiente epígrafe se van a estudiar las medidas adoptadas por la UE para hacer efectiva la responsabilidad internacional de Rusia por estas vulneraciones graves de normas imperativas de DI general.

Por lo que se refiere más específicamente a la responsabilidad internacional penal de los individuos autores de tales violaciones, en esta sede sólo apuntar que podrá hacerse efectiva ya sea ante los tribunales internos de Ucrania, ya sea ante los tribunales internos de terceros Estados, de conformidad con el principio de jurisdicción penal universal. También podrá hacerse efectiva ante la Corte Penal Internacional (CPI) establecida en La Haya. Aunque en los tres supuestos, el éxito de los procedimientos penales que se inicien se va a enfrentar con la falta de colaboración de las autoridades rusas⁴⁹. A día de hoy parece inviable que dicha

d'expérimentation, comme l'Espagne l'avait été pour les forces nazies, ni que les forces Wagner en Libye, en République Centrafricaine et au Mali peuvent devenir des sortes de légions Condor": CIBIRSKI, A., "Le jour de l'Europe est-il arrivé?", *Question d'Europe*, n. 624 (2022), pp. 1-5, p. 3.

47 Véase FERNÁNDEZ ARRIBAS, G., "Crímenes de guerra y la respuesta de la Unión Europea", en ALDECOA, F. y GONZÁLEZ, L.N. (eds.), *La Unión Europea frente...*, *op. cit.*, pp. 52-62.

48 Sobre la dualidad que presentan las normas de DI con relación a la violación grave de una norma imperativa, que puede tener consecuencias tanto para la responsabilidad internacional del Estado, como para la responsabilidad penal internacional del individuo, véase WEATHERALL, T., *Duality of Responsibility in International Law. The Individual, the State, and International Crimes*, Leiden/Boston, 2022, pp. 30 y ss. Por ejemplo, la posible superposición y complementariedad de ambos regímenes de responsabilidad internacional se pone de manifiesto en el *Caso de la aplicación de la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (Gambia v. Myanmar)*, pendiente del fallo de la CIJ: <https://www.icj-cij.org/en/case/178>; y en la Decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares de 14 de noviembre de 2019, de conformidad con el art. 15 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, sobre la autorización para la investigación sobre la situación en Bangladesh/Myanmar (ICC-01/19): <https://www.icc-cpi.int/bangladesh-myanmar>.

49 Por ello se habla de "sistema multinivel imperfecto de justicia penal internacional": OLLÉ SESÉ, M., "La responsabilidad penal internacional individual en la guerra de Ucrania", *Tiempo de Paz*, n. 146-147 (2022), pp. 74-82, pp. 78-80. En cuanto a la propuesta de creación de un tribunal internacional especial para juzgar el crimen de agresión cometido por Rusia contra Ucrania (como defiende el Parlamento Europeo, mediante sus Resoluciones P9_TA(2023)0015, aprobada el pasado 16 de enero de 2023, y P9_TA(2023)0056), de 16 de febrero de 2023), no parece que tenga visos de que llegue

responsabilidad se haga efectiva ante los tribunales rusos, como es obvio controlados por un Gobierno autoritario que no respeta el principio de la división de poderes propio de todo Estado de derecho, y que no va a permitir que sus propios tribunales enjuicien a los principales responsables de tales crímenes, como es sabido altos cargos de la administración civil y militar rusa.

Por lo que respecta a la CPI, su competencia sobre la situación en Ucrania se basa en las dos declaraciones del Gobierno de Ucrania, de 9 de abril de 2014 y de 8 de septiembre de 2015, formuladas en aplicación del art. 12.3 de su Estatuto. Con la primera acepta la competencia de la Corte sobre los crímenes cometidos en su territorio desde el 21 de noviembre de 2013 al 22 de febrero de 2014; y con la segunda la acepta desde el 20 de febrero de 2014 en adelante. La competencia se limita al genocidio (aunque parece muy difícil que se pueda demostrar la intención de exterminar a un grupo nacional, étnico, racial o religioso), a los crímenes de guerra y a los crímenes contra la humanidad. La Corte carece de competencia sobre el crimen de agresión, ya que ni Ucrania ni Rusia son Estados partes en el Estatuto, como así se exige en su art. 15 bis⁵⁰.

La activación de la jurisdicción de la CPI con relación a los crímenes cometidos en Ucrania, se produjo por dos vías. Por una parte, el 2 de marzo de 2022 el Fiscal de la Corte, Khan, solicitó la preceptiva autorización de la Sala de Cuestiones Preliminares para iniciar una investigación sobre los crímenes cometidos en Ucrania. Por otra, a principios de marzo de 2022, un total de 43 Estados partes en el Estatuto, entre ellos todos los Estados miembros de la UE, solicitaron a la CPI que ejerciera su jurisdicción sobre los crímenes cometidos en Ucrania de conformidad con el art. 13.a) del Estatuto. Por el momento, continúan las investigaciones relativas a la situación de Ucrania, y el 17 de marzo de 2023 la Sala de Cuestiones Preliminares de la Corte Penal Internacional dictó sendas órdenes de detención internacional contra Vladimir Vladimirovich Putin, Presidente de Rusia, y Maria Alekseyevna Lvova-Belova, Comisaria para los derechos del niño en la Oficina del Presidente de este mismo Estado, por su presunta responsabilidad en la comisión de crímenes de guerra; en concreto, por la deportación forzosa de menores ucranianos a Rusia (arts. 8(2)(a)(vii) y 8(2)(b)(viii) del Estatuto de Roma)⁵¹. Está

a ser una realidad. En opinión de este último autor, "... más allá de las complicaciones jurídicas, que las hay, para su creación, desarrollo y funcionamiento eficaz, provocaría importantes disfunciones con el resto de investigaciones y enjuiciamiento de otros crímenes y personas en otros tribunales nacionales e internacionales", por lo que considera que es del todo preferible apoyar y fortalecer la actuación y el funcionamiento de la CPI.

50 Véanse sobre este párrafo y el siguiente: BOLLO AROCENA, M.D., "Agresión rusa a Ucrania, Crímenes Internacionales...", *loc. cit.*, pp. 101-146; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "Ucrania y la Corte Penal Internacional: una oportunidad para la Corte y para la lucha contra la impunidad", *REDI*, vol. 74 (2022), pp. 57-76.

51 <https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine>.

por ver si la orden de detención internacional contra el presidente Putin, un jefe de Estado en activo, será o no puesta en práctica por los Estados partes, teniendo en cuenta a este respecto lo dispuesto en el art. 98.1 del Estatuto y que la Federación de Rusia no es Estado parte de este tratado internacional⁵².

Como a continuación se explicará, la UE y sus Estados miembros están cooperando con la CPI para que estas investigaciones lleguen a buen puerto y la Corte pueda enjuiciar a los responsables de los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad que se están cometiendo en el contexto de la guerra de Ucrania⁵³.

52 “La Corte no dará curso a una solicitud de entrega o de asistencia en virtud de la cual el Estado requerido deba actuar en forma incompatible con las obligaciones que le imponga el DI con respecto a la inmunidad de un Estado o la inmunidad diplomática de una persona o un bien de un tercer Estado, salvo que la Corte obtenga anteriormente la cooperación de ese tercer Estado para la renuncia a la inmunidad”. En el supuesto de la cooperación por los Estados partes en el Estatuto con relación a un asunto en el que la competencia de la Corte se basa en la remisión al Fiscal realizada por el CS —situación en Darfur, Sudán—, se puede consultar el *Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal*, de 6 de mayo de 2009 (ICC-02/05-01/09 OA2, 397-Corr), párr. 132, en el que la Corte concluye que “In sum, the Appeals Chamber finds that, by ratifying or acceding to the Statute, States Parties have consented to the inapplicability of Head of State immunity for the purpose of proceedings before the Court. As a result, both in the State Parties’ vertical relationship with the Court and in the horizontal relationship between States Parties there is no Head of State immunity if the Court is asking for the arrest and surrender of a person. Therefore, the Pre-Trial Chamber correctly found that a State Party cannot refuse to arrest and surrender the Head of State of another State Party on the ground of Head of State immunity”.

53 Otros Estados partes en el Estatuto han aportado apoyo financiero y logístico (Canadá, Reino Unido...). Asimismo, Estados Unidos, Estado no parte en el Estatuto y que tradicionalmente ha sido muy hostil con relación a cualquier actuación de la Corte que pudiera afectar a sus nacionales, contribuye decididamente a este apoyo: “Contemporary Practice of International Law”, *AJIL*, vol. 117 (2023), pp. 516-523. A causa de esa hostilidad, y el rechazo por otros Estados, entre ellos China o Rusia, la actuación de la CPI durante sus dos primeras décadas de funcionamiento se ha visto muy limitada en cuanto a los resultados obtenidos. También es cierto que se debe poner en valor el efecto armonizador jurídico penal que ha proyectado la entrada en vigor del Estatuto de Roma en un buen número de Estados y, asimismo, el efecto preventivo que puede haber desplegado la vigencia de este tratado internacional con el que se crea la CPI. Con todo, más de 20 años después de la puesta en funcionamiento de la CPI, el 1 de julio de 2002, el balance que ofrece la actuación de este órgano judicial penal es bastante pobre: en concreto, la CPI ha dictado un total de 4 sentencias condenatorias, en los casos *Al Mahdi* —por crímenes de guerra cometidos en Mali—, *Bemba et al.* —crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad cometidos en la República de Centro África—, *Katanga* —crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad cometidos en la República Democrática del Congo— y *Lubanga* —crímenes de guerra cometidos en la República Democrática del Congo—. En la actualidad la Corte mantiene abiertas la investigación en 17 países. Entre ellos, con relación a los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad

También están cooperando con las autoridades de Ucrania para que esa responsabilidad pueda hacerse efectiva ante los tribunales internos de este Estado, y, además, con este mismo fin se han iniciado procedimientos penales en algunos Estados miembros de la UE de conformidad con el principio de jurisdicción penal universal⁵⁴. Por más que a fecha de hoy la posible colaboración de las autoridades rusas para conseguir este objetivo no deje ser una quimera⁵⁵.

cometidos en el contexto del conflicto armado que tuvo lugar en 2008 en Osetia del Sur, la región separatista de Georgia que cuenta con el apoyo militar y económico de las autoridades rusas; respecto de la situación en Georgia, el pasado 30 de junio de 2022 la Sala de Cuestiones Preliminares de la CPI dictó sendas órdenes de detención contra dos nacionales rusos, Mikhaïl Mayramovich Mindzaev y Gamlet Guchmazov, y un nacional de Georgia, David Georgiyevich Sanakoev: <https://www.icc-cpi.int/georgia>.

54 Véase el *Informe Anual sobre Jurisdicción Universal correspondiente a 2022*, elaborado por la Federación Internacional por los Derechos Humanos, en el que, además de destacarse las condenas en Alemania (Anwar Raslan), Suecia (Hamid Noury) y Francia (Kunti Kamara), se da cuenta de la apertura de 11 investigaciones en países europeos y en Canadá, relativas a los crímenes cometidos en Ucrania: https://trialinternational.org/wp-content/uploads/2023/04/TRIAL_UJAR_2023_DIGITAL_21_04_Version2.pdf. No se tiene noticia de que en España se hayan iniciado tales procedimientos. Son conocidas las fuertes restricciones que en España han afectado a la jurisdicción penal universal decididas por el legislador mediante la LO 1/2009 (BOE n.º 266, de 4 de noviembre de 2009), y, sobre todo, mediante la LO 1/2014 (BOE n.º 63, de 14 de marzo de 2014). Hasta la fecha, lo ocurrido con relación a los crímenes cometidos en Ucrania, confirma la valoración que a principios de 2019 se llevaba a cabo sobre la normativa española relativa a la jurisdicción penal universal: se criticaba “... que se exija la condición de que, para poder perseguir a un autor de genocidio, lesa humanidad o crímenes de guerra que sea extranjero y se encuentre en España, pero no resida habitualmente en España, *las autoridades españolas hayan denegado su extradición*. Esta última condición (unida a la exigencia de que tales delitos sólo serán perseguibles previa interposición de querrela por el agraviado o por el Ministerio Fiscal: art. 23.6), convierte casi en una hipótesis de laboratorio que los tribunales españoles puedan perseguir a un extranjero que no sea residente habitual pero se encuentre en España; y en general desvirtúa en un elevado porcentaje el posible ejercicio del principio de jurisdicción penal universal con respecto a las tres figuras delictivas mencionadas, ya que va a ser muy poco frecuente que los presuntos autores de los crímenes señalados establezcan su residencia habitual en España”: FERRER LLORET, J., “La jurisdicción civil universal ante el DI —y su relación con la jurisdicción penal universal—: a propósito de *Naït-Liman v. Switzerland*”, *RGDE*, n. 47 (2019), pp. 16-62, pp. 55-56.

55 Si bien, aunque la aparente estabilidad que presenta un régimen político autoritario como el encabezado por Putin no permite predecir si se va a producir o no un cambio de gobierno ruso; no se debe descartar la posibilidad de que algunos de los responsables de tales crímenes se desplacen a terceros Estados, en los que podrán ser detenidos y trasladados a la CPI o incluso también sometidos a procedimientos penales ante los tribunales internos en virtud del principio de jurisdicción penal universal. A buen seguro, si se plantean viajar fuera de Rusia lo tendrán muy en cuenta. De hecho, en la cumbre de los BRICS celebrada en Sudáfrica a finales de agosto de 2023, a la que a continuación

3. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. ¿Está en vigor un régimen agravado de responsabilidad internacional aplicable a la vulneración grave de normas imperativas?

Como ya se ha dicho en la Introducción, con relación a la invasión de Ucrania el CS no ha adoptado ninguna medida, como es obvio como consecuencia de la oposición del Estado agresor, Rusia, miembro permanente con derecho de veto. No obstante algunas actuaciones llevadas a cabo por la AG y por el Consejo de Derechos Humanos respecto de este conflicto, en el seno de NU no se han podido adoptar medidas sancionatorias de conformidad con la Carta de San Francisco, más en concreto según su Capítulo VII. De haberse adoptado tales medidas, hubieran sido vinculantes y de obligado cumplimiento para los 193 Estados miembros, como así se preceptúa en el art. 25 de la Carta y, además, hubieran primado sobre cualesquiera otras obligaciones contraídas por los mismos Estados miembros, en virtud del art. 103 del Tratado constitutivo de esta OI. Desde luego, hubiera sido preferible que la reacción internacional ante la invasión rusa de Ucrania se hubiera hecho efectiva en el seno de la estructura institucional de este ordenamiento jurídico, mediante sanciones adoptadas por el órgano competente, en virtud de las competencias que la Carta, tratado internacional ratificado por la práctica totalidad de los Estados, le confiere al CS. Pero no ha sido así⁵⁶.

se hará referencia, el Presidente Putin participó telemáticamente, según las informaciones periodísticas para evitar cualquier posibilidad de que se hiciera efectiva la orden de detención internacional dictada por la CPI: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20230719-putin-amenazado-de-arresto-no-asistir%C3%A1-a-la-cumbre-de-los-pa%C3%ADses-brics-en-sud%C3%A1frica>.

- 56 La doctrina mayoritaria iusinternacionalista reserva el término “sanción” para aquellas medidas impuestas por el CS de las NU de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, en cuyos artículos 41 y 42 se prevé la adopción de medidas dirigidas a garantizar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Se considera que este término se debe usar con referencia a las medidas impuestas desde la estructura institucional —calificarla de centralizada resultaría a todas luces del todo exagerado y alejado de la realidad que presenta un ordenamiento esencialmente descentralizado—, por un órgano de una OI con poder para imponerlas en virtud de las competencias que le atribuye para ello, un tratado internacional aceptado por los propios sujetos del DI que pueden ser destinatarios de las mismas, como lo es la Carta de las NU. A diferencia de las medidas de retorsión y de las contramedidas, adoptadas por cada Estado o grupo de Estados de forma absolutamente descentralizada, en el marco del DI general. Véanse, *inter alia*, ALLAND, D., “Les mesures de reaction a l’illicite prises par l’Union Européenne motif pris d’un certain intérêt général”, *Rivista di diritto internazionale*, vol. 105 (2022), pp. 369-406; JACOB, P., “Les sanctions de l’UE contre la Russie comme mesures de réaction à un fait internationalement illicite”, *RGDIP*, vol. 127 (2023), pp. 71-98; RUYSS, T., “Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework”, en VAN DEN HERIK, L. (ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*,

Ante esta situación de parálisis del CS, la actuación de la UE y también de otros Estados —Estados Unidos, Reino Unido...—, se debe valorar de conformidad con las normas del DI general que regulan la responsabilidad internacional del Estado. Se trata de un sector de normas regido por normas consuetudinarias. Si bien, ha sido objeto de la labor de codificación y desarrollo progresivo protagonizada por la CDI durante las últimas décadas, que ha dado como fruto la aprobación de los ya mencionados Proyectos de 2001 y 2022, además del Proyecto sobre la responsabilidad de las OOI, de 2011 (en adelante, Proyecto de 2011)⁵⁷. Conviene tener en cuenta, por consiguiente, las propuestas del órgano codificador y confrontarlas con la práctica de la UE —y también de otros Estados—, ya que ello facilitará la tarea de establecer, por una parte, si la actuación de la UE es conforme con el DI en vigor; y por otra, si las soluciones normativas que defiende la CDI con sus Proyectos de 2001, 2011 y 2022 son expresión del DI en vigor, siempre según sea confirmado por la práctica internacional, a la que la propia UE contribuye en el desarrollo de su acción exterior. Como a continuación se comprobará, con carácter general la práctica que protagoniza la UE con relación a la guerra de Ucrania es conforme con las propuestas de la CDI.

Según defiende la CDI, la existencia de normas imperativas de DI general —entre las que se encuentran, como se acaba de comprobar, la prohibición de la agresión, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad— presenta, entre otras, las siguientes consecuencias en los procesos de aplicación de normas vigentes en el DI contemporáneo. En primer lugar, las normas imperativas generan obligaciones para la comunidad internacional en su conjunto (obligaciones *erga omnes*), por lo que todo Estado tiene derecho a invocar la responsabilidad de otro Estado por la violación de tales normas. Por una parte, puede invocar la responsabilidad internacional el “Estado lesionado” por la vulneración grave de una norma imperativa. Como es obvio, Ucrania es “Estado lesionado” por la agresión y los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad responsabilidad de Rusia, y tiene el DI de su lado para exigir a las autoridades rusas el cese y la reparación de estos hechos internacionalmente ilícitos.

Por otra, también se prevé la invocación de la responsabilidad internacional por un “Estado distinto del Estado lesionado”, en concreto si “la obligación violada existe con relación a la comunidad internacional en su conjunto”, supuesto con el que se prevé la vulneración de las obligaciones impuestas por normas imperativas. El “Es-

London, 2016, pp. 1-27; THOUVENIN, J-M., “Articulating UN sanctions with unilateral restrictive measures”, en BEAUCILLON, C. (ed.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Cheltenham, 2021, pp. 149-164; WHITE, N.D., “Shades of Grey: Autonomous Sanctions in the International Legal Order”, en SUBEDI, S.P. (ed.), *Unilateral Sanctions in International Law*, Oxford, 2021, pp. 61-85.

57 A/66/10, pp. 53 y ss.

tado distinto del Estado lesionado” podrá invocar la responsabilidad internacional de otro Estado para reclamarle el cese del hecho ilícito y seguridades y garantías de no repetición; y también el cumplimiento de la obligación de reparación, pero solo “en interés del Estado lesionado o de los beneficiarios de la obligación violada”⁵⁸. Como se va a comprobar en las siguientes páginas, los 27 Estados miembros han decidido invocar de forma conjunta la responsabilidad internacional de Rusia por la agresión y los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, a través del sistema institucional y del ordenamiento jurídico vigente en la UE, con el objetivo de que este Estado cese y repare el hecho ilícito del que es responsable en interés o beneficio del Estado lesionado, en este caso Ucrania.

Además, en segundo lugar, en los Proyectos de 2001, 2011 y 2022, el órgano codificador prevé que se hagan efectivas las antes mencionadas “obligaciones de solidaridad” como respuesta a la violación grave de una norma imperativa, a saber: a) ningún Estado reconocerá como lícita una situación creada por la violación grave de una norma imperativa; b) ni prestará ayuda o asistencia para mantener esa situación; y c) asimismo, los Estados deben cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave de una norma imperativa⁵⁹. Como se dará cuenta en las siguientes páginas, durante el último año y medio la UE está cumplimiento estas “obligaciones de solidaridad” con relación a la vulneración grave

58 A/56/10, pp. 134 y ss. Por su parte, la Conclusión 17.2 del Proyecto de 2022 se remite a los arts. 42 y 48 del Proyecto de 2001, para afirmar que “todo Estado tiene derecho a invocar la responsabilidad de otro Estado” que haya vulnerado una norma imperativa —de forma grave o no grave—, y como apoyo menciona la jurisprudencia más reciente de la CIJ: A/77/10, pp. 74-75. Más en concreto, la CDI se refiere a que, en su Orden de 23 de enero de 2020, en el *Caso de la aplicación de la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (Gambia v. Myanmar)*, la CIJ dicta las medidas provisionales solicitadas por Gambia. Por lo que Myanmar, entre otras, debe adoptar todas las medidas que estén a su alcance para prevenir que se cometan actos de genocidio contra la minoría musulmana rohinyás. La CIJ adopta las medidas provisionales solicitadas por Gambia, después de considerar que *prima facie* tiene jurisdicción para conocer de la controversia entre estos dos Estados. La Corte llega a la conclusión de que todo Estado parte en la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, de 1948 (*BOE* n.º 34, de 8 de febrero de 1969), puede invocar la responsabilidad de cualquier otro Estado parte, ya que este convenio establece obligaciones *erga omnes partes*: Orden de 23 de enero de 2020, párr. 41. En su Sentencia de 22 de julio de 2022 en este mismo caso (*Objeciones preliminares*), la CIJ confirma su jurisdicción para conocer de la controversia entre Gambia y Myanmar con esta misma argumentación: párrs. 107-108.

59 En el Proyecto de 2001 el régimen más agravado de responsabilidad internacional, que surge como consecuencia de la vulneración grave de una norma imperativa, está regulado con solo dos artículos que forman su Capítulo III: el art. 40, dedicado a determinar el ámbito de aplicación de este Capítulo; y el art. 41, en el que se regulan las ya mencionadas “obligaciones de solidaridad”. Por su parte, en la Conclusión 19 del Proyecto de 2022 la CDI recoge, con el mismo tenor literal, tales “obligaciones de solidaridad.”

de normas imperativas de las que es responsable Rusia respecto de Ucrania. A diferencia de un buen número de Estados de otras latitudes geográficas (China, India, Brasil...) e incluso del ámbito europeo (Turquía, Serbia...) ⁶⁰.

En tercer lugar, la CDI no se pronuncia expresamente sobre la facultad de los “Estados distintos del Estado lesionado” para aplicar contramedidas, incluso en el caso de la violación grave de normas imperativas, y deja la cuestión abierta, a expensas de la evolución del DI en este tema ⁶¹. En esta dirección, en el art. 54 del Proyecto de 2001 se habla de “medidas lícitas” y no de “contramedidas”, según la CDI “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 en su conjunto” ⁶².

La misma postura mantiene la CDI en el art. 57 de su Proyecto de 2011. Aunque en los comentarios a este artículo, en nota a pie la CDI reconoce que en la práctica una OI no lesionada ha adoptado contramedidas contra un Estado presuntamente responsable y cita las medidas adoptadas por la UE contra Myanmar como respuesta a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos cometidas por las autoridades de este Estado ⁶³.

En su Proyecto de 2022, de nuevo la CDI ha evitado pronunciarse sobre esta cuestión. A mediados de 2022, pocos meses después del inicio de la invasión de

60 Véase FERRER LLORET, J., “Las ‘consecuencias particulares’ de las violaciones graves de normas de *ius cogens* en el Proyecto de la CDI de 2022: ¿desarrollo progresivo del DI?”, *AEDI*, n. 39 (2023), pp. 149-207.

61 En 2001 la CDI se “atreve” a citar algunos asuntos de la práctica, a pesar de que la califica de “limitada y bastante embrionaria”: en 1978 Estados Unidos aplicó un embargo comercial contra Uganda, a causa de los actos de genocidio que estaba perpetrando el Gobierno de este Estado africano; en 1981 Estados Unidos y otros países occidentales suspendieron la aplicación de los tratados con Polonia en los que se conferían derechos de aterrizaje a las compañías Aeroflot y LOT, como respuesta a la imposición de la ley marcial por las autoridades polacas y la posterior represión de las manifestaciones y encarcelamiento de muchos disidentes; en 1982, los Estados miembros de la Comunidad Europea, Australia, Nueva Zelandia y Canadá prohibieron la importación de productos argentinos, en vulneración de las obligaciones del GATT, como respuesta a la invasión de las Islas Malvinas por el ejército de Argentina; en 1986 Estados Unidos adoptó, mediante la *Comprehensive Anti-Apartheid Act*, algunas contramedidas en el campo de la aviación comercial (en concreto, la suspensión de los derechos de aterrizaje de la *South African Airlines* en territorio estadounidense) que contradecían lo dispuesto en el Acuerdo de aviación concertado en 1947 entre Estados Unidos y Sudáfrica; en 1998, en respuesta a la crisis humanitaria de Kosovo, los Estados miembros de la Comunidad Europea adoptaron leyes para la congelación de los fondos yugoslavos y la prohibición inmediata de los vuelos...

62 A/56/10, pp. 392—393.

63 A/66/10, p. 168, nota a pie 338.

Ucrania por las tropas rusas, el órgano codificador se muestra valiente al afirmar que las tres mencionadas obligaciones de solidaridad y más en particular la tercera de ellas, el deber de cooperar para poner fin a una violación grave de una norma imperativa, están vigentes en el DI en vigor⁶⁴. Pero no se atreve a regular las condiciones que debe cumplir la aplicación de contramedidas por parte de Estados distintos del Estado lesionado, para hacer efectivo ese deber de cooperación, que de este modo presenta un contenido muy indeterminado.

Siempre, eso sí, ese deber de cooperar se debe llevar a cabo “por medios lícitos”. Por tanto, en 2022 la CDI otra vez se remite al DI general y convencional. Esa remisión no impide que el órgano codificador se muestre partidario de que la cooperación para poner fin a las violaciones graves de normas imperativas se haga efectiva mediante “medidas colectivas”, y no a través de “medidas unilaterales”⁶⁵. Aunque no excluye o prohíbe el recurso a estas últimas, siempre que sean compatibles con el DI. Más en particular, teniendo en cuenta las opiniones consultivas sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado*, de 9 de julio de 2004⁶⁶, y sobre las *Consecuencias jurídicas de la separación del archipiélago de Chagos de Mauricio en 1965*, de 25 de febrero de 2019⁶⁷; la CDI mantiene que “según el tipo de violación y el tipo de norma imperativa de que se trate, el sistema colectivo de las NU será el marco de cooperación preferido”⁶⁸.

Si bien, la CDI considera que otras OOI también pueden adoptar medidas acordes con el DI para poner fin a las violaciones graves de normas imperativas, si así lo prevé su tratado constitutivo. Y aquí el órgano codificador sí que se muestra más decidida en sus comentarios, aunque en nota pie de página, como si quisiera que un lector no muy atento no reparara en ello. Ya que cita tanto el art. 4.h) del Acta Constitutiva de la Unión Africana, en el que se prevé el Derecho de la Unión a intervenir en un Estado miembro en cumplimiento de una decisión de la Asamblea con respecto a circunstancias graves, a saber: crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad. Como también el TUE (arts. 21.2 y 29), y el TFUE (art. 215)⁶⁹. La CDI sólo cita el número de este último precepto, pero no ofrece

64 A/77/10, p. 77

65 A/77/10, p. 78.

66 *ICJ Reports*, 2004, p. 136.

67 *ICJ Reports*, 2019, p. 95

68 A/77/10, p. 79.

69 A/77/10, p. 79, nota a pie 249. Además de citar el Reglamento 2018/1727, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018 (*DOUE* L 295, de 21 de noviembre de 2018); y el Reglamento 2022/838 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022 (*DOUE* L 148, de 31 de mayo de 2022), aunque sin mencionar el título de este último. Con el Reglamento 2022/838 se modifica el Reglamento (UE) 2018/1727 en lo que respecta a la preservación, análisis y almacenamiento en Eurojust de pruebas relativas al genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crí-

ninguna explicación de su contenido ni de su aplicación en la práctica. En el art. 215 se prevé la adopción por la UE de medidas restrictivas contra terceros Estados y también contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales. En virtud de este precepto, durante las últimas décadas la UE ha protagonizado una relevante práctica en la aplicación de medidas de retorsión y de contramedidas, como respuesta a violaciones graves de normas imperativas de DI. Entre otros, los ejemplos de Myanmar, Siria y, como se va a comprobar en las siguientes páginas, de Rusia, así lo demuestran⁷⁰.

En los siguientes sub epígrafes se estudia la práctica de la UE con relación a la invasión rusa de Ucrania, con el objetivo de determinar si los 27 Estados miembros se han servido de esta OI de ámbito subregional europeo para cumplir estos, según la CDI, “deberes u obligaciones de solidaridad”. Según mantiene el órgano codificador en 2022, estos deberes también deben ser cumplidos, “cuando proceda”, por las OOI, ya que, si los Estados deben cumplirlos, “... es lógico que las OOI tengan una obligación similar”⁷¹.

Ya se puede adelantar que, a la luz de la práctica internacional relativa a la guerra de Ucrania, es bastante discutible que tanto la propuesta de deber de no asistencia o ayuda, como, sobre todo, el pretendido deber de cooperación para poner fin a la violación grave de una norma imperativa, estén impuestos por el DI general en vigor. Por más que en su Proyecto de 2022 la CDI sostenga que, a diferencia de las dudas que mantuvo en 2001, “en la actualidad la obligación de cooperar para poner fin a las violaciones graves de obligaciones que emanen de normas imperativas de DI general (*ius cogens*) está reconocida en el DI”⁷².

3.2. Las obligaciones de no reconocimiento y de no asistencia o ayuda

Desde el inicio de la invasión rusa el pasado 24 de febrero de 2022, la UE y sus Estados miembros han condenado la agresión y los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad cometidos por Rusia contra y en Ucrania. Así, en los dos

menes de guerra y las infracciones penales conexas; en su preámbulo se explica que su adopción tiene como objetivo hacer posible la investigación de los crímenes de guerra y de los crímenes contra la humanidad cometidos por Rusia en Ucrania.

70 La batería de medidas restrictivas adoptadas por la UE en estos asuntos se puede consultar en <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>. Cf. en esta dirección, GARCIA RICO, E.M., “A vueltas con las sanciones en el DI actual: el caso paradigmático de la Federación Rusa”, *REDI*, vol. 75 (2023), pp. 193-202, pp. 198-202; GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J., *Derecho Internacional (Corazón y funciones)*, Navarra, 2022, pp. 330, 357-363 y 399-419.

71 A/77/10, p. 86. La CDI cita los arts. 41 y 42 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las OOI: A/66/10, pp. 93-94.

72 A/77/10, p. 77.

primeros puntos de las Conclusiones adoptadas en el Consejo Europeo extraordinario celebrado el 24 de febrero de 2022, la UE condena contundentemente la agresión militar rusa, que supone la violación grave del DI y de los principios de la Carta, y exige a Rusia que ponga fin a la misma⁷³. Pocos días después, en la reunión informal de los Jefes de Estado y Jefes de Gobierno celebrada los días 10 y 11 de marzo, se adopta la “Declaración de Versalles”, en cuyo primer punto se califica la invasión rusa de Ucrania como una violación flagrante del DI y de los principios de la Carta y se exige su cese, además de demandar que se haga efectiva la responsabilidad internacional penal de los responsables de la misma⁷⁴. Esta postura de rechazo frontal a la invasión rusa de Ucrania, se va a mantener en las posteriores reuniones del Consejo Europeo⁷⁵.

Por otra parte, dentro de su undécimo período extraordinario de sesiones de emergencia la AG ha aprobado varias resoluciones con las que se condena la agresión rusa⁷⁶, contando todas ellas con el voto favorable de los 27 Estados miembros de la UE⁷⁷. En concreto, mediante su Resolución ES-11/1, titulada “Agresión

73 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>.

74 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/11/the-versailles-declaration-10-11-03-2022/>.

75 En cuyas Conclusiones ocupa un lugar muy destacado la condena firme y contundente de la agresión y los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad de los que es responsable Rusia con relación a Ucrania, en flagrante vulneración del DI y los principios de la Carta de las NU. Se pueden consultar las Conclusiones de los Consejos Europeos celebrados el 24-25 de mayo de 2022, el 30-31 de mayo de 2022, el 23-24 de junio de 2022...: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/calendar/?Category=meeting&Page=1&daterange=&dateFrom=&dateTo=2023%2F05%2F25&filters=2031>. También se pueden citar las Resoluciones del Parlamento Europeo con las que se condena la invasión rusa de Ucrania, entre ellas la Resolución de 16 de febrero de 2023, titulada “sobre un año de invasión y guerra de agresión de Rusia contra Ucrania”: P9_TA(2023)0056.

76 Con anterioridad, en 2014 la AG condenó la invasión rusa de Crimea y de la ciudad de Sebastopol (en esta ciudad portuaria tiene su base la Flota del Mar Negro de la Armada Naval rusa, de conformidad con el acuerdo alcanzado entre Ucrania y Rusia en 1997, cuya vigencia estaba prevista hasta 2042): Resolución 68/262, de 27 de marzo de 2014, adoptada por 100 votos a favor, 11 en contra (Armenia, Bielorrusia, Bolivia, Cuba, Federación de Rusia, Nicaragua, Siria, Corea del Norte, Sudán, Venezuela y Zimbabue) y 58 abstenciones. Con el voto a favor de los entonces 28 Estados miembros de la UE.

77 El 25 de febrero de 2022 Rusia ejerció su derecho de veto en el seno del CS para impedir la adopción de una Resolución sobre el conflicto de Ucrania (además de las abstenciones de China, India y Emiratos Árabes Unidos). Ante esta situación de parálisis del CS, de conformidad con la Resolución 377-A (V), “Unión pro paz”, —adoptada por la AG en 1950 ante la paralización del CS con relación a la guerra de Corea como consecuencia del veto de la entonces Unión Soviética—, y el art. 8 de su Reglamento General (en el que se prevé que la AG “se reunirá en período extraordinario de sesiones de emergencia

contra Ucrania”, adoptada el 2 de marzo de 2022, con 141 votos a favor, 5 en contra (Rusia, Bielorrusia, Eritrea, Corea del Norte y Siria), y 35 abstenciones, entre las que se incluyen las de China, India... (además de algunos Estados ausentes en la votación, entre ellos Marruecos⁷⁸). Postura que se mantiene en la Resolución ES-11/4, adoptada el 12 de octubre de 2022, con la que se reitera la condena de la agresión rusa contra Ucrania, y más en particular se rechaza la pretendida anexión de Donetsk, Lugansk, Jerson y Zaporíyia por Rusia —tras la celebración de referéndums en estas regiones y de la firma por las autoridades de facto de estas provincias de un “tratado” con el que se acuerda su “acesión” a Rusia—, y se afirma la obligación de no reconocimiento de dicha anexión. De nuevo por una mayoría muy similar de 143 votos a favor, 5 en contra (Federación de Rusia, Bielorrusia, Corea del Norte, Nicaragua y Siria) y 35 abstenciones, y otra vez con el voto favorable de todos los Estados miembros de la UE⁷⁹.

Asimismo, en el Preámbulo de la Resolución ES-11/6, adoptada el 23 de febrero de 2023, tras reanudarse la sesión especial de emergencia a solicitud de varios Estados miembros y también del Jefe de la Delegación de la UE ante NU, se reitera “...que no se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza”. En sus considerandos, entre otras cuestiones se

dentro de las veinticuatro horas siguientes a la recepción por el Secretario General de una petición a tal efecto del CS, formulada por el voto de nueve cualesquiera de sus miembros”); dos días después el CS, en virtud del art. 27.2 de la Carta —en el que se prevé que la adopción de cuestiones de procedimiento necesitará del voto favorable de 9 miembros, sin que entre ellos se deba contar necesariamente con los miembros permanentes—, adoptó la resolución 2623 (2022), con la que decide convocar el 11º período extraordinario de sesiones de emergencia de la AG, de nuevo con el voto en contra de Rusia y las abstenciones de China, India y Emiratos Árabes Unidos. En la doctrina, véase HAUPAIS, N., “De quelques conséquences institutionnelles de la guerre en Ukraine”, *RGDIP*, vol. 127 (2023), pp. 51-70, quien, entre otras cuestiones, considera que el deterioro extremo de las relaciones entre los miembros permanentes del CS que ha conllevado la invasión rusa de Ucrania, “... aboutit à s’interroger sur la pertinence de la mobilisation de concepts très usuels dans nos disciplines, finalement rassurants, en particulier celui de communauté internationale”: p. 57.

78 En opinión de ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “La guerra en Ucrania...”, *loc. cit.*, p. 8: “Sorprende que un país como Marruecos decidió ausentarse de la votación, quizás por no contradecir su posición y actuación respecto a la cuestión del Sáhara Occidental”.

79 A/RES/ES-11/4, en cuyo punto 4 la AG “Exhorta a todos los Estados, OOI y organismos especializados de las NU a que no reconozcan ninguna modificación del estatuto de alguna de las regiones ucranianas de Donetsk, Jersón, Lugansk o Zaporizhzhia o de todas ellas que haga Rusia, y a que se abstengan de todo acto u operación que pudiera interpretarse como un reconocimiento de ese estatuto modificado”. A este respecto, se ha observado que los votos en contra y las abstenciones suman alrededor de la cuarta parte del PIB mundial y más de la mitad de la población mundial: DE CASTRO RUANO, J.L., “La UE frente a un multilateralismo en crisis”, en BLAN ALTEMIR, A. (dir.), *Las relaciones comerciales...*, *op. cit.*, pp. 55-72, p. 67.

exige que “... Rusia retire de inmediato, por completo y sin condiciones todas sus fuerzas militares del territorio de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, y pide que cesen las hostilidades”. Esta Resolución es aprobada por 141 votos a favor, 7 en contra (Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea, Mali, Nicaragua, Federación de Rusia y Siria), y 32 abstenciones (de nuevo, entre ellas, las de China, India,...)⁸⁰.

En opinión de MANGAS MARTÍN, la actuación diplomática de la UE, con su Alto Representante al frente, tanto en las semanas previas al inicio de la agresión, como con posterioridad a esta, ha dado como fruto la formación de una amplia mayoría de más de 140 Estados miembros de NU que han votado a favor de las citadas Resoluciones adoptadas por la AG, con las que se rechaza contundentemente la anexión por Rusia de los territorios invadidos por sus tropas en Ucrania. Por tanto, con relación a la invasión rusa de Ucrania, la UE ha ejercido un cierto liderazgo político como potencia civil⁸¹.

A la vista de esta práctica, se puede concluir que tanto la UE como los Estados que la forman en su calidad de miembros de NU, han cumplido la obligación de no reconocimiento como lícita de la situación resultante del acto de agresión contra Ucrania, cometido por Rusia. El estudio de la práctica pone de manifiesto que la obligación de no reconocimiento de la anexión de los territorios invadidos por la fuerza por Rusia en Ucrania —y también en Georgia y Moldavia— está vigente en el DI contemporáneo, incluso aunque el CS no se haya pronunciado al respecto. Se puede calificar de obligación impuesta por el DI general, de conformidad con el principio *ex iniuria ius non oritur*⁸². La gran mayoría de Estados ha respetado esta obligación, con la excepción de algunos pocos Estados que mantienen muy estrechas relaciones de cooperación política, militar y económica con Rusia (Bielorrusia, Siria...). Por ejemplo, se debe destacar que aunque China, India y otros Estados se han abstenido en las Resoluciones adoptadas en la AG sobre el conflic-

80 <https://www.un.org/es/ga/sessions/emergency11th.shtml>.

81 MANGAS MARTÍN, A., “Europa desafiada en Ucrania”, *El Correo*, 17 de febrero de 2023.

82 Según CHRISTAKIS, T., “Les conflits de sécession...”, *loc. cit.*, p. 13, “..., l’obligation de non-reconnaissance constitue la sanction minimale de droit commun contre les effectivités illicites et remplit de ce fait une fonction important pour affirmer la juridicité de l’ordre international. Un petit inventaire de la pratique est d’ailleurs loin de confirmer l’inefficacité de l’obligation. Le Madchoukous n’a pas survécu, la Rhodésie du Sud a coulé, la Namibie et le Timor sont des États indépendants, les États Baltes ont ‘retrouvé’ leur souveraineté, les ‘bantoustans’ se sont évaporés, le Koweït n’a pas été annexé, la ‘République Turque de Chypre du Nord’ n’est pas un État, et les territoires occupés par Israël demeurent toujours des territoires occupés...”. Véase también más recientemente y con relación a la invasión de Ucrania, MANCINI, M., “Il conflitto tra Federazione Russa e Ucraina e i limiti posti dal diritto internazionale ad un accordo di pace”, *Rivista di diritto internazionale*, 2023, pp. 367-393.

to de Ucrania y, como a continuación se insistirá, no han cumplido la obligación de cooperar para poner fin; las autoridades de estos Estados no han reconocido la independencia y posterior anexión de las repúblicas de Donetsk y Lugansk, ni de otras provincias de Ucrania, ni la anexión de Crimea en 2014, ni tampoco han reconocido las autoproclamadas repúblicas de Abjasia y Osetia del Sur que forman parte de Georgia⁸³.

La cuestión, claro está, es qué contenido o qué consecuencias materiales se derivan de esta obligación de no reconocimiento. En otros términos, qué relación se debe establecer entre la obligación de no reconocimiento, y las obligaciones de no asistencia o ayuda y de cooperar para poner fin. Como advierte SÁNCHEZ LEGIDO, "... el problema quizá no sea tanto la identificación de las situaciones cuyo reconocimiento está prohibido, como la concreción de las consecuencias jurídicas que derivan del deber de no reconocimiento"⁸⁴. Por ello, propugna que la obligación de no reconocimiento se asocie a la obligación de no asistencia o ayuda al Estado infractor de las normas imperativas. De modo que la efectiva aplicación de la obligación de no reconocimiento de las situaciones resultantes de la violación grave de una norma imperativa supondría un conjunto de actuaciones: denegar efectos jurídicos internos a actos y documentos tales como pasaportes y títulos de viaje; retirada de misiones diplomáticas u oficinas consulares; rechazo al acceso a OOI; prohibición de vuelos procedentes de los territorios afectados; prohibición de celebración y aplicación de acuerdos internacionales que presuman la validez de la situación ilícita...⁸⁵.

En esta misma dirección, se deberían conectar de forma evidentemente muy interrelacionada las tres obligaciones defendidas por la CDI como consecuencias particulares de la violación grave de una norma imperativa de DI general. No sólo las obligaciones de no reconocimiento y no ayuda o asistencia, que como señala el órgano codificador, "si bien estas dos obligaciones son distintas y específicas, están relacionadas entre sí en el sentido de que la obligación de no prestar asistencia es una consecuencia lógica de la obligación de no reconocer una situación como lícita"⁸⁶. También se presentan muy interrelacionadas, al menos en la prác-

83 Como señala BLANC ALTEMIR, A., "Las relaciones comerciales de la Unión Europea en tiempos de postpandemia y de la agresión rusa a Ucrania", *loc. cit.*, p. 32 y nota a pie 9, China no ha reconocido la anexión de los territorios de Ucrania por Rusia, ya que en su opinión "el respeto a la integridad territorial es clave para China dadas las disputas históricas que arrastra con Tíbet, Xinjiang o Taiwán":

84 SÁNCHEZ LEGIDO, A., "Los enigmas del reconocimiento en la práctica contemporánea", *REEI*, vol. 43 (2022), 1-46, pp. 41-42.

85 "Los enigmas...", *loc. cit.*, pp. 19-22 y 37-43.

86 A/77/10, p. 82. Y añade la CDI que "a diferencia [del deber de cooperar para poner fin], los deberes de no reconocer y no prestar asistencia son deberes negativos...; los deberes

tica de la UE relativa al conflicto de Ucrania, con la obligación de cooperar para poner fin a dicha violación.

Pero la práctica internacional, no siempre confirma, ni mucho menos, la vigencia y aplicación de forma integrada de estas tres obligaciones de “solidaridad”. En efecto, como se va a comprobar en los siguientes apartados, la UE ha llevado a cabo un cumplimiento se puede decir que bastante completo o integral de los tres mencionados deberes con relación a la guerra de Ucrania. Además de la obligación de no reconocimiento, ha hecho efectiva la obligación de no asistencia o ayuda y también ha protagonizado un conjunto de medidas en el marco del deber de cooperar para poner fin. La actuación de la UE confirma que el cumplimiento de estos tres deberes se encuentra estrechamente interrelacionado. Por ejemplo, la UE ha adoptado medidas restrictivas contra empresas y particulares iraníes por suministrar drones y otro tipo de armas a Rusia; ello se puede interpretar como una respuesta al incumplimiento por parte de Irán de la obligación de no asistencia o ayuda a Rusia para que cometa un acto de agresión contra Ucrania. La UE también ha aplicado medidas restrictivas contra otro estrecho aliado de Rusia, Bielorrusia, en buena parte justificadas por el apoyo de las autoridades de este Estado a la invasión rusa de Ucrania⁸⁷.

Por tanto, está bastante claro que algunos Estados, entre ellos Irán o Bielorrusia, no han cumplido la obligación de no asistencia o ayuda que la CDI defiende como vigente en el DI contemporáneo. Incluso se puede discutir si los hechos protagonizados por Irán y, sobre todo, por Bielorrusia, tienen mejor encaje en el art. 16 del Proyecto de 2001, en el que se prevé la responsabilidad internacional que surge por la ayuda o asistencia en la comisión del hecho internacionalmente ilícito⁸⁸.

de no reconocer y no prestar asistencia... exigen a los Estados que se abstengan de hacer algo. Por ello... son menos onerosos”: pp. 82-83.

87 En esta dirección, en el Comunicado final adoptado por los Estados miembros de la OTAN en la Cumbre celebrada en Vilnius (Lituania) los días 11 y 12 de julio de 2023, se puede leer lo siguiente: “We urge all countries not to provide any kind of assistance to Russia’s aggression and condemn all those who are actively facilitating Russia’s war. Belarus’ support has been instrumental as it continues to provide its territory and infrastructure to allow Russian forces to attack Ukraine and sustain Russia’s aggression. In particular Belarus, but also Iran, must end their complicity with Russia and return to compliance with international law”: NATO-Official text: Vilnius Summit Communiqué issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius 11 July 2023, 11-Jul.-2023.

88 Según la CDI, a diferencia del supuesto previsto en el art. 16 del Proyecto (ayuda o asistencia en la comisión del hecho internacionalmente ilícito), en el art. 41.2 se regula el comportamiento que *a posteriori* puede llevar a cabo un Estado prestando asistencia al Estado responsable para mantener una situación contraria a una obligación de las previstas en el art. 40. Por lo que respecta a los comentarios al art. 16 del Proyecto de 2001,

Llama la atención, a este respecto, que en su Proyecto de 2001 la CDI apenas cita práctica internacional que confirme la vigencia de la obligación de no ayuda o asistencia⁸⁹. Por lo que se refiere al Proyecto de 2022, la CDI se refiere a que en la resolución ES-11/1 de la AG se “deplora la participación de Bielorrusia en este uso ilícito de la fuerza contra Ucrania y exhorta al país a que cumpla sus obligaciones internacionales”; y añade que esta práctica de la AG y algunas decisiones de la CIJ, como su Opinión Consultiva sobre Namibia de 1970, permiten afirmar el reconocimiento en estas sedes institucionales de “la obligación de no prestar asistencia ni ayuda para el mantenimiento de una situación creada por la violación grave de una obligación que emane de una norma imperativa de DI general (*ius cogens*) ...”⁹⁰.

Pero no parece que la práctica a este respecto sea, ni mucho menos, general, constante y uniforme, y duradera. No sólo por la colaboración militar y logística que Rusia recibe de Estados como Bielorrusia o Irán, a los que se podría aplicar el citado art. 16 del Proyecto de 2001. O, más recientemente, por el compromiso públicamente asumido por el líder de Corea del Norte, de suministrar armas y municiones a Rusia. También es conocido que, durante el último año y medio, India, China o Turquía, entre otros Estados, han aumentado muy notablemente las compras de petróleo, gas natural y carbón ruso, en buena medida al mismo ritmo, pero en sentido inverso, al que la UE ha ido aplicando medidas restrictivas dirigidas precisamente a reducir las importaciones de estos productos por los Estados miembros. Como es obvio, con estas compras, India, China, Turquía y otros Estados contribuyen a financiar la agresión rusa contra Ucrania. Por ello, se puede poner muy en duda si están cumpliendo el deber de no ayuda o asistencia al Estado responsable de una vulneración grave de una norma imperativa; por más que en los Proyectos de 2001 y 2022 ese pretendido deber se configure con un contenido y alcance un tanto general e indeterminado. De forma similar a la problemática que también afecta al cumplimiento del pretendido deber de cooperar para poner fin, en los supuestos de inacción del CS como así ocurre con relación a la invasión rusa de Ucrania, la propuesta de la CDI sobre el deber de no asistencia

la CDI se refiere a varios asuntos de la práctica internacional; entre otros, menciona que en 1984 Irán protestó por la ayuda financiera y militar, incluida el suministro de armas químicas, que presuntamente había prestado el Reino Unido a Irak, alegando que esa asistencia facilitaba la agresión cometida por Irak contra Irán; asimismo, el Reino Unido fue acusado por Libia de haber ayudado a Estados Unidos para bombardear la ciudad de Trípoli del Estado norafricano en 1986, al haber permitido que varias de sus bases fueran utilizadas por los aviones de combate estadounidenses: A/56/10, pp. 152-159.

89 En sus comentarios al art 41.2 del Proyecto de 2001, la CDI se limita a citar que, por ejemplo, el CS ha adoptado Resoluciones con las que se prohíbe prestar cualquier tipo de ayuda o asistencia para el mantenimiento de las colonias portuguesas (Resolución 218) y del régimen ilegal de *apartheid* en Sudáfrica (Resoluciones 418 y 569): A/56/10, p. 313.

90 A/77/10, p. 84.

o ayuda, presenta un muy difícil encaje con la naturaleza esencialmente descentralizada e interestatal del ordenamiento internacional. Así lo confirma el estudio de la práctica internacional, de la que se deduce la falta de consenso entre los Estados sobre la vigencia de este, según la CDI, “deber de solidaridad”, como en los siguientes epígrafes se podrá comprobar.

3.3. La obligación de cooperar para poner fin (I): la condena formal en sede institucional y la acogida humanitaria; la ayuda económica y militar en favor de Ucrania; la cooperación para investigar los crímenes cometidos en Ucrania, y la admisión de Ucrania como Estado candidato

Como ya se ha señalado, en sus Proyectos de 2001 y 2022 la CDI incluye dentro de las consecuencias particulares de la vulneración grave de una norma imperativa, el deber de cooperar para poner fin a dicha vulneración. El órgano codificador propone una concepción muy amplia de las medidas que se pueden catalogar dentro de ese “deber de cooperar”, entre ellas la adopción de resoluciones por órganos de OOI con las que se condena la violación grave de una norma imperativa. En este sentido, en su Proyecto de 2022, la CDI cita como ejemplos que ilustran el deber de cooperar para poner fin, las ya mencionadas Resoluciones ES-11/1 de la AG, de 2 de marzo de 2022, con la que se condena la agresión de Rusia contra Ucrania, así como la anexión de las regiones de Donetsk y Lugansk y las violaciones del DI humanitario y de los derechos humanos; y la Resolución 49/1 del Consejo de Derechos Humanos, con la que se condenan estas últimas violaciones por Rusia⁹¹. Asimismo, el órgano codificador cita las Resoluciones de la AG ES-11/2, de 24 de marzo de 2022, en la que de nuevo se pide que se ponga fin a la vulneración grave de las normas imperativas por parte de Rusia; y ES-11/3, de 7 de abril de 2022, con la que decide suspender los derechos de Rusia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos⁹². Por último, la CDI también menciona como ejemplos del deber de cooperar para poner fin, las resoluciones que establecen mecanismos de rendición de cuentas para hacer frente a esas violaciones; como la Resolución 49/1 del Consejo de Derechos Humanos, de 4 de marzo de 2022, con la que se establece la Comisión internacional independiente de investigación de las violaciones de los derechos humanos y del Derecho humanitario en el contexto de la agresión cometida por Rusia contra Ucrania⁹³. Todas

91 A/77/10, pp. 79-80, nota a pie 250.

92 A/77/10, pp. 79-81, nota a pie 251. Cabe destacar que esta resolución se adoptó por 93 votos a favor, 24 en contra y 58 abstenciones, con el voto a favor de los Estados miembros de la UE. Fue la segunda vez que se adoptó esta decisión contra uno de los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos, la primera contra Libia en 2011.

93 A/77/10, pp. 79-81, nota a pie 252.

estas resoluciones han contado con el voto favorable de los Estados miembros de la UE que a su vez formaban parte de estos dos órganos de NU.

Se puede añadir, en esta misma dirección, que todos los Estados miembros de la UE votaron a favor⁹⁴ de la Resolución CM/Res(2022)2, de 16 de marzo de 2022, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, con la que en aplicación del art. 8 de su Estatuto, se decide la expulsión de Rusia de esta OI, tras haber suspendido previamente sus derechos de representación y después de la notificación de las autoridades rusas con la que comunican su intención de dejar de ser Estado miembro⁹⁵. Si bien, de conformidad con el art. 58 del Convenio Europeo, el TEDH sigue siendo competente para conocer de las demandas presentadas contra Rusia por violaciones ocurridas hasta el 16 de septiembre de 2022⁹⁶. Incluidas, por supuesto, todas las presentadas antes de la citada fecha del 16 de marzo de 2022, que suman varios miles de asuntos pendientes ante este tribunal⁹⁷. Además, Rusia sigue estando obligada a la ejecución de todas las Sentencias

94 En abril de 2022, también votaron a favor de la suspensión de Rusia como Estado miembro de la Organización Mundial del Turismo, si bien las autoridades rusas inmediatamente comunicaron su retirada de esta OI: <https://www.unwto.org/es/news/miembros-de-la-omt-deciden-la-suspension-de-rusia#:~:text=La%20delegaci%C3%B3n%20rusa%20declin%C3%B3%20dar,mayor%C3%ADa%20de%20dos%20tercios%20requerida>.

95 Con anterioridad, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa suspendió los derechos de voto de la delegación de Rusia en las sesiones de 2014 y 2015, como respuesta a la anexión de Crimea y la intervención en el Dombás en 2014. En 2022 la expulsión de Rusia del Consejo de Europa, estuvo acompañada de la denuncia por parte de Rusia del Convenio Europeo de Derechos Humanos con fecha de 15 de marzo de 2022.

96 De hecho, durante el último año y medio se han presentado un buen número de demandas contra Rusia: por ejemplo, el 16 y el 30 de junio de 2022 el TEDH adopta sendas medidas cautelares en los asuntos *Saadoune*, y *Pinner* y *Aslin*, con las que solicita a Rusia y a Ucrania que no se ejecute la pena de muerte dictada por tribunales de la región ucraniana ocupada por las tropas rusas de Donetsk contra estos tres soldados del ejército ucraniano, de nacionalidad marroquí en el primer caso y británica en los otros dos: demanda 28944/22, y demandas 31217/22 y 31233/22, respectivamente. Los tres condenados a la pena capital fueron liberados meses más tarde, en un intercambio de prisioneros entre Ucrania y Rusia: <https://www.bbc.com/news/uk-england-beds-bucks-herts-63471435>.

97 A fecha de 31 de agosto de 2023, de un total de 78.000, se contabilizan 15.350 demandas contra Rusia pendientes de respuesta por parte del TEDH: <https://www.echr.coe.int/statistical-reports>. Según la información que se ofrece en la web del Consejo de Europa, unas 8.500 demandas individuales presentadas ante el Tribunal pueden estar relacionadas con los sucesos en Crimea, Ucrania oriental y el Mar de Azov, y las operaciones militares de Rusia en el territorio de Ucrania desde el 24 de febrero de 2022: <https://www.coe.int/es/web/portal/war-in-ukraine/follow-up>. Más en particular, el 1 de marzo de 2022, el TEDH, de conformidad con el art. 39 de su Reglamento, adoptó medidas cautelares a petición de Ucrania, con las que solicita a Rusia que detenga los ataques a

que el TEDH haya dictado o vaya a dictar en su contra, y debe someterse a tal efecto a la supervisión que le corresponde al Comité de Ministros, aunque ya no forme parte de este y por tanto carezca del derecho de voto en su seno. Pero durante el último año y medio las autoridades rusas se han negado a participar en los procedimientos ante el TEDH y a cooperar en la ejecución de las sentencias dictadas en su contra⁹⁸.

Por otro lado, y si de nuevo se asume una concepción muy amplia de esta obligación de cooperar para poner fin, se puede incluir en este apartado la acogida que ha ofrecido la UE a unos cuatro millones de ucranianos —la gran mayoría mujeres, ancianos y niños—⁹⁹, gracias a la aplicación, después de transcurridas más de dos décadas desde su aprobación, de la Directiva de Protección Temporal de 2001¹⁰⁰. La UE ha permitido que todas estas personas, puedan obtener pro-

la población civil y a objetivos civiles, incluyendo edificios residenciales, vehículos de emergencia, escuelas y hospitales, y garantice de manera inmediata la seguridad de los establecimientos médicos, el personal y los vehículos de emergencia en el territorio bajo ataques o bajo el sitio de las tropas rusas: Demanda 11055/22, *Ucrania c. Rusia* (X).

- 98 A 22 de septiembre de 2023, un total de 2.483 Sentencias dictadas contra Rusia se encuentran pendientes de ejecución: <https://www.coe.int/en/web/execution/russian-federation>. Sobre la más que conflictiva participación de Rusia en el Consejo de Europa y su expulsión tras la invasión de Ucrania en 2022, véanse FERRER LLORET, J., “La ejecución de las sentencias del TEDH relativas a la Federación de Rusia y a Turquía: ¿Han fracasado las reformas del Protocolo 14?”, *RDCE*, n. 61 (2018), pp. 853-898; JANNER TORRENS, J.D., *Conflictos territoriales y Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Navarra, 2023, pp. 147 y ss., en las que da cuenta de las demandas interestatales presentadas por Ucrania contra Rusia (agrupadas por el TEDH en un primer momento, por una parte las relativas a la península de Crimea —20958/14— y por otra las relativas al Dombás —8019/16—; y con posterioridad agrupadas en los asuntos Ucrania y Holanda contra Rusia, declaradas parcialmente admisibles por la Gran Sala en su Decisión de 25 de enero de 2023 en los asuntos 8019/16, 43800/14 y 28525/20; y pp. 166 y ss. con relación a la problemática que presenta la ejecución de las sentencias relativas a las demandas presentadas contra Rusia tras su expulsión del Consejo de Europa, en las que, entre otras cuestiones, destaca la aprobación por la Duma rusa en junio de 2022 de una ley que deja sin efecto en territorio ruso el cumplimiento de las sentencias dictadas por el TEDH a partir del 15 de marzo de 2022; SALINAS DE FRÍAS, A., “Los efectos jurídicos derivados de la pérdida de la condición de Estado miembro del Consejo de Europa por la Federación rusa”, *REDI*, vol. 74 (2022), pp. 105-128, pp. 107 y ss.
- 99 Los datos oficiales que ofrece la UE, se pueden consultar en <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/ukraine-refugees-eu/>. La mayoría de ellos se encuentra en Polonia —993.755— y en Alemania —1.034.630—, principales países de recepción, seguidos a bastante distancia de Hungría —447.830— y todavía a más distancia de España —168.970—.
- 100 Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal: *DOUE* L 71, de 4 de marzo de 2022. Véanse también la

tección en un Estado miembro. Se trata de un ejercicio de solidaridad sin precedentes; con motivo del cual se ha criticado la falta de solidaridad demostrada por la UE respecto de las víctimas de otros conflictos armados, como por ejemplo el que se desarrolla en Siria desde 2011¹⁰¹.

También se debe destacar que la UE ha decidido prestar ayuda económica a las autoridades de Ucrania, con un total de 18.000 millones de euros en 2023¹⁰²; y en junio de 2023 la Comisión Europea presentó la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Mecanismo para Ucrania, con el que se prevé que la UE destine un total de 50.000 millones de euros en ayudas a Ucrania durante el período 2024-2027¹⁰³. Además, los 27 Es-

Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo: *DOUE* C 126, de 21 de marzo de 2022; y la Instrucción 2/2022 de la Dirección General de la Policía, relativa al Procedimiento de solicitud de protección temporal para los ciudadanos ucranianos desplazados a España, con la que las autoridades españolas amplían el ámbito personal de aplicación de la citada Decisión de ejecución más allá de lo previsto en su art. 2 (personas desplazadas como consecuencia del conflicto armado que sean nacionales ucranianos que residieran en Ucrania antes del 24 de febrero; apátridas y nacionales de terceros Estados distintos a Ucrania que gozaran de protección internacional en Ucrania antes de la misma fecha o que residieran legalmente en ese país; así como sus familiares), a las siguientes categorías de personas: nacionales de Ucrania que se encontraran en España antes del 24 de febrero; nacionales de terceros países o apátridas que residieran legalmente en Ucrania —antes o después del 24 de febrero—, nacionales de Ucrania que se encontraban en situación irregular en España antes del 24 de febrero; y sus familiares —cónyuge o pareja de hecho, hijos menores, otros parientes que vivieran juntos como parte de la unidad familiar—: <https://ucraniaurgente.seg-social.es/w/tramites-proteccion-temporal-desplazados-ucrania>.

- 101 Sobre este tema véase el Informe de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, *Fundamental Rights Implications for the EU of the War in Ukraine*, Luxemburgo, 2023, que se puede consultar en <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/frr-2023-focus-war-in-ukraine>. Véase *inter alia*, ARENAS HIDALGO, N., “La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania”, *REEL*, n. 44 (2022), pp. 1-32, p. 25, en la que destaca que los nacionales de Ucrania desplazados por el conflicto de ucrania, pueden circular libremente dentro de la UE sin necesidad de visado y pueden elegir el Estado Miembro de la UE en el que quieran disfrutar de los derechos vinculados a la protección temporal: derecho de residencia, derecho a trabajar, derecho a la educación, derecho a la asistencia médica, derecho a solicitar protección internacional —refugio o protección subsidiaria— derecho de reagrupación familiar —cónyuge o pareja de hecho, hijos menores, otros miembros de la familia que sean dependientes del reagrupante—...
- 102 Véanse los datos sobre la ayuda militar y económica que la UE presta a Ucrania, en https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en; y la que prestan sus Estados miembros, así como otros Estados, como Estados Unidos, Reino Unido, ... en STATISTA.COM.
- 103 COM(2023) 338 final, de 26 de junio de 2023.

tados miembros (además de Macedonia del Norte, Serbia, Turquía, Noruega e Islandia) están proporcionando un importante volumen de ayuda humanitaria a Ucrania a través del Mecanismo de Protección Civil de la UE. Mecanismo que más en concreto se ha activado como respuesta a la destrucción por Rusia de la presa de Kajovka el 6 de junio de 2023, para paliar los efectos en la población de las grandes inundaciones provocadas por la destrucción de la mencionada presa. Según la Comisión Europea es la operación de protección civil más importante de todos los tiempos¹⁰⁴.

Asimismo, el Consejo de la UE ha decidido prestar ayuda militar a Ucrania a través del Fondo Europeo de apoyo a la Paz, con un montante que se ha ido incrementando hasta llegar a unos 12.000 millones de euros. Es la primera vez que la UE presta ayuda militar a un tercer Estado¹⁰⁵. Además, los Estados miembros, y

104 https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_es.

105 Decisión (PESC) 2022/338 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales: *DOUE* L 60, de 28 de febrero de 2022. Dicho fondo fue creado mediante la Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528: *DOUE* L 102, de 24 de marzo de 2021. Este Fondo se nutre con aportaciones de los Estados miembros teniendo en cuenta un criterio de reparto basado en el Producto Interior Bruto; y no con el presupuesto de la UE, ya que el art. 41.2 del TUE así lo impide. En el momento de su creación se estableció un límite financiero de 5.692 millones de euros para el período 2021-2027, aunque posteriormente los Estados miembros, reunidos en el Consejo de Asuntos Generales, lo han ampliado hasta los 12.000 millones de euros a mediados de 2023; gracias a este fondo, “the EU has been supporting the Ukrainian Armed Forces through seven successive support packages so far, as well as many other countries such as: Mozambique, Georgia, Moldova, Bosnia and Herzegovina, Somalia, Niger, Mauritania, Lebanon and Jordan. The military components of African-led Peace Support Operations and multinational units such as the Balkan Medical Task Force, have also been supported through the EPF”: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/26/european-peace-facility-council-agrees-on-second-top-up-of-the-overall-financial-ceiling-by-3-5-billion/>. En la doctrina véase NIETO FERNÁNDEZ, M.I., “El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: un paso en la buena dirección”, en ALDECOA, F. y GONZÁLEZ, L.N. (eds.), *La Unión Europea...*, op. cit., pp. 323-332, p. 332. Más recientemente, la UE ha aprobado el Reglamento (UE) 2023/1525 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 2023, relativo al apoyo a la producción de municiones (*DOUE* L 185, de 24 de julio de 2023); este Reglamento se adopta con el objetivo de que los Estados miembros dispongan de la capacidad de respuesta y la capacidad de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE), y así garantizar que podrán proveer a Ucrania de municiones tierra-tierra y de artillería, así como misiles. Véase también la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el refuerzo de la industria europea de defensa mediante la Ley de Adquisición Común: COM (2022) 349 final, de 19 de julio de 2022, sobre el que se ha alcanzado un acuerdo provisional entre las dos instituciones: <https://www.consilium.europa.eu/es/>

también otros Estados —sobre todo Estados Unidos y Reino Unido—, están pres-tando ingentes cantidades de ayuda militar a las autoridades de Ucrania, incluidos misiles, tanques Leopard 2.... Según el Parlamento Europeo, Ucrania ha recibido un apoyo masivo económico y militar de la Unión y sus Estados miembros, que en conjunto asciende a unos 67.000 millones de euros¹⁰⁶.

En esta misma dirección, a finales de noviembre de 2022 la UE crea la *Misión de Asistencia Militar en Apoyo a Ucrania* (EUMAM, en sus siglas en inglés) con el objetivo de entrenar a los soldados ucranianos en Polonia y en Alemania, y así contribuir a mejorar la capacidad militar de las Fuerzas Armadas de Ucrania; con un presupuesto de costos comunes de unos 107 millones de euros¹⁰⁷. A mediados de 2023, esta operación de la UE había proporcionado formación a unos 24.000 miembros de las Fuerzas Armadas de Ucrania y se espera que se llegue a los 30.000 a finales de 2023¹⁰⁸.

La ayuda militar prestada por la UE y sus Estados miembros a Ucrania, el Esta-do que ha sufrido la agresión armada, no supone la vulneración de las normas que en el DI clásico regulaban la neutralidad¹⁰⁹. Es más, la vigencia de tales normas en el DI contemporáneo se puede poner muy en duda, en supuestos en los que se vulnera de forma grave una norma imperativa de DI general como la que prohíbe la agresión. En estos supuestos, la entrega de armas al Estado agredido puede considerarse que en sentido amplio forma parte de las medidas que se pueden adoptar en el marco del deber de cooperar para poner fin a la vulneración grave de una norma imperativa. Si bien, como después se volverá a insistir, al igual que ocurre con la aplicación de medidas de retorsión y de contramedidas, la práctica

press/press-releases/2023/06/27/eu-defence-industry-council-and-european-parlia-ment-agree-on-new-rules-to-boost-common-procurement/.

106 Resolución de 16 de febrero de 2023, titulada “sobre un año de invasión y guerra de agresión de Rusia contra Ucrania”: P9_TA (2023)0056.

107 Decisión (PESC) 2022/1968 del Consejo de 17 de octubre de 2022 relativa a una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania): *DOUE* L 270, de 18 de octubre de 2022. La información que ofrece la UE sobre la EUMAM se puede consultar en https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam_en.

108 <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2023/06/26/>.

109 En el ámbito convencional, se puede citar la Convención de La Haya relativa a los derechos y a los deberes de las potencias y de las personas neutrales en caso de guerra terrestre (H.V), de 1907: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1907-conv-rights-powers-duties-neutrals-war-on-land-5tdm2k.htm>; así como la Convención de la Haya relativa a los derechos y a los deberes de las potencias neutrales en la guerra marítima (H.XIII), de 1907: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1907-conv-rights-duties-neutral-powers-naval-war-5tdm2n.htm>. La primera ratificada por España en 1913, y ambas ratificadas por Ucrania en 2015 [sic].

confirma que se trata más bien de una facultad o derecho, que terceros Estados pueden ejercer o no, con absoluta discrecionalidad¹¹⁰. Si de la ayuda militar se pasara a la intervención en el conflicto con efectivos de las fuerzas armadas de los Estados miembros, en ese caso su justificación jurídica se debería ubicar en el ejercicio del derecho de legítima defensa colectiva; situación esta que, como ya se ha dicho en el epígrafe 2.1., hasta la fecha no se ha producido.

Por otro lado, en 2022 la UE ha ampliado el mandato de la Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM), creada en 2014, para que esta operación también preste apoyo a las autoridades ucranianas, en particular a la Fiscalía General, las fiscalías regionales y los cuerpos y fuerzas de seguridad, para facilitar la investigación y el enjuiciamiento de cualquier delito internacional cometido en el contexto de la agresión rusa; en estrecha coordinación con la CPI y con la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), así como con los Estados miembros¹¹¹. Supra ya se ha citado el Reglamento 2022/838 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, con el que modifica el Reglamento (UE) 2018/1727 en lo que respecta a la preservación, análisis y almacenamiento en Eurojust de pruebas relativas al genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y las infracciones penales conexas; en su preámbulo se explica que su adopción tiene como objetivo hacer posible la investigación de los crímenes de guerra y de los crímenes contra la humanidad cometidos por Rusia en Ucrania¹¹². Seis Estados miembros —Polonia, Letonia, Estonia, Eslovaquia, Rumanía y Lituania—, forman parte de un Equipo Conjunto de Investigación con el apoyo de Eurojust, junto con Ucrania y la CPI. Asimismo, el Consejo Europeo del pasado 23 de marzo de 2023, acordó la creación en La Haya del nuevo Centro Internacional para el Enjuiciamiento del Crimen de Agresión contra Ucrania, vinculado al equipo conjunto de investigación existente respaldado por Eurojust y con la participación de Estados Unidos, con el cometido de que recopile pruebas que permitan el enjuiciamiento

110 Los Estados que han entregado armas a Ucrania lo han justificado como una respuesta al acto de agresión ruso, que no supone la vulneración de las normas internacionales sobre neutralidad en su caso aplicables a los conflictos armados internacionales: cf. CLANCY, P., “Neutral Arms Transfers and the Russian Invasion of Ukraine”, *ICLQ*, vol. 72 (2023), pp. 527-543, quien advierte que “..., it is noteworthy that the duty to cooperate has been largely absent from Western State discourse on the Russian invasion of Ukraine despite the active engagement of many Western States, probably owing to the duty’s implications for Israeli breaches of international law”: p. 542.

111 Decisión (PESC) 2022/638 del Consejo, de 13 de abril de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/486/PESC relativa a la Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania): *DOUE* L 71, de 19 de abril de 2022. La información que ofrece la UE sobre esta misión se puede consultar en <https://www.euam-ukraine.eu/>.

112 *DOUE* L 148, de 31 de mayo de 2022.

de los responsables del crimen de agresión ante cualquier jurisdicción¹¹³. Además, la Comisión Europea ha decidido apoyar la investigación de los crímenes en Ucrania por parte de la Corte Penal Internacional con unos 10 millones de euros; y ha financiado con 6 millones de euros a la fiscalía de Ucrania para que pueda disponer de equipamiento informático¹¹⁴.

También se puede destacar, y otra vez dentro de esta amplia concepción del deber de cooperar, que en la cumbre del Consejo de Europa celebrada en Reikiavik, Islandia, en mayo de 2023, los jefes de Estado y de Gobierno de los 46 Estados miembros del Consejo de Europa han decidido crear un registro de daños causados por la agresión de Rusia, como primer paso hacia un mecanismo internacional de indemnización, contando con la adhesión a esta propuesta de otros Estados (Estados Unidos, Reino Unido...) y también de la UE¹¹⁵.

Por último, el apoyo político y la ayuda económica y militar por parte de la UE en favor de Ucrania, se lleva a cabo en beneficio de un Estado formalmente admitido como Estado candidato en el Consejo Europeo celebrado los días 23 y 24 de junio de 2022 —junto con Moldavia—¹¹⁶. Con anterioridad la UE celebró

113 Eurojust | European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (europa.eu).

114 https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/holding-russia-accountable_en.

115 Previsto como un primer componente de un futuro mecanismo de indemnización, el registro servirá como archivo de pruebas e información sobre reclamaciones por daños, pérdidas o lesiones causadas desde el 24 de febrero de 2022 a todas las personas físicas y jurídicas afectadas, así como al Estado de Ucrania: [https://www.coe.int/en/web/portal/full-news/-/asset_publisher/y5xQt7QdunzT/content/id/223862593?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_y5xQt7QdunzT](https://www.coe.int/en/web/portal/full-news/-/asset_publisher/y5xQt7QdunzT/content/id/223862593?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_y5xQt7QdunzT_languageId=es_ES#p_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_y5xQt7QdunzT). En la reunión celebrada en septiembre de 2023, los ministros de Justicia de los Estados miembros y observadores del Consejo de Europa han adoptado la Declaración que contiene los “principios de Riga”, destinados a conseguir la exhaustiva rendición de cuentas por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania y a ofrecer reparación a todas las víctimas de la guerra, mediante, entre otros, el funcionamiento del mencionado Registro: rm.coe.int/moj-declaration-riga-principles-final-en/1680ac8728.

116 En su Dictamen sobre la solicitud de adhesión, la Comisión Europea se muestra favorable, si bien pide que las autoridades de Ucrania lleven a cabo reformas de mucha entidad y calado en nada menos que siete ámbitos: a) la promulgación y la aplicación de legislación relativa a un procedimiento de selección de jueces del Tribunal Constitucional de Ucrania, que sea conforme con las recomendaciones de la Comisión de Venecia; b) la finalización del examen de integridad de los candidatos a miembros del Consejo Superior de Justicia por parte del Consejo Ético y la selección de candidatos para constituir la Comisión de Alta Cualificación de Jueces de Ucrania; c) el refuerzo continuo de la lucha contra la corrupción; entre otras medidas mediante el nombramiento de un nuevo jefe de la Fiscalía Especial Anticorrupción y el nombramiento de un nuevo director de la Oficina Nacional Anticorrupción de Ucrania; d) la garantía de que la legislación contra el

un acuerdo de Asociación con Ucrania en 2014¹¹⁷; como respuesta al conflicto de 2022, la UE ha decidido suspender todos los derechos de aduana, contingentes y medidas de defensa comercial sobre las exportaciones ucranianas a la UE. Estas medidas se ha prorrogado hasta junio de 2024, a pesar de las reticencias de algunos Estados miembros del centro y este de Europa (Hungría...), quienes consideran que estas medidas pueden afectar negativamente a su producción agrícola de cereales¹¹⁸.

Aunque la posible adhesión de Ucrania, un Estado en guerra —y también la de Moldavia, y la de los otros seis Estados candidatos, si bien la situación de cada uno de ellos no es, desde luego, la misma (Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia y Turquía)—, se plantea con un horizonte temporal posiblemente muy prolongado¹¹⁹. En el contexto de la situación de poli-crisis perenne en la que se encuentra el proceso de integración europea (crisis económica, crisis migratoria, atentados terroristas, Brexit, COVID-19, guerra de

blanqueo de capitales se ajusta a las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI); la adopción de un plan estratégico global para la reforma de todo el sector policial como parte del entorno de seguridad de Ucrania; e) la aplicación de la ley anti oligarca para limitar la influencia excesiva de los oligarcas en la vida económica, política y pública; teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión de Venecia; f) la reducción de la influencia de los intereses creados mediante la adopción de una ley sobre los medios de comunicación que adapte la legislación ucraniana a la Directiva de servicios de comunicación audiovisual de la UE y capacite al regulador independiente de los medios de comunicación; y g) la reforma del marco jurídico de las minorías nacionales, tal como recomienda la Comisión de Venecia: COM/2022/407 final.

117 Acuerdo de Asociación entre la UE y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra: *DOUE* L 161, de 29 de mayo de 2014.

118 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/05/25/ukraine-council-adopts-renewal-of-temporary-trade-liberalisation-and-other-trade-concessions/>.

119 Teniendo en cuenta, además, que como se ha dicho “...Ukraine is a large state..., twice the size of Italy an almost one and three quarter times the size of Germany... Ukraine’s GDP per capita is just above a quarter of that of Poland. In summary, Ukraine is big. It has a large agricultural sector. It is relatively poor. These three observations alone have significant implications for the scale and allocation of the EU Budget in areas such as the Common Agricultural Policy and cohesion fund expenditure to name just two”: COX, P. “EU Enlargement and Ukraine”, *Debates and Documents Collection Fondation Jean Monnet pour l’Europe*, n. 27 (2023), pp. 1-18, pp. 12-13; por su parte, SARMIENTO, D., “Editorial: la guerra de ucrania y el momento constitucional europeo”, *RGDE*, vol. 57 (2022), pp. 1-5, considera que aunque a causa de la devastación que está sufriendo Ucrania se necesitará de un prolongado lapso de tiempo para la reconstrucción de este país, al mismo tiempo propugna que la UE debería, mediante la adopción de un Protocolo específico en los Tratados Constitutivos que regulara las relaciones entre la UE y Ucrania, acometer el esfuerzo financiero que sea necesario para que la adhesión de Ucrania sea viable.

Ucrania...), resulta muy difícil hacer predicciones sobre la posible adhesión de un Estado como Ucrania, que a fecha de hoy dista mucho de cumplir las condiciones que se exigen para el ingreso en la UE¹²⁰. En todo caso, con la decisión de aceptar a Ucrania como Estado candidato, la UE demuestra y hace muy evidente su apoyo político a Ucrania, al Estado que está sufriendo el acto de agresión responsable de Rusia¹²¹.

3.4. La obligación de cooperar para poner fin (II): la aplicación de medidas de retorsión y de contramedidas

3.4.1. La aplicación de medidas restrictivas por la Unión Europea: algunas consideraciones generales

Durante las últimas décadas, la UE viene protagonizando una relevante práctica internacional en la aplicación de medidas restrictivas, adoptadas de conformidad con los arts. 29 TUE y 215 TFUE. Tanto medidas dirigidas a ejecutar las sanciones decididas por el CS; como medidas de carácter autónomo, decididas por la UE por su cuenta, sin una previa Resolución del CS, como así ocurre con relación a la invasión rusa de Ucrania.

La UE aplica dos grandes tipos de medidas restrictivas, en atención al enfoque geográfico o temático con el que se adoptan. Por una parte, la interrupción o la reducción total o parcial de las relaciones económicas y financieras puede tener como destinatarios a uno o varios terceros países; es decir, se prevé *un enfoque geográfico* en la aplicación de medidas restrictivas, vinculadas a un determinado tercer Estado (art. 215.1 TFUE). Por otra, tales medidas restrictivas pueden tener como destinatarios a personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, no necesariamente vinculados con el gobierno de un tercer país; o lo que es lo mismo, mediante *un enfoque horizontal o temático* (art. 215.2 TFUE). En la actualidad, la UE mantiene en vigor medidas restrictivas de carácter geográfico relativas a 33 países de todo el mundo; entre ellos, la Federación de Rusia,

120 Se ha criticado la celeridad con la que se produjeron las últimas ampliaciones; como se ha dicho, “las indigestas ampliaciones del siglo XXI con trece nuevos Estados miembros, de golpe, han debilitado el proyecto político. Se necesitarán varias décadas para que los nuevos miembros del Este se adapten políticamente a la integración y encuentren los valores extraviados —como el Estado de derecho, la multiculturalidad y la solidaridad—”: MANGAS MARTÍN, A., “Seis proyectos en busca de Europa”, *Cursos de DI de Vitoria-Gasteiz*, 2021, pp. 101-172, pp. 105-107 y cita en p. 133.

121 En su Resolución de 15 de junio de 2023, P9_TA(2023)0247, “Reconstrucción sostenible e integración de Ucrania en la comunidad euroatlántica”, el Parlamento Europeo, reitera su apoyo a la adhesión de Ucrania a la UE; y también se muestra favorable a la posible adhesión a la OTAN, eso sí una vez finalice la guerra.

Ucrania y Bielorrusia. Además de 4 regímenes de medidas restrictivas de carácter horizontal o temático referidos a terrorismo, armas químicas, ciberataques y derechos humanos; como a continuación se dará cuenta, en los tres últimos se incluyen nacionales rusos en las listas de destinatarios de las medidas restrictivas¹²².

Desde la perspectiva del DI y según se desarrollará en el subepígrafe 3.4.5., la adopción de estas medidas suele tener como causa la reacción contra la violación del DI responsabilidad del destinatario de tales medidas, como se evidencia en el caso de las medidas aplicadas como respuesta a la invasión rusa de 2022¹²³. *Ad intra* del proceso de integración europea, conviene poner de manifiesto que la decisión de recurrir a medidas restrictivas debe adoptarse por el Consejo, por unanimidad, a iniciativa de un Estado miembro o del Alto Representante —en su caso con el apoyo de la Comisión—, mediante una Decisión adoptada en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC) que definirá “el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático” (art. 29 TUE). En dicha Decisión se concretarán las medidas que deben ser ejecutadas por los Estados miembros (embargo de armas, prohibición de entrada en el territorio de los Estados miembros de determinadas personas...). Además, si la Decisión PESC incluye medidas restrictivas que afectan a competencias de la UE recogidas en el TFUE (por ejemplo, inmovilizar los fondos y recursos económicos, prohibir las relaciones comerciales respecto de determinados productos...), deberán ser adoptadas por el Consejo a través de los correspondientes instrumentos normativos (Reglamentos...), por mayoría cualificada y a propuesta conjunta del Alto Representante PESC y de la Comisión (art. 215 TFUE).

Por consiguiente, la aplicación de medidas restrictivas —y su modificación o terminación— se lleva a cabo mediante *una Decisión PESC adoptada por unanimidad por el Consejo, seguida en su caso de un Reglamento*, que al menos formalmente puede ser adoptado por mayoría cualificada también por el Consejo. El Consejo

122 Como se puede consultar en <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>. Sobre la aplicación de medidas restrictivas por la UE, conviene consultar los documentos de la Secretaría General del Consejo: a) “Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (Sanciones)”, de 7 de junio de 2004 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/es/pdf>); b) “Orientaciones sobre sanciones”, de 4 de mayo de 2018, (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/es/pdf>); y c) “Actualización de las prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas”, de 27 de junio de 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10572-2022-INIT/es/pdf>).

123 Cf. BEAUCILLON, C., “The European Union’s position and practice with regard to unilateral and extraterritorial sanctions”, en BEAUCILLON, C. (ed.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Cheltenham, 2021, pp. 110-129; DREYSSÉ, D., “Les ‘sanctions’ de l’Union Européenne contre les États tiers”, *AFDI*, vol. LXVIII (2021), pp. 119-142.

suele adoptar tanto la Decisión PESC como el Reglamento el mismo día, con lo que la posibilidad de que el Reglamento se adopte por mayoría cualificada no deja de ser una formalidad, sin que como es obvio tenga ninguna relevancia en el desarrollo del proceso decisorio. De este modo, para que la UE recurra a medidas restrictivas, siempre se requiere el consenso de los Gobiernos de los 27 Estados miembros. A continuación, se comprobará que, en el supuesto de las medidas restrictivas adoptadas contra Rusia, la UE se ha demorado durante varios meses para poder aplicar algunas de las medidas que finalmente se han adoptado —por ejemplo, el embargo de petróleo—, y otras posibles medidas todavía no se han adoptado —el embargo de gas natural—, a causa de la falta de consenso entre los 27 Estados miembros. Hasta la fecha no han fructificado las propuestas presentadas por el Alto Representante y la Comisión, dirigidas a que se derogue la regla de la unanimidad para la adopción de medidas restrictivas en el ámbito de la PESC, de conformidad con lo dispuesto en el art. 31.1, 2 y 3 TUE¹²⁴. Sobre todo, con el objetivo de que la posibilidad de aplicar la regla de la mayoría cualificada sirva de acicate para facilitar la consecución del consenso entre los 27. Si bien, con carácter general se debe reconocer que en la práctica dicho consenso es de fundamental importancia, tanto para la propia imagen de unidad en el seno de la UE, como para la efectiva aplicación de las medidas restrictivas por parte de los 27.

En efecto, una vez adoptados la Decisión PESC y el Reglamento, el efectivo cumplimiento de las medidas restrictivas que se contemplan en esta normativa corresponde a cada uno de los 27 Estados miembros, a través de los instrumentos jurídicos y las vías institucionales de los que dispongan en sus respectivos ordenamientos internos¹²⁵. Se trata, en definitiva, de una ejecución descentralizada de

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

125 La normativa que adopta la UE con la que impone determinadas medidas restrictivas suele ir acompañada de excepciones (por motivos humanitarios...), y garantías sustantivas y procedimentales para que su imposición no vulnere los derechos fundamentales de los destinatarios de tales medidas (derecho de defensa, derecho a la propiedad...); lo que no ha evitado que se presenten un buen número de recursos de anulación ante el Tribunal General (TG), como a continuación se volverá a insistir. Además, los reglamentos sobre medidas restrictivas imponen a los Estados miembros la obligación de establecer en sus ordenamientos internos sanciones penales y administrativas por infracción de tales medidas. Asimismo, los Estados miembros deben designar las autoridades nacionales competentes a las que se refieren dichos reglamentos, a los efectos, entre otras cuestiones, de que los destinatarios de las medidas restrictivas puedan solicitar la aplicación de alguna excepción, por ejemplo, a la inmovilización de los fondos y recursos económicos. Véase la Nota del Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores, “Actualización de las prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas res-

las medidas restrictivas, en el marco general de la aplicación del principio de cooperación leal (arts. 4.3 y 24.3 TUE), que está sometida a las vías y mecanismos de control del cumplimiento del DUE por los Estados miembros que se prevén en los Tratados Constitutivos¹²⁶. Aquí se debe diferenciar, por una parte, *el control del cumplimiento por los Estados miembros de las Decisiones PESC*; los únicos mecanismos de control son los propios del DI: negociación... Con carácter general, las competencias del TJ en el ámbito de la PESC son muy limitadas y por ello no cabe el recurso por incumplimiento contra un Estado miembro que contravenga una Decisión PESC. Como excepción, los particulares, personas físicas o jurídicas, destinatarios de las medidas restrictivas adoptadas mediante una Decisión PESC, sí tienen legitimidad para presentar un recurso de anulación contra dicha Decisión PESC (sub epígrafe 3.4.7.).

Por otra, *el control del cumplimiento por los Estados miembros de los Reglamentos de la UE*, con los que se aplican las medidas restrictivas que afectan a competencias previstas en el TFUE, respecto de los que cabe el recurso por incumplimiento ante el TJ, presentado por los legitimados para ello de conformidad con los arts. 258 y 259 del TFUE, los Estados miembros y la Comisión Europea. Hasta la fecha no se tiene noticia de que se haya presentado un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro por infringir un Reglamento con el que la UE imponga medidas restrictivas en virtud del art. 215 TFUE. Ni siquiera que la Comisión haya iniciado el procedimiento por infracción mediante el envío de una carta de emplazamiento y el posterior dictamen motivado a algún Estado miembro. Muy probablemente, el hecho de que la aprobación de estas medidas necesite del consenso de los 27 Estados miembros, explica que en la práctica las autoridades estatales suelen ser bastante diligentes en su cumplimiento. Además, también se debe tener en cuenta que la Comisión Europea puede mantener una postura muy prudente a la hora de fiscalizar los posibles incumplimientos de los Estados miembros. Al menos, así se confirma en el supuesto de las medidas restrictivas adoptadas como respuesta a la invasión rusa de Ucrania.

Sí se han presentado cientos de recursos de anulación contra las Decisiones y Reglamentos que imponen medidas restrictivas por parte de los destinatarios de las mismas, personas físicas o jurídicas. Como se comprobará en el subepígrafe 3.4.7., se han presentado decenas de recursos por parte de los destinatarios de las medidas restrictivas adoptadas por la UE como respuesta a las agresiones rusas contra Ucrania, tanto la primera de 2014, como la segunda de 2022.

trictivas”, de 27 de junio de 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10572-2022-INIT/es/pdf>).

126 FINELLI, F., “Countering Circumvention of Restrictive Measures: the EU Response”, *Common Market Law Review*, vol. 60 (2023), pp. 733-762, pp. 737 y ss.

3.4.2. Las medidas restrictivas adoptadas como respuesta a la invasión de Crimea y la intervención en el Dombás

En 2014, tras la invasión de Crimea y la intervención rusa en el este de Ucrania, en el Dombás, la UE adoptó algunas medidas restrictivas, de conformidad con los citados arts. 29 del TUE y 215 del TFUE, que a continuación se detallarán. También se coordinó en el seno de las Instituciones de la UE la adopción de algunas medidas de carácter político-diplomático: la suspensión de las relaciones bilaterales entre la UE y sus Estados miembros, y Rusia; ya no se volvió a invitar a este Estado a las reuniones del G7; la suspensión de las negociaciones para la celebración de un nuevo acuerdo de Cooperación entre la UE y Rusia; y, asimismo, la suspensión de las negociaciones para la adhesión de Rusia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, así como a la Agencia Internacional de la Energía. En conjunto, se trató de una respuesta muy prudente, a pesar de que las autoridades rusas eran responsables de la vulneración de varios principios estructurales del ordenamiento internacional y de la Carta de las NU¹²⁷. Más en particular, la UE se demoró durante varios meses, antes de aplicar una medida, tan de sentido común como respuesta a un acto de agresión, como es un embargo de armas contra el Estado agresor, Rusia¹²⁸. La UE aplicó las medidas restrictivas del siguiente modo:

A) En primer lugar, ante las violaciones de los derechos humanos cometidas en Ucrania en el contexto de las revueltas populares de la Plaza del Maidán contra el Gobierno del Presidente pro ruso Yanukóvich, que se niega a firmar el Acuerdo de Asociación con la UE y que finalmente ante la presión popular huye de Ucrania y se refugia en Rusia; se adopta la Decisión 2014/119/PESC y el Reglamento (UE) 208/2014, ambos de 5 de marzo de 2014 y los dos *relativos a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania*¹²⁹. La UE decide inmovilizar —congelar— todos los fondos y recursos económicos de las personas físicas, jurídicas, entidades u

127 Véanse BEAUCILLON, C., “Crise ukrainienne et mesures restrictives de l’Union européenne: quelle contribution aux sanctions internationales à l’égard de la Russie?”, *Journal du Droit International*, n. 141 (2014), pp. 1-15; y MARTUCCI, F., “La réaction multidimensionnelle de l’Union européenne dans la crise ukrainienne”, *Journal du Droit International*, n. 141 (2014), pp. 1-17.

128 A pesar de la vigencia de la Posición Común 2008/944/PESC, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares (DOUE L 335, de 13 de diciembre de 2008), en cuyo criterio 4 se puede leer lo siguiente: “Los Estados miembros denegarán la licencia de exportación cuando exista un riesgo manifiesto de que el receptor previsto pueda utilizar la tecnología o los equipos militares cuya exportación se propone para agredir a otro país o para imponer por la fuerza una reivindicación territorial”.

129 Ambos publicados en DOUE L 66, de 6 de marzo de 2014.

organismos responsables de apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano o de violaciones de los derechos humanos incluidas en el Anexo. Tras una serie de vicisitudes —sobre todo la presentación exitosa de varios recursos de anulación, a los que se hará referencia en el sub epígrafe 3.4.7.—, las medidas restrictivas se mantienen en la actualidad contra tres ex altos cargos del Gobierno de Ucrania dirigido en aquel entonces por Yanukóvich¹³⁰.

B) También en los primeros meses de 2014 y como respuesta a la invasión de Crimea y la intervención rusa en el Dombás, se adopta la Decisión 2014/145/PESC y el Reglamento (UE) 269/2014, ambos de 17 de marzo de 2014 y los dos *relativos a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania*¹³¹. Con los que se establece la prohibición de viajar a cualquier Estado miembro y se inmovilizan todos los fondos y recursos, de las personas físicas o jurídicas y entidades u organismos que sean responsables de la anexión de Crimea y Sebastopol y/o de la desestabilización de Ucrania, en particular en las regiones de Donetsk y Lugansk. Desde entonces, la vigencia de estos dos actos normativos ha sido prorrogada varias veces y la lista de destinatarios ha sido modificada en un buen número de ocasiones. *Se debe destacar que la UE aplica estos mismos actos normativos para incluir a las personas físicas o jurídicas y entidades u organismos responsables del reconocimiento de la independencia de Donetsk y Lugansk el 22 de febrero de 2022 —entre otros, los diputados de la Duma rusa que votaron a favor de su reconocimiento— y la posterior agresión rusa contra Ucrania a partir del 24 de febrero del mismo año.* En la actualidad, en la lista de destinatarios de estas medidas restrictivas se incluyen a 1.577 personas físicas (entre ellos el Presidente Putin, con el número 669) y 244 entidades (entre ellas el Grupo Wagner, con el número 210)¹³².

C) Unos meses después, se adoptan la Decisión 2014/386/PESC y el Reglamento (UE) 692/2014, ambos de 23 de junio de 2014 y los dos *relativos a medidas restrictivas como respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol*¹³³. Con las siguientes medidas restrictivas: a) se prohíbe la importación en la UE de mercancías originarias de Crimea o Sebastopol; b) se prohíbe proporcionar, directa o

130 La versión consolidada de la citada Decisión se puede consultar en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0119-20230304>; y la del citado Reglamento en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0208-20230304>.

131 *DOUE* L 78, de 17 de marzo de 2014.

132 Versión consolidada de la Decisión, con 581 páginas, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0145-20230720>; y del Reglamento, con 617 páginas, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20230624>.

133 *DOUE* L 183, de 24 de junio de 2014.

indirectamente, financiación o ayuda financiera, así como seguros y reaseguros, en relación con la importación de mercancías originarias de Crimea o Sebastopol; c) se prohíbe la adquisición de inmuebles, la adquisición de participación en entidades en Crimea o Sebastopol, la concesión de cualquier tipo de financiación a entidades en Crimea o Sebastopol, la creación de cualquier empresa conjunta con entidades en Crimea o Sebastopol, y la prestación de servicios de inversión relacionados con las anteriores actividades; d) además, se prohíbe vender, suministrar, transferir y exportar bienes y tecnología por parte de nacionales de los Estados miembros o desde los territorios de los Estados miembros, o utilizando buques o aeronaves bajo la jurisdicción de los Estados miembros, con independencia de que tengan origen o no en su territorio, en los sectores de transporte, telecomunicaciones, energía y la prospección, exploración y producción de petróleo, gas y recursos minerales; y e) se prohíbe prestar servicios directamente relacionados con actividades turísticas en Crimea o Sebastopol. Medidas restrictivas que han sido modificadas y sucesivamente prorrogadas hasta la actualidad¹³⁴.

D) *Se debe destacar, que la UE pone en práctica la aplicación de medidas restrictivas de carácter geográfico contra Rusia como respuesta a la agresión que se inicia el 24 de febrero de 2022, como una continuación de las medidas aplicadas contra este mismo Estado como reacción a la invasión y posterior anexión de Crimea en los primeros meses de 2014, así como a la intervención del ejército ruso en el conflicto separatista que afecta a las regiones de Donetsk y Lugansk.* De este modo, en 2022, la vigencia de los instrumentos jurídicos adoptados por las instituciones de la UE como respuesta a la primera invasión rusa de Ucrania en 2014, facilita que la UE pueda responder con celeridad, aplicando nuevas medidas restrictivas ante la segunda invasión rusa de Ucrania. Ello supone que el régimen “sancionador” geográfico que aplica la UE contra Rusia desde 2014 hasta hoy, tiene como base jurídica principal la Decisión 2014/512/PESC y el Reglamento (UE) 833/2014, ambos del 31 de julio de 2014 y los dos *relativos a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania*¹³⁵. Desde entonces, esta normativa ha sido modificada decenas de veces, para prorrogar su vigencia y para añadir toda una extensa batería de medidas restrictivas tras la invasión que se inicia el 24 de febrero de 2022. Medidas que la UE ha organizado durante este último año y medio, según la terminología de la Comisión Europea,

134 La versión consolidada de la mencionada Decisión se puede consultar en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0386-20220622>; y la del citado Reglamento en <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/692/2022-10-06>.

135 Ambos publicados en *DOUE* L 229, de 31 de julio de 2014. Adoptados pocos días después del mencionado derribo en pleno vuelo y en el espacio aéreo de Ucrania del avión comercial MH17 de la Malaysia Airlines, presuntamente por separatistas prorrusos el 17 de julio de 2014.

en torno a once “paquetes de sanciones”, como se comprobará en el siguiente sub epígrafe¹³⁶.

Antes, el 31 de julio 2014, la UE decide aplicar las siguientes medidas restrictivas como respuesta a la primera invasión rusa de Ucrania: a) *se prohíbe la venta o la compra de armamento o de material de doble uso a Rusia*; b) se prohíbe la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de determinados bienes y tecnologías sensibles, cuando se destinen a la prospección o producción de petróleo en aguas profundas, la prospección de petróleo en el Ártico, y la producción o los proyectos relacionados con el petróleo de esquisto; c) se prohíben las transacciones o prestaciones de servicios financieros o de inversión, o transacciones e intermediación con nuevos bonos, obligaciones o acciones o instrumentos financieros similares con vencimiento a más de 90 días emitidos por entidades financieras propiedad del Estado ruso, con determinadas excepciones; y d) más adelante, el 8 de septiembre de 2014, se adoptan nuevas medidas restrictivas en el ámbito de la prospección petrolífera y en el de los mercados financieros.

Como ya se ha apuntado, en su conjunto todas estas medidas adoptadas por la UE en 2014 como respuesta a la invasión de Crimea y la intervención en el Dombás, demuestran una cierta timidez por parte de las Instituciones de la UE y las autoridades de los Estados miembros, muy posiblemente debida a los intereses comerciales en presencia y en especial a la dependencia europea del gas, del petróleo y del carbón ruso¹³⁷. Todo indica que tuvieron un impacto muy leve sobre la economía rusa, con apenas incidencia en los principales indicadores económicos, como es sabido muy determinados por las exportaciones de gas, petróleo y carbón. Además, las autoridades rusas respondieron, restringiendo las relaciones comerciales con Ucrania y la UE relativas a algunos productos¹³⁸. En cualquier caso, la aplicación de estas medidas no consiguió poner fin a la invasión rusa de Ucrania de 2014, y tampoco impidió la segunda invasión que se inicia en febrero de 2022.

136 Cuyo texto consolidado, con las referencias a todas las modificaciones, se puede consultar en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0512-20230722> (99 páginas) y <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20230427> (293 páginas).

137 Se debe destacar que antes de la segunda invasión de Ucrania de 2022, Rusia acumulaba el 29% de las importaciones de petróleo y el 39% de las importaciones de gas natural que la UE recibía de terceros Estados: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. En la doctrina, PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., “Sanciones de la Unión Europea a Rusia: De Crimea a la guerra de Ucrania”, *REDI*, vol. 75 (2023), pp. 213-224, pp. 216-217.

138 Por ejemplo, con relación a determinados productos agrícolas procedentes de países europeos, entre ellos España: HEDBERG, M., “The target strikes back: explaining countersanctions and Russia’s strategy of differentiated retaliation”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 34, 2018, pp. 35-54; TIMOFEEV, I.N., “Unilateral and extraterritorial sanctions policy: the Russian dimension”, en BEAUCILLON, C. (ed.), *Research..., op. cit.*, pp. 90-109, pp. 104-109.

3.4.3. Los once “paquetes de sanciones” aplicados como respuesta a la invasión de 2022

Tras la nueva agresión rusa contra Ucrania en 2022, la UE ha puesto en práctica hasta once “paquetes de sanciones”, con los que ha aplicado casi todas las medidas de presión política y económica que están a su alcance, con la principal excepción a fecha de hoy de la prohibición de importaciones de gas natural ruso¹³⁹. Según la Comisión Europea estas medidas restrictivas están dirigidas a: a) desarticular la capacidad del Kremlin para financiar la guerra; b) imponer claros costes económicos y políticos a la élite política rusa responsable de la invasión; y c) reducir la base económica de Rusia¹⁴⁰. Objetivos todos ellos que en septiembre de 2023 no parece que se hayan alcanzado, al menos en una medida o porcentaje significativo, como después se volverá a poner de manifiesto en el subepígrafe 3.4.6. A continuación, se ofrece un breve resumen de los once “paquetes de sanciones”, destacando, sin ánimo exhaustivo, las medidas más importantes adoptadas con cada uno de ellos.

A) El 23 de febrero de 2022 la UE adopta el “*primer paquete*” de medidas restrictivas, como respuesta al reconocimiento por las autoridades rusas, el 21 de ese mismo mes, de las provincias de Donetsk y Lugansk como entidades soberanas e independientes y del despliegue de las fuerzas armadas rusas en esos territorios. Por una parte, la UE aplica las mismas medidas del apartado C) del anterior subepígrafe 3.4.2. dirigidas a restringir las relaciones económicas y comerciales con la península de Crimea, a las zonas de Ucrania no controladas por el Gobierno en las provincias de Donetsk y Lugansk. Mediante la Decisión (PESC) 2022/266 y el Reglamento (UE) 2022/263, ambos *relativos a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento, la ocupación o la anexión ilegales por Rusia de determinadas zonas de Ucrania no controladas por el Gobierno*¹⁴¹. Tras la organización de referéndums ilegales en cuatro provincias de Ucrania en septiembre de 2022 (las mencionadas Donetsk y Lugansk, y también en Jersón y Zaporíyia), con un resultado favorable a la incorporación de estos autoproclamados Estados independientes a Rusia, se amplía la aplicación de tales medidas a las provincias de Jersón y Zaporíyia¹⁴².

139 Si bien, la UE ha reducido muy considerablemente su dependencia del gas natural ruso. Más en concreto, en 2021 importaba de Rusia el 39% del gas natural que se consumía en los 27 Estados miembros; y en 2023 esa cifra se había reducido a un 15%: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

140 Para un listado cronológico de las medidas restrictivas aplicadas por la UE se puede consultar la información que se ofrece en su web: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_es.

141 DOUE L 421, de 23 de febrero de 2022.

142 Versión consolidada de la mencionada Decisión en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02022D0266-20230222>; y del men-

Por otra, este primer “paquete” incluye tanto medidas dirigidas a individuos y entidades, para lo que se modifican los citados Decisión 2014/145/PESC y el Reglamento (UE) 269/2014; como medidas de carácter sectorial, para lo que se modifican los también citados Decisión 2014/512/PESC y el Reglamento (UE) 833/2014. En los sucesivos “paquetes” se volverán a modificar estos mismos actos normativos, como ya se ha anticipado en el sub epígrafe 3.4.2. Por tanto, las medidas restrictivas que la UE adopta con los once “paquetes” se incluyen y como es obvio se pueden consultar en las ya citadas versiones consolidadas de estos instrumentos normativos.

Con este primer “paquete” se incluyen en la lista de destinatarios de las medidas de inmovilización de fondos y recursos y de prohibición de viajar, a los miembros de la Duma rusa y otras personas. Además, se prohíben las operaciones directas o indirectas de compra o venta o de prestación de servicios de inversión o de asistencia en la emisión, o cualquier otra forma de negociación, en relación con valores negociables e instrumentos del mercado monetario emitidos después del 9 de marzo de 2022 por: a) Rusia y su Gobierno; b) el Banco Central Ruso, o c) una persona física o jurídica, entidad u organismo que actúe en nombre o bajo la dirección de este último.

B) Tras el inicio de la segunda invasión el 24 de febrero de 2022, al día siguiente, el 25 de febrero, se adoptan otras medidas, dentro del “segundo paquete”, modificando de nuevo los actos normativos que se acaban de citar en A): a) se amplía la lista de personas a las que se inmovilizan los fondos y recursos y se prohíbe viajar a la UE, entre ellos el Presidente Putin y su Ministro de Exteriores, Lavrov —la lista se irá ampliando y en ocasiones modificando con los sucesivos “paquetes”—; b) se amplían las restricciones financieras vigentes, en particular las relativas al acceso de determinadas entidades rusas a los mercados de capitales; c) se imponen restricciones a la venta, el suministro, la transferencia o la exportación a Rusia de productos y tecnologías específicos para su uso en el refinado de petróleo, además de restricciones a la prestación de servicios conexos; y d) se prohíbe la exportación de productos y tecnologías adecuados para su uso en la aviación y la industria espacial, así como la prestación de servicios de seguros y reaseguros y de mantenimiento en relación con dichos productos y tecnología.

C) El 28 de febrero y el 2 y 5 de marzo se aplica el “tercer paquete”, con medidas de cierta relevancia económica y financiera: a) se prohíben las transacciones con el Banco Central de Rusia, lo que de facto supone que *se congelan las reservas de esta entidad en el extranjero, depositadas en bancos occidentales, unos 300.000*

millones de euros¹⁴³; b) se excluye del SWIFT (Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales, en sus siglas en inglés) a siete bancos rusos, con lo que quedan desconectados del sistema financiero internacional¹⁴⁴; c) se prohíbe el suministro de billetes en euros a Rusia; y se prohíbe la participación en proyectos del Fondo Ruso de Inversión Directa; d) se prohíbe el sobrevuelo del espacio aéreo de la UE y del acceso a los aeropuertos de la UE por parte de compañías rusas, entre ellas Aeroflot, su empresa más importante; y e) se suspende la emisión en la UE de Rusia Today y Sputnik, dos canales rusos a los que se acusa de desinformación y manipulación de la información, bajo el control del Gobierno Ruso, que los utiliza, entre otros objetivos, para la promoción de la agresión contra Ucrania

D) El 15 de marzo la UE aprueba el “cuarto paquete”: a) se prohíben las transacciones con determinadas empresas estatales; b) se prohíbe la prestación de servicios de calificación crediticia a cualquier persona o entidad rusa; c) se prohíben nuevas inversiones en el sector ruso de la energía; y d) se establecen restricciones comerciales en relación con el hierro, el acero y los productos de lujo (relojes y piedras preciosas que superen los 300 euros; dispositivos eléctricos de más de 1000 euros; o vehículos de más de 50.000 euros).

143 El Banco Central de Rusia dispone de una reserva de divisas extranjeras para garantizar la estabilidad del rublo y asegurar financiación en moneda extranjera a sus bancos y empresas rusas si lo necesitaran. La mayoría de esas reservas, que se calculan en unos 582.000 millones de euros, no están depositadas en efectivo; no son más que un apunte electrónico en un banco occidental. La digitalización de esas reservas, ha permitido que la UE, Estados Unidos y Reino Unido, ordenen a sus bancos en los que están depositadas que las congelen, de forma que el Banco Central Ruso no pueda disponer de todo ese dinero. Es la primera vez en la historia que se produce una actuación coordinada por parte de los Estados que forman el G7 para congelar los activos de un banco central de un tercer Estado.

144 Es una plataforma informática a nivel internacional que permite la realización de pagos entre entidades bancarias de todo el mundo de una manera rápida, segura y eficaz. Fue creada en 1973 por 293 bancos y 15 países. En la actualidad cuenta con más de 11.000 entidades financieras de Estados de todo el mundo. Tiene su sede en Bruselas, y está sometida a la supervisión del llamado G-10 (en la actualidad, once Estados: Alemania, Bélgica, Francia, Suiza, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Japón, Canadá y Estados Unidos), y del Banco Central Europeo. Con la exclusión de las entidades financieras rusas del SWIFT se les dificulta enormemente que puedan realizar pagos y recibir abonos con otras entidades y empresas de todo el mundo; ello es de evidente importancia para un Estado como Rusia, cuyas empresas exportan ingentes cantidades de petróleo, gas y carbón a terceros Estados. Por tanto, la exclusión del SWIFT de las entidades financieras rusas, puede causar serios problemas de liquidez para sus clientes, personas físicas o jurídicas, ya que no podrán operar con el sistema SWIFT. Con anterioridad, esta misma medida fue aplicada a algunos bancos de Irán: Reglamento (UE), 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012: DOUE L 88, de 24 de marzo de 2012.

E) El 8 de abril la UE aplica el “quinto paquete”, con el que se inician las restricciones en las compras de energía rusa: a) *se prohíben las importaciones de carbón y otros combustibles fósiles sólidos desde Rusia*; b) se prohíbe el acceso a los puertos de la UE de todos los buques rusos; c) se prohíbe la entrada a la UE de los transportistas por carretera rusos y bielorrusos; d) se prohíbe la importación de madera, cemento, marisco y bebidas alcohólicas; e) se prohíbe la exportación a Rusia de carburante para reactores; y f) se prohíbe la prestación de servicios de cartera, cuenta o custodia de criptoactivos a personas y residentes rusos.

F) El 3 de junio la UE adopta el “sexto paquete”, con el que se pone fin, aunque gradualmente, a las compras de petróleo ruso, que habían rondado los mil millones de euros diarios durante los primeros meses de la invasión rusa: a) en efecto, *se prohíbe la importación desde Rusia de petróleo crudo y de productos petrolíferos refinados* (con excepciones y períodos transitorios para algunos Estados, como Bulgaria, Chequia, Eslovaquia o Hungría...); b) se prohíbe el acceso al sistema SWIFT para otros tres bancos rusos y uno bielorruso; y c) se suspende la radiodifusión en la UE de otras tres emisoras rusas de propiedad estatal.

G) El 21 de julio se pone en práctica el “séptimo paquete”: a) se prohíbe comprar, importar o transferir oro originario de Rusia, incluyendo joyas; b) se refuerza el control de las exportaciones de productos de doble uso; y c) se extiende a las esclusas la prohibición de acceso a los puertos.

H) El 6 de octubre de 2022 se aprueba el “octavo paquete”, con el que la UE articula un conjunto de restricciones a través de un ejercicio de cierta ingeniería jurídica y económica: a) en este sentido, *se establece la limitación del precio del petróleo ruso* de común acuerdo con los socios del G7 (60 dólares por barril de crudo, a partir del 5 de diciembre de 2022), que sea transportado por buques petroleros con bandera de Estados miembros de la UE a terceros Estados; b) en el caso de que un buque que enarbole pabellón de un tercer país haya transportado petróleo crudo o productos petrolíferos rusos adquiridos a un precio superior al límite establecido, debe prohibirse la prestación de asistencia técnica, servicios de intermediación, financiación o asistencia financiera, en particular en lo que respecta a los seguros, en relación con cualquier transporte de petróleo crudo o de productos petrolíferos que dicho buque pueda realizar en el futuro; c) se prohíbe que nacionales de la UE ocupen puestos en los órganos directivos de determinadas personas jurídicas, entidades u organismos que son propiedad del Estado ruso o están bajo su control¹⁴⁵; y d) se prohíbe prestar a Rusia servicios

145 Medida adoptada teniendo en cuenta lo ocurrido con el ex canciller alemán Gerhard Schröder, quien en su momento apoyo la construcción del gasoducto ruso-germano Nord Stream II, y durante varios años presidió el consejo de administración de la empresa rusa Rosneft y estuvo a punto de ingresar en Gazprom.

de arquitectura e ingeniería, así como servicios de consultoría informática y de asesoramiento jurídico.

I) El 16 de diciembre de 2022 se decide el “*noveno paquete*”: a) se prohíbe exportar motores de drones a Rusia; b) se prohíbe invertir en el sector minero; c) se prohíbe realizar operaciones con el Banco de Desarrollo Regional ruso; d) se prohíbe prestar servicios de publicidad, de investigación de mercados y de encuestas de opinión pública; y e) se suspenden las licencias de radiodifusión de otros cuatro canales de comunicación rusos.

J) El 25 de febrero de 2023 se adopta el “*décimo paquete*”: a) se prohíbe la exportación de tecnología crítica y bienes industriales; b) se prohíbe la importación de asfalto y caucho sintético; c) se prohíbe el suministro de capacidad de almacenamiento de gas ruso; d) se prohíbe el tránsito a través de Rusia de bienes y tecnología de doble uso exportados por la UE; e) se suspenden más licencias de radiodifusión; f) se prohíbe que los nacionales rusos ocupen cualquier cargo en los órganos de gobierno de las infraestructuras y entidades críticas de la UE; y g) se adoptan medidas contra entidades iraníes que fabrican vehículos aéreos no tripulados de uso militar, que han sido utilizados por el ejército ruso en su guerra de agresión.

K) El 23 de junio de 2023 se aprueba el “*undécimo paquete*”, la última oleada de medidas restrictivas decididas por la UE hasta la fecha, con la que se añaden —o más bien se amenaza con aplicar— las siguientes medidas que pueden tener un alcance extraterritorial, como después se volverá a insistir: a) “con carácter excepcional y como último recurso”, en supuestos de elusión de las medidas restrictivas por parte de terceros Estados de forma “considerable y sistemática”, el Consejo podrá decidir por unanimidad que se restrinjan la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de productos y tecnología cuya exportación a Rusia ya esté prohibida —en particular, productos y tecnología de combate— a terceros países respecto de los cuales se haya demostrado que existe un riesgo continuo y particularmente elevado de que su territorio se utilice para practicar la elusión; *a fecha de hoy, septiembre de 2023, el Consejo no ha tomado ninguna decisión al respecto*; b) con el objetivo de reducir el riesgo de elusión de las sanciones, se prohíbe el tránsito a través del territorio de Rusia de más productos y tecnologías que pueden contribuir a la mejora militar y tecnológica de Rusia o al desarrollo del sector de la defensa o la seguridad, así como de productos y tecnología adecuados para su uso en la industria aeronáutica o espacial y de carburante para reactores y aditivos para combustible exportados de la UE a terceros países; c) se amplía la suspensión de las licencias de radiodifusión a otros cinco medios de comunicación; d) se amplía la prohibición de transporte de bienes a la UE por carretera a los remolques y semirremolques matriculados en Rusia, también si son remolcados por camiones matriculados en otros países; e) se prohíbe el acceso a los puertos y esclusas de la Unión a cualquier buque dedicado a transpor-

dos entre buques, si las autoridades competentes tienen motivos razonables para sospechar que infringe la prohibición de importar petróleo crudo y productos petrolíferos rusos por vía marítima a la Unión o que transporta petróleo crudo o productos petrolíferos rusos adquiridos por encima del precio límite acordado por la Coalición de Límites de Precios; f) se pone fin a la excepción temporal concedida a Alemania y Polonia en relación con el suministro de petróleo crudo por oleoducto desde Rusia a través de la sección septentrional del oleoducto Druzhba. No obstante, el petróleo procedente de Kazajistán u otro tercer país podrá seguir transitando por Rusia y siendo importado a la UE a través del oleoducto Druzhba; y g) se añaden nuevas personas y entidades a la lista de destinatarios de las medidas restrictivas; se debe destacar que se incluyen entidades registradas en China, Uzbekistán, Emiratos Árabes Unidos, Siria y Armenia, lo que supone cierta extraterritorialidad en la aplicación de estas medidas por parte de la UE, como después se volverá a insistir —3.4.6.—.

L) Se debe añadir que, como medida específica, 9 de septiembre de 2022, el Consejo decide la suspensión total del Acuerdo de facilitación de visados de la UE con Rusia. Desde esa fecha, los ciudadanos rusos ya no disfrutaban de un acceso privilegiado a la UE y deben solicitar el visado a las autoridades del Estado miembro donde quieren viajar, quienes disponen de un amplio margen de discrecionalidad para decidir si se les concede el visado¹⁴⁶.

146 Decisión (UE) 2022/1500 del Consejo de 9 de septiembre de 2022 sobre la suspensión total de la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la UE y de Rusia: *DOUE* L 234, de 9 de septiembre de 2022. El mencionado acuerdo tiene por objeto facilitar, sobre una base de reciprocidad, la expedición de visados a los ciudadanos de la UE y de Rusia para estancias cuya duración prevista no exceda de 90 días por período de 180 días. Según se explica en la citada Decisión, de conformidad con el artículo 15, apartado 5, del Acuerdo, cualquiera de las Partes podrá suspender el Acuerdo en su totalidad o en parte por razones de orden público, de la protección de su seguridad nacional o de la salud pública. La decisión de suspensión deberá notificarse a la otra Parte como muy tarde 48 horas antes de que surta efecto (*DOUE* L 129, de 17 de mayo de 2007). Véase Comunicación de la Comisión, Bruselas, 30.9.2022, C(2022) 7111 final. Más en particular, se ha denunciado que la aplicación de medidas restrictivas como respuesta a la agresión rusa debería servir también para poner fin a los denominados *Golden Visa*, concedidos en el caso de España en aplicación de la Ley 14/2013, que han permitido la residencia en España a oligarcas rusos con importantes recursos económicos, provenientes en bastantes casos de la corrupción y los privilegios que un régimen autoritario les ha facilitado; lo que en la práctica les ha permitido adquirir propiedades inmobiliarias en España y en otros Estados miembros como vía para blanquear dinero obtenido con la protección de la autocracia rusa: LÓPEZ AGUILAR, J.F., “La agresión de Rusia a Ucrania: la UE se hace más fuerte”, en ALDECOA, F. y GONZÁLEZ, L.N. (eds.), *La Unión Europea...*, op. cit., pp. 153-167, pp. 158-159.

LL) Por otra parte, durante las dos últimas décadas la UE también viene aplicando una serie de medidas restrictivas contra Bielorrusia. Hasta febrero de 2022 motivadas fundamentalmente por las violaciones graves y masivas de los derechos humanos, cometidas por su gobierno corrupto y autoritario. Desde entonces, también como respuesta a la participación de este Estado en la invasión rusa de Ucrania. Mediante la Decisión 2012/642/PESC, de 15 de octubre de 2012¹⁴⁷, y el Reglamento (CE) n.º 765, de 18 de mayo de 2006¹⁴⁸, los dos relativos a la *adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Bielorrusia y de la participación de este país en la agresión rusa contra Ucrania*¹⁴⁹. Entre estas medidas se encuentran la prohibición de viajar a la UE y la inmovilización de bienes para alrededor de 200 personas físicas —entre ellas, su presidente Lukashenko— y 34 entidades. Además, se han impuesto un embargo de armas y restricciones en el sector financiero y en el comercio, en particular por lo que refiere a los productos de doble uso, la tecnología y las telecomunicaciones, la energía y el transporte¹⁵⁰.

M) Por último, algunos Estados miembros han aplicado por su cuenta otras medidas de presión política y económica. Por ejemplo, en Lituania se ha adoptado normativa interna para prohibir que los ciudadanos rusos y bielorrusos adquieran bienes inmuebles en ese Estado, si bien con la excepción de los ciudadanos de esas nacionalidades con permiso de residencia permanente o que adquieran los bienes inmuebles a título de herencia¹⁵¹. En el ámbito de las relaciones diplomáticas, una treintena de países, entre ellos los Estados miembros de la UE, han suspendido los visados al personal diplomático y consular ruso, y han expulsado a un buen número de miembros de las Embajadas de Rusia.

N) Por su parte, la UE ha expulsado a los diplomáticos rusos acreditados en la Representación Permanente de este país ante la UE, tras declararlos como personas *non gratas*. Se debe destacar, que en este último caso la medida fue adoptada por el Alto Representante, como medida de retorsión diplomática decidida por la

147 *DOUE* L 285, de 17 de octubre de 2012.

148 *DOUE* L 134, de 20 de mayo de 2006.

149 Cuyas versiones consolidadas se pueden consultar, respectivamente, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02012D0642-20230228>, y <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R0765-20230228>.

150 Más en particular, el 24 de junio de 2021 la UE impuso nuevas medidas restrictivas como respuesta al aterrizaje forzoso de un avión comercial de Ryanair en el aeropuerto de la capital de Bielorrusia, para detener y encarcelar a dos periodistas nacionales de ese país críticos con el Gobierno de Lukashenko. Para el detalle de las medidas aplicadas por la UE contra Bielorrusia, se puede consultar: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/2/?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D>.

151 <https://www.europapress.es/internacional/noticia-parlamento-lituania-prohibe-ciudadanos-rusos-bielorrusos-adquirir-bienes-inmuebles-20230404132157.html>.

propia UE con el acuerdo de los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión¹⁵².

3.4.4. Las medidas restrictivas de carácter temático u horizontal

A) Para completar el panorama de las medidas restrictivas que aplica la UE con relación a Rusia, se debe hacer referencia a las adoptadas en el marco de tres de los ya mencionados cuatro *regímenes temáticos u horizontales*, dirigidas a determinados particulares, personas físicas o jurídicas. En primer lugar, en virtud de la Decisión (PESC) 2020/1999 y del Reglamento (UE) 2020/1998, ambos de 7 de diciembre de 2020 y los dos *relativos a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos*¹⁵³, la UE inmoviliza los fondos y recursos, y prohíbe viajar, entre otros, a varios particulares y entidades rusos. En concreto: a) 14 altos cargos de la administración rusa responsables de violaciones graves de los derechos humanos en Rusia y más en particular del encarcelamiento y malos tratos contra el opositor Alexei Navalny; b) dos altos cargos de la administración rusa responsables de violaciones graves de los derechos humanos en Chechenia; c) 11 miembros del Grupo Wagner, responsables de violaciones graves de los derechos humanos en varios países, incluida la República Centroafricana; d) tres altos cargos de la policía rusa responsables de violaciones graves de los derechos humanos en el contexto de la represión de las manifestaciones en contra de la guerra de Ucrania; e) tres oficiales rusos responsables de violaciones graves y masivas de los derechos humanos en el contexto de la guerra de Ucrania, y más en particular por ser responsables de violencia de género y de violaciones contra mujeres ucranianas¹⁵⁴; f) diez altos cargos de la administración de justicia y penitenciaria rusa, entre ellos el viceministro de justicia de Rusia, por haber condenado a Vladimir Kara-Murza —político opositor, activista en favor de la democracia y destacado crítico del Kremlin—, a veinticinco años de cárcel con cargos políticos y acusaciones falsas; g) seis altos cargos de la fiscalía, la judicatura y la policía rusa, responsables de violaciones graves de los derechos humanos en la península

152 GARCÍA RICO, E.M., “A vueltas con las sanciones...”, *loc. cit.*, pp. 195-198.

153 Los dos publicados en *DOUE L 410I*, de 7 de diciembre de 2020.

154 Por ejemplo, como se explica en la citada Decisión uno de los tres es el general de división “Nikolay Anatolevich Kuznetsov [quien] es miembro de las Fuerzas Armadas de Rusia y comandante de la unidad de fuerzas especiales de la división Dzerzhinsky de Rosgvardia (Servicio Federal de la Guardia Nacional de Rusia). La unidad de Kuznetsov tomó parte en la anexión ilegal de Ucrania por parte de Rusia, y miembros de su unidad participaron sistemáticamente en actos de violencia sexual y violaciones en Ucrania en marzo y abril de 2022...”.

de Crimea; y h) dentro de las entidades, se incluye al Grupo Wagner y a otras fundaciones y empresas rusas vinculadas a este grupo paramilitar¹⁵⁵.

B) En segundo lugar y de conformidad con la Decisión (PESC) 2018/1544 y el Reglamento (UE) 2018/1542, los dos de 15 de octubre de 2018 y ambos *relativos a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de armas químicas*¹⁵⁶, la UE aplica las antedichas dos medidas restrictivas contra 18 miembros y altos cargos de la policía, el ejército y el gobierno ruso, por haber envenenado con sustancias tóxicas a opositores —y sus familiares— al régimen de Putin; en concreto, a Sergei Skripal, antiguo espía ruso y su hija mientras se encontraban en Salisbury, el Reino Unido (además de un policía británico); y en la propia Federación de Rusia al opositor Navalny. También se aplica la congelación de fondos y recursos contra el Instituto Estatal de Investigación Científica en Química Orgánica y Tecnología (GosNIIOKhT), que es un instituto de investigación estatal con responsabilidad en materia de destrucción de los arsenales de armas químicas heredados de la Unión Soviética¹⁵⁷.

C) Por último, esas mismas dos medidas restrictivas se aplican contra seis miembros de los servicios informáticos del ejército ruso, y las dos entidades estatales rusas de las que forman parte, por su participación en ciberataques, de conformidad con la Decisión (PESC) 2019/797 y el Reglamento (UE) 2019/796, los dos de 17 de mayo de 2019, y ambos *relativos a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenacen a la Unión o a sus Estados miembros*¹⁵⁸.

155 Cuyo texto en versión consolidada se puede consultar, respectivamente, en EUR-Lex-02020D1999-20230720-EN-EUR-Lex (europa.eu); y <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020R1998-20230720>.

156 *DOUE* L 256, de 16 de octubre de 2018.

157 El texto consolidado de la Decisión se puede consultar en EUR-Lex-02018D1544-20221114-EN-EUR-Lex (europa.eu); y el del Reglamento en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1542-20221114>.

158 *DOUE* L 129I, de 17 de mayo de 2019. El texto consolidado de la citada Decisión se puede consultar en EUR-Lex-02019D0797-20230517-EN-EUR-Lex (europa.eu); y el del mencionado Reglamento en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02019R0796-20220413&qid=1691316163305>. Según se explica en el Anexo de esta normativa, entre los destinatarios de estas medidas se encuentra Alexey Minin, miembro de los servicios secretos rusos, quien participó en una tentativa de ciberataque contra la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) en los Países Bajos; y también Dmitry Badin, miembro de los servicios secretos rusos, quien participó en un ciberataque contra el Parlamento federal alemán (Bundestag): véanse CERVELL HORTAL, M.J., “Ciberinjerencias en procesos electorales y principio de no intervención (una perspectiva internacional y europea)”, *REEL*, n. 45 (2023), pp. 1-33, pp. 29 y ss.; y SEGURA SERRANO, A., *El desafío de la ciberseguridad global*, Valencia, 2023, pp. 229-237.

3.4.5. *¿Las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea son conformes con el DI?*

Como ya se ha dicho, *ad intra* de la UE, todas estas medidas restrictivas se adoptan en virtud de los arts. 29 TUE y 215 TFUE. Más adelante se dedica un sub epígrafe al control jurisdiccional que lleva a cabo el TJ, en respuesta a los recursos de anulación que se han presentado contra las mismas, en los que el Tribunal de Luxemburgo se ha pronunciado sobre su conformidad con el Derecho de la UE —3.4.7.—. Pero *ad extra*, estas disposiciones de los Tratados Constitutivos no pueden ser alegadas ante terceros Estados para justificar jurídicamente la aplicación de medidas restrictivas por parte de la UE, ya que se trata de normas convencionales que obviamente no les vinculan.

En efecto, como ya se ha apuntado *supra* —3.4.1.—, la legalidad de tales medidas debe incardinarse en el DI general, en el sector de normas dedicado a la responsabilidad internacional del Estado. En este sentido, se debe valorar si las medidas restrictivas adoptadas por la UE cumplen las condiciones que exige el DI en vigor para la aplicación de medidas de retorsión y de contramedidas, como reacción a un previo hecho ilícito, en este caso consistente en la vulneración grave de normas imperativas —agresión, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad— por parte de Rusia.

Con su actuación en este ámbito de la acción exterior, la UE —y también otros Estados, como Estados Unidos, Reino Unido...— defiende la legalidad de la aplicación de medidas de retorsión y contramedidas, como respuesta jurídica por parte de Estados u OOI no lesionados directamente por el hecho internacionalmente ilícito, ante la violación grave de una norma imperativa de DI general¹⁵⁹. Con carácter general, el recurso a tales medidas es una consecuencia inevitable de la estructura esencialmente descentralizada e interestatal del ordenamiento internacional y de la existencia de normas imperativas en su seno, ya que “logically, if each State is owed performance of an *erga omnes* obligation, then each State should be entitled to take countermeasures...”. De no ser así, en los supuestos de inacción del CS y a salvo, claro está, la respuesta del Estado directamente lesionado —si lo hubiera—, no habría ningún mecanismo de aplicación de normas en DI para exigir el cese y la reparación de las vulneraciones graves de normas imperativas¹⁶⁰.

159 GUTIÉRREZ ESPADA, C., *Sobre la “operación militar especial” de Rusia en Ucrania*, 2ª ed., Murcia, 2023, p. 46; y del mismo autor, “De la guerra de Ucrania”, *AEDI*, vol. 39 (2023), pp. 81-99, pp. 92-97.

160 WHELAN, A., *Reciprocity in Public International Law*, Cambridge, 2023, pp. 215-217, p. 217. O como señala FRANCHINI, D., “Extraterritorial sanctions in response to global security challenges: countermeasures as gap-fillers in the United Nations collective security system”, *Cambridge International Law Journal*, vol. 12 (2023), pp. 129-148, p. 148,

Si bien, dentro de las medidas restrictivas adoptadas por la UE, se deben diferenciar las medidas de retorsión, de las contramedidas. Las medidas de retorsión son medidas inamistosas y/o perjudiciales, pero no suponen la vulneración de ninguna norma de DI, por lo que su aplicación se sitúa dentro del ámbito de discrecionalidad que el DI permite a cada Estado. Por ejemplo, el embargo de armas aplicado por la UE contra Rusia se debe calificar de medida de retorsión, ya que no contraviene ninguna norma internacional en vigor que obligue a los Estados miembros de la UE a exportar armas a Rusia. Por su parte, según la CDI las contramedidas son:

“... medidas, que de otro modo serían contrarias a las obligaciones internacionales de un Estado lesionado respecto de un Estado responsable, que puede tomar aquél en respuesta a un hecho internacionalmente ilícito cometido por este último a fin de obtener la cesación y reparación del hecho. Las contramedidas son un elemento de un sistema descentralizado por el cual los Estados lesionados pueden buscar la vindicación de sus derechos y la restauración de la relación jurídica con el Estado responsable que ha sido rota por el hecho internacionalmente ilícito”¹⁶¹.

Por tanto, las medidas restrictivas calificables de contramedidas, son contrarias a alguna norma de DI, pero su ilicitud está justificada como una respuesta a un previo hecho ilícito internacional. Los límites y condiciones para la aplicación de contramedidas están establecidos en el DI general. En su proyecto de 2001 la CDI incluye una propuesta de codificación y desarrollo progresivo de tales límites y condiciones, basada en la práctica internacional habida hasta entonces. Aunque no puede ser objeto de estudio dentro de la extensión de esta contribución, la práctica internacional de los últimos 22 años confirma que en su mayor parte las propuestas que defiende la CDI reflejan el DI en vigor¹⁶².

“resort to unilateral measures may be an imperfect solution, but, in exceptional circumstances, it may be a preferable alternative to inaction”: por lo que se muestra partidario de que, en los supuestos de inoperancia del CS, se tenga en cuenta la actuación de la AG, en la que están representados todos los Estados del mundo, a los efectos de llevar a cabo una cierta coordinación en la aplicación de medidas de retorsión y de contramedidas —mediante la determinación de la existencia de un hecho ilícito y la recomendación de que se adopten medidas contra el Estado infractor—, sin duda preferible a la actuación absolutamente unilateral de cada Estado.

161 A/56/10, p. 356.

162 Con carácter general, a partir de la propuesta de la CDI de 2001 y de la práctica internacional de las últimas dos décadas, se puede sostener que en el DI contemporáneo la aplicación de contramedidas está sometida a una serie de *límites y condiciones*: a) *la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza*; a diferencia del DI clásico, en el DI contemporáneo están prohibidas las denominadas represalias armadas; b) *el respeto de los derechos humanos fundamentales*; por lo que no cabe vulnerar a título de contramedidas derechos humanos como los que protegen la vida, la integridad física y psíquica, y la libertad y seguridad personales; c) *el respeto de las obligaciones del DI humanitario* que

En efecto, como ya se ha insistido Rusia es responsable internacionalmente de la vulneración grave de normas imperativas: agresión, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Como respuesta, la UE, Estados Unidos, Reino Unido y otros Estados han adoptado medidas de retorsión y también contramedidas, que vienen a corroborar que la mayor parte de las soluciones normativas que se contemplan en el Proyecto de 2001 son expresión del DI vigente en la tercera década del tercer milenio. Ahora bien, la clasificación de toda la serie de medidas restrictivas adoptadas por la UE contra Rusia en estos dos apartados puede resultar una tarea muy compleja. Como se ha dicho, “..., the increasing legalization of international relations has multiplied the instances in which and act by one State that would in earlier times have been rated as merely ‘unfriendly’ now violates international law”¹⁶³.

Alguna de las medidas, como el embargo de armas, la prohibición de entrada en la UE, la suspensión de las reuniones bilaterales de alto nivel o la reducción del número de los miembros de las misiones diplomáticas rusas en las capitales europeas, parece claro que deben ser clasificadas como medidas de retorsión. Pero otras, a priori podrían situarse en el terreno de las contramedidas, como buena parte de las restricciones comerciales impuestas contra Rusia, ya que pueden vulnerar normas convencionales, como el mencionado Acuerdo de Cooperación entre Rusia, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, de 1994; o los compromisos convencionales asumidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la que son miembros la UE, sus 27 Estados miembros y la propia Federación de Rusia¹⁶⁴.

protegen la vida, la integridad física y psíquica, y la libertad y seguridad personales; d) *el respeto de las normas imperativas del DI general*; e) *el respeto de las normas en vigor que regulan procedimientos de solución de controversias que estén relacionados con el objeto que ha motivado la adopción de contramedidas*, ya que de otro modo tales normas vendrían absolutamente ineficaces; f) *el respeto de las obligaciones internacionales que regulan la seguridad física y la inviolabilidad de los agentes, locales, archivos y documentos diplomáticos o consulares*; y g) por último, *las contramedidas deben ser proporcionadas al perjuicio sufrido*, teniendo en cuenta la gravedad del hecho internacionalmente ilícito y la importancia de los derechos que han sido vulnerados: cf. A/56/10, pp. 356 y ss.

163 RUY, T., “Sanctions...”, *loc. cit.*, p. 11. Por ejemplo, por lo que se refiere a la valoración de la prohibición de sobrevuelo del espacio aéreo de la UE y del acceso a los aeropuertos de la UE por parte de compañías rusas, como contramedida aplicada de conformidad con el DI general y la normativa internacional convencional, tanto multilateral —Convenio de Chicago de 1944— como bilateral, que regula la aviación civil internacional, véase BARBANO, M., “La chiusura dello spazio aéreo: il caso della misura restrittiva adottata dall’Unione europea nei confronti della Russia in occasione del conflitto ucraino”, *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2022, pp. 547-582.

164 <https://www.wto.org/indexsp.htm>.

Aunque en esta normativa convencional se suelen incluir cláusulas de alcance más o menos general que permiten el incumplimiento de sus obligaciones en los supuestos en los que se afecta a la “seguridad nacional” de una de las partes. En este sentido, en el asunto *Rofneft* el Tribunal de Justicia (TJ) mantiene que las medidas restrictivas adoptadas en 2014 contra Rusia no son contrarias al Acuerdo de Cooperación entre la UE y sus Estados miembros y este último Estado, ya que su art. 99(1) permite la adopción de las medidas necesarias para “la protección de sus intereses esenciales de seguridad”¹⁶⁵.

A la misma conclusión llega el TJ poco tiempo después en su Sentencia de 17 de septiembre de 2020, con la que rechaza el recurso de apelación contra la Sentencia del Tribunal General que a su vez había rechazado el recurso de anulación presentado por la misma compañía petrolífera rusa, *Rofneft*. En esta Sentencia, además de confirmar la legalidad de las medidas restrictivas adoptadas por la UE en aplicación del citado art. 99 del Acuerdo de Cooperación; el TJ también sostiene que tales medidas no infringen el art. XXI del GATT, en el que asimismo se prevé que la parte contratante —en este caso la UE— puede adoptar medidas restrictivas de carácter comercial para proteger sus intereses esenciales de seguridad¹⁶⁶. En este orden de cosas, se ha señalado que de conformidad con la práctica convencional de la UE, “..., en contractualisant la faculté de défense de valeurs labellisées universelles fait disparaître la discussion sur l’entité lésée ou non par l’illicite et fait basculer la plupart des mesures restrictives en la matière dans le champ des rétorsions”¹⁶⁷.

165 Se entiende por tales, aquellos que la parte contratante “...considere esenciales para su propia seguridad en caso de disturbios internos graves que afecten al mantenimiento del orden público, en tiempo de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o con el fin de cumplir las obligaciones que haya aceptado a efectos de mantener la paz y la seguridad internacionales”. Según el TJ, de conformidad con el considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014, “... las medidas restrictivas enumeradas en los actos controvertidos tenían por objeto promover una solución pacífica de la crisis ucraniana. Dicha finalidad concuerda con la de salvaguardar la paz y seguridad internacionales, de conformidad con los objetivos de la acción exterior de la Unión establecidos en el art. 21 TUE”; por ello, “... y por mor de la amplia facultad de apreciación con que cuenta en este ámbito, el Consejo pudo estimar que, a efectos del artículo 99 del Acuerdo de colaboración UE-Rusia, la adopción de las medidas controvertidas en el litigio principal era necesaria para proteger los intereses esenciales para la seguridad de la Unión y para salvaguardar la paz y seguridad internacionales”: Sentencia del TJ de 28 de marzo de 2017, C-72/15, EU:C:2017:236, apdo. 115-116.

166 Sentencia de 17 de septiembre de 2020, *Rosneft Oil Company PAO c. Consejo*, C-732/28 P, ECLI:EU:C:2020:727, apdo. 133-134.

167 ALLAND, D., “Les mesures de reaction...”, *loc. cit.*, p. 394. Véase también en esta dirección, BEAUCILLON, C., “Sanctions internationales unilaterales et contre-mesures”, *AFDI*, vol. LXVII (2021), pp. 101-118.

Sin embargo, se debe poner en duda que la mencionada cláusula referida a la protección de los “intereses esenciales de seguridad” sirva de justificación jurídica general para la aplicación de medidas contrarias a las normas de la OMC adoptadas como respuesta a la vulneración grave de normas imperativas. A buen seguro, con relación a la invasión rusa de Ucrania, esta cláusula la puede alegar Ucrania para adoptar medidas frente a Rusia que sean contrarias a las obligaciones internacionales asumidas en el marco de la OMC. Pero que también la puedan alegar la UE o Estados Unidos u otros Estados resulta bastante discutible; supone una interpretación muy amplia o extensiva de lo que debe entenderse por “intereses esenciales de seguridad”¹⁶⁸. La práctica internacional confirma la legalidad de las contramedidas que suponen el incumplimiento de las normas de la OMC, cuya licitud se justifica como respuesta a vulneraciones graves de normas imperativas, por lo que deben cumplir las condiciones y límites establecidos por el DI general. Sin perjuicio de que los Estados afectados tengan a su disposición el mecanismo de solución de controversias establecido en el seno de la OMC —así como otros mecanismos de solución de controversias aceptados por los Estados afectados—, al que, en su caso, le corresponderá valorar jurídicamente la legalidad de tales contramedidas mediante una interpretación de conjunto, integrada y sistémica, tanto de las normas de la OMC, como del DI general¹⁶⁹.

168 En el Informe del Grupo Especial adoptado el 5 de abril de 2019 en el asunto DS512/R, *Rusia-Medidas que afectan al tráfico en tránsito*, se afirma que la expresión “intereses esenciales de seguridad”, “se refiere a los intereses relacionados con las funciones más fundamentales del Estado, a saber, la protección de su territorio y su población frente a amenazas externas y el mantenimiento de la ley y el orden público a nivel interno”: párr. 7.130. Por su parte, en la Sentencia de la CIJ de 30 de marzo de 2023, en el caso *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, se rechaza que las medidas adoptadas por Estados Unidos contra las empresas iraníes y los bienes de estas, situados en su territorio, puedan estar justificadas por el art. XX 1 d) del Tratado de Amistad de 1955, en el que se prevé que las partes podrán adoptar las medidas que sean necesarias para “protect its essential security interests”; según la CIJ “the Court is of the view that it was for the United States to show that Executive Order 13599 was a measure necessary to protect its essential security interests, and that it has not convincingly demonstrated that this was so. Even accepting that the Respondent enjoys a certain margin of discretion, the Court cannot content itself with the latter’s assertions. It further notes that the reasons set out by the Executive Order itself to justify the specific measures it enacts relate to the financial practices of Iranian banks, deficiencies in Iran’s anti-money laundering régime and the ensuing risks for the international financial system; there is no mention of security considerations”: párr. 108.

169 Véase el estudio de la práctica que sobre este tema lleva a cabo, AZARIA, D., “Trade Countermeasures for Breaches of International Law outside the WTO”, *International and Comparative Quarterly*, vol. 71 (2022), pp. 389-423, en el que, entre otras cuestiones, se rechaza que la normativa de la OMC constituya un *self-contained regime* que excluya el recurso a las medidas de aplicación de normas del DI general. Cf. WATSON,

Más en concreto, la inmovilización de los bienes y recursos de particulares, personas físicas o jurídicas, se debe incardinar en el apartado de las contramedidas¹⁷⁰, ya que con esta medida se pone en juego el respeto del derecho a la propiedad que corresponde a los extranjeros, personas físicas o jurídicas, que se encuentran en terceros Estados¹⁷¹. Si bien, se trata de una medida que se presenta como provisional, y vinculada a la continuación del hecho ilícito del que es responsable el tercer Estado, por lo que una vez se produzca el cese del mismo, se pondrá fin también a la contramedida consistente en la inmovilización de los bienes y recursos. De hecho, en la práctica no se suelen expropiar tales bienes sin ningún tiempo de indemnización. La práctica seguida por la UE y otros Estados, calificable de general, constante y uniforme, y duradera, relativa a la congelación de los bienes de particulares, personas físicas o jurídicas, confirma la legalidad de esta contramedida como respuesta a la vulneración grave de una norma imperativa. Pero no parece que la posible confiscación de los bienes, sin ningún tipo de indemnización o compensación, de los particulares a los que se les han inmovilizado tales bienes, personas físicas o jurídicas rusas, esté admitido por el DI en vigor; no se aprecia práctica internacional que avale su conformidad con las normas vigentes de este ordenamiento¹⁷². Tampoco se aprecia que la posible disposición de las Reservas del Banco Central Ruso en el exterior —según ha propuesto el Parlamento Europeo, como después se volverá a insistir— esté confirmada por la práctica internacional; por el contrario, al tratarse de un banco central de un Estado extranjero, se considera que es una entidad a la que el DI consuetudinario garantiza la inmunidad de jurisdicción y, sobre todo, de ejecución¹⁷³.

J., “The “World Trade Organisation and Unilateral Sanctions: Prohibited or Possible?”, en SUBEDI, S.P. (ed.), *Unilateral Sanctions in International Law*, Oxford, 2021, pp. 185-206

170 También la inmovilización de las reservas en el exterior del Banco Central Ruso —epígrafe 3.4.6.—.

171 En la citada Sentencia de la CIJ de 30 de marzo de 2023, en el caso *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, se llega a la conclusión que la inmovilización de los bienes iraníes en Estados Unidos vulnera el art. IV.1 del Tratado de Amistad de 1955, en el que se establece la protección debida a las empresas y sus bienes de ambas partes, sin que tales medidas puedan estar justificadas por el presunto apoyo de Irán a grupos terroristas que han cometido atentados contra ciudadanos estadounidenses: párrs. 139 y ss.

172 En la citada Sentencia de la CIJ de 30 de marzo de 2023, en el caso *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, se llega a la conclusión que la inmovilización de los bienes iraníes en Estados Unidos vulnera el art. IV.2 del Tratado de Amistad de 1955, en el que se prohíbe la expropiación de la propiedad extranjera, sin que medie interés público y sin la debida pronta y justa compensación: párrs. 169 y ss.

173 Como era de esperar, algunos iusinternacionalistas rusos, muy vinculados a su Gobierno, han defendido que en su mayoría las medidas restrictivas aplicadas por la UE contra Rusia son contrarias al DI (a excepción de la prohibición de viajar): véase, inter alia, VOYNIKOV, V.V., “EU Anti-Russian Sanctions (Restrictive Measures): Compliance with

En definitiva, la práctica en la aplicación de medidas de retorsión y de contramedidas seguida por la UE y otros Estados, no sólo con relación a la invasión de Ucrania, sino también respecto de otros asuntos en los que se han aplicado medidas restrictivas como respuesta a la violación grave de normas imperativas (Myanmar, Siria...), permite defender su legalidad en el DI contemporáneo. Ahora bien, siempre a la vista de la práctica internacional, también se debe llegar a la conclusión que terceros Estados tienen derecho, pero no la obligación o el deber, de cooperar para poner fin a la violación grave de una norma imperativa, mediante la aplicación de tales medidas. Así se ha evidenciado con relación a la invasión rusa de Ucrania; una mayoría de Estados no ha secundado a la UE —y a Estados Unidos y otros Estados (Reino Unido, Suiza, Noruega, Japón, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Corea del Sur...)— en la aplicación de medidas de retorsión y contramedidas como respuesta al hecho ilícito del que es responsable internacionalmente Rusia. Tanto algunas grandes potencias, como China, India, Sudáfrica o Brasil¹⁷⁴, como un buen número de Estados de América, África y Asia, e incluso algún Estado candidato al ingreso en la UE, como Turquía o Serbia, han dejado de lado el recurso a tales medidas¹⁷⁵. Desde el punto de vista del número de Estados, son muchos más los que no han secundado las medidas adoptadas por la UE y otros Estados; se trata de la gran mayoría de Estados que conforman

International Law”, *Herald of the Russian Academy of Sciences*, vol. 92 (2022), pp. 636-642.

174 Se puede traer a colación que en la Declaración adoptada en Nueva Delhi el 4 de julio de 2023 en la Cumbre Anual de la Organización de Cooperación de Shangai —en la que participan, entre otros Estados, Rusia, China y la India—, después de una referencia genérica al respeto de los principios de la Carta de la ONU, se afirma que “The Member States advocate respect for the right of peoples to an independent and democratic choice of the paths of their political and socio-economic development, emphasize that the principles of mutual respect for sovereignty, independence, territorial integrity of states, equality, mutual benefit, non interference in internal affairs and non-use of force or threats to use force, are the basis of sustainable development of international relations. They reaffirm their commitment to peaceful settlement of disagreements and disputes between countries through dialogue and consultations”. Pero se omite cualquier mención a la guerra de Ucrania: <http://eng.sectesco.org/documents/>. En este mismo sentido, en la Declaración aprobada en la XV Cumbre de los BRICS celebrada en Sudáfrica en agosto de 2023, se incluye una referencia muy general al conflicto de Ucrania, con la que se solicita un acuerdo diplomático para este conflicto, basado en el diálogo entre las partes, en su caso con los buenos oficios de terceros Estados. En la Cumbre se acordó que Argentina, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Etiopía, Arabia Saudí y Egipto se incorporen como “miembros” de esta estructura de cooperación multilateral a partir de enero de 2024: <https://www.celag.org/geopolitica-de-los-brics/>.

175 Merece ser destacado que Israel, un Estado que tradicionalmente sigue los dictados que mantiene Estados Unidos en su política exterior, no ha aplicado medidas de retorsión o contramedidas contra Rusia.

lo que se ha denominado el “sur global”¹⁷⁶. Grupo de Estados que, además, suma más de tres cuartas partes de la población mundial, ya que se incluyen, entre otros Estados, los llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Aunque también se puede destacar que la minoría de Estados que sí aplican tales sanciones, unos 40 —incluyendo los 27 Estados miembros de la UE—, en su práctica totalidad se caracterizan por ser democracias liberales y suman alrededor del 65 por ciento del producto interior bruto mundial¹⁷⁷.

Por consiguiente, en el supuesto de la invasión rusa de Ucrania, una mayoría de Estados (entre ellos, algunas potencias mundiales o regionales, como China, India, Irán, Turquía...), no han hecho efectivo el deber de cooperar para poner fin a las violaciones graves de normas imperativas cometidas por Rusia, al menos por lo que se refiere a la aplicación de medidas de retorsión y de contramedidas; e incluso un buen número de estos Estados se han abstenido en la votación de las resoluciones de la AG con las que se condena la invasión rusa de Ucrania. Además, China, India y otros Estados han aumentado muy notablemente sus importaciones de petróleo y gas ruso, que en alguna medida después reexportan a terceros Estados, algunos de ellos europeos¹⁷⁸. Se está produciendo, así, un giro económico y político por parte de Rusia hacia China, India, Irán, Turquía y otros Estados. Grupo de Estados a los que el DI contemporáneo no obliga a adoptar medidas de retorsión o contramedidas como respuesta a la agresión rusa contra Ucrania¹⁷⁹.

176 Como se ha dicho, “para el sur global se trata de una guerra distante, que no es la suya, pero cuyas consecuencias están pagando igualmente. Su reacción responde tanto a cuestiones de interés particular, como de defensa de su autonomía y de desconfianza y resentimiento por el comportamiento de las potencias imperialistas en la era colonial. Todo ello en un contexto global dónde el declinar de Occidente se hace cada día más claro”: GUTIÉRREZ ESPADA, C., *Sobre la “operación militar especial”...*, *op. cit.*, p. 40.

177 Los datos globales sobre la aplicación de medidas de retorsión y de contramedidas contra Rusia, se pueden consultar en <https://www.pii.com/blogs/realtime-economics/russias-war-ukraine-sanctions-timeline>. Véase SLOSS, D.L., y DICKINSON, L.A., “The Russia-Ukraine War and the Seeds of a New Liberal Plurilateral Order”, *AJIL*, vol. 116 (2022), pp. 798-809.

178 Como ha sido denunciado por la ONG europea *Transport & Environment* en un informe de julio de 2023: “Las importaciones de productos petrolíferos refinados de China e India han crecido un 70% y un 13% respectivamente en el último año. Se ha informado de que estos países importan petróleo ruso a bajo precio y lo reexportan a la UE en forma de combustible para aviones y gasóleo en el mercado mundial. La creación de una puerta trasera para el petróleo ruso es contraria a las sanciones de la UE, ..., que advierte de que miles de millones de euros han volado de la UE a Rusia para financiar su guerra ilegal contra Ucrania”: <https://www.transportenvironment.org/discover/nuevo-mapamundi-del-petroleo-la-ue-reduce-su-dependencia-en-un-22-al-crudo-de-rusia-pero-fracasa-en-limitar-la-demanda-internacional/>.

179 En la doctrina se han manifestado opiniones muy escépticas sobre la vigencia de ese deber de cooperación mediante la adopción de contramedidas: entre otros, a la luz de

La falta de consenso entre los Estados que evidencia el estudio de la práctica internacional, siempre en el contexto de un ordenamiento esencialmente descentralizado e interestatal, confirma la discrecionalidad que permite este ordenamiento a todos los Estados a la hora de que decidan la respuesta que merece la vulneración grave de sus normas imperativas. Aunque la evolución que ha afectado al ordenamiento jurídico internacional sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX ha conllevado notables cambios para este ordenamiento —cierta institucionalización con la aparición y auge de las OOI, relativa proliferación de tribunales internacionales, vigencia de principios estructurales y de normas imperativas...—, que permiten sostener la vigencia del DI contemporáneo como nuevo tipo histórico; esa evolución no ha erosionado el carácter discrecional que presenta la aplicación de contramedidas —en el DI clásico, represalias—, que cada Estado puede decidir con absoluta libertad aplicar o no como respuesta a un hecho ilícito, al igual que, por supuesto, ocurre con el recurso a las medidas de retorsión con el mismo objetivo. Incluso cuando se trata de la vulneración grave de normas imperativas, como las cometidas por Rusia al invadir Ucrania¹⁸⁰.

la práctica de la UE con relación al conflicto de Ucrania, PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., “Sancciones de la Unión Europea a Rusia...”, *loc. cit.*, pp. 223-224, considera, después de referirse al citado art. 54 del Proyecto de 2001 y a que una mayoría de Estados de todo el mundo no secundan el ejemplo de la UE en la imposición de medidas restrictivas contra Rusia, que “en suma, una práctica sancionadora, la de la UE, con claros antecedentes, que se enmarca en un contexto de aplicación coactiva del DI cuando el sistema de la ONU permanece silente, y de cuya legitimidad, en lo que hace a las medidas que no puedan calificarse como retorsiones, al menos, deben despertarse dudas, dado el estado de la práctica internacional relativa a contramedidas adoptadas por terceros en el caso de violaciones de obligaciones internacionales de especial gravedad que interesan a la comunidad internacional, como es el caso de la invasión de Ucrania por Rusia”.

180 También se han planteado otras explicaciones, un tanto alambicadas, basadas en las normas del DI clásico sobre la neutralidad que, como ya se ha dicho supra, deben ser rechazadas en el DI contemporáneo cuando está en juego el cumplimiento de las normas imperativas de este ordenamiento. En esta dirección, después de poner de manifiesto la indeterminación con la que la CDI presenta el “deber de cooperar para poner fin” en los Proyectos de 2001 y 2022, se ha incardinado la discrecionalidad que la práctica evidencia en el recurso a medidas retorsión y represalias, en el marco del Derecho de la neutralidad y en el cumplimiento de la condición de proporcionalidad que rige la aplicación de contramedidas. De modo, que el suministro de armas por parte de terceros Estado al Estado agresor vulneraría las normas sobre neutralidad y por ende el deber de poner fin, pero no así el mantenimiento de las relaciones económicas, comerciales o financieras “ordinarias” con el Estado agresor. Asimismo, la aplicación de “sanciones secundarias” con efectos perjudiciales para terceros Estados vulneraría el estatuto de neutralidad de tales Estados, así como el principio de proporcionalidad en la aplicación de contramedidas: véase el trabajo de los profesores de la Universidad de Hong Kong, LIM, CL. y MARTÍNEZ MITCHELL, R., “Neutral Rights and Collective Countermeasures for *Erga Omnes* Violations”, *ICLQ*, vol. 72 (2023), pp. 361-391,

La propia práctica de la UE también confirma esta conclusión, ya que se pueden mencionar supuestos en los que los 27 Estados miembros han dejado de lado cualquier actuación “sancionatoria” a través de la UE para reaccionar ante la vulneración grave de normas imperativas. Por ejemplo, así ha ocurrido hasta la fecha con relación a la vulneración de la prohibición del uso de la fuerza y del principio de autodeterminación de los pueblos por parte de Marruecos con relación al Sahara Occidental, territorio del que es potencia ocupante nada menos que desde finales de 1975¹⁸¹.

Se debe tener en cuenta, en esta dirección, el perenne debate que se mantiene en el seno de los órganos de NU sobre la legalidad de las medidas unilaterales de carácter sancionador adoptadas sobre todo por los Estados Occidentales. En este debate se contraponen posturas muy enfrentadas; un buen número de Estados se muestra muy crítico con los Estados occidentales, quienes por lo general son los principales sujetos activos de responsabilidad internacional; y se alegan las consecuencias de la aplicación de tales medidas para el disfrute de los derechos humanos e incluso con carácter general para las relaciones económicas y comerciales internacionales. En este sentido, en el informe —de 15 de julio de 2022— de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, la profesora de DI en la Universidad Estatal de Bielorrusia, A.F. DOUHAN, se llega a la siguiente conclusión, después de tener en cuenta la práctica en la aplicación de este tipo de medidas contra Belarús, Cuba, Rusia, Siria, Irán y Zimbabwe: “... recuerda a todos los Estados que la única manera en que una medida coercitiva unilateral puede adoptarse sin la autorización del CS es en el caso de que no viole el DI o que se descarte su ilicitud de conformidad con el derecho de la responsabilidad internacional, y que la inmensa mayoría de las sanciones unilaterales que se aplican hoy en día no se ajustan a esos criterios —por lo cual deberían ser levantadas—...”¹⁸²[sic]. Meses

181 FERRER LLORET, J., “Morocco, occupying power of Western Sahara: some notes about Spain’s foreign legal policy, the role of the Spanish doctrine and the rule of law in international relations”, *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 26 (2022), 197-246.

182 “Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos”, A/HRC/51/33, p. 22. Con anterioridad se pueden consultar sus informes de 21 de julio de 2020, A/HRC/45/7, en cuya p. 9 se puede leer, con relación a las “sanciones” aplicadas en virtud de la Ley Magnitsky de Estados Unidos y sus homólogas aprobadas en otros Estados y por la UE —los citados Decisión (PESC) 2020/1999 y el Reglamento (UE) 2020/1998—, que “la Relatora Especial pone de relieve el carácter selectivo y de doble rasero que reviste la aplicación de estas sanciones sin fundamento legal válido”; y de 8 de julio de 2021, A/HRC/48/59, p. 19, en la que concluye que “Los Estados o las organizaciones regionales solo pueden adoptar medidas unilaterales observando las normas jurídicas internacionales; es decir, se adoptan con la autorización del CS actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las NU en respuesta a un quebrantamiento de la paz, una amenaza para la paz o un acto de agresión, y

después de iniciarse la invasión rusa de Ucrania, el 15 de diciembre de 2022 la AG aprueba, por 130 votos a favor, 53 en contra y 1 abstención (Brasil), la Resolución 77/214, titulada “Derechos Humanos y medidas coercitivas unilaterales”, en la que, entre otras cuestiones, se

“Insta a todos los Estados a que cesen de adoptar o aplicar medidas unilaterales no compatibles con el DI, el DI humanitario, la Carta de las NU y las normas y principios que rigen las relaciones pacíficas entre los Estados, en particular las de carácter coercitivo, así como todos los efectos extraterritoriales consiguientes, que crean obstáculos a las relaciones comerciales entre los Estados, impidiendo así la realización plena de los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el derecho de las personas y los pueblos al desarrollo”.

Entre los 53 Estados que votan en contra de esta Resolución se encuentran la práctica totalidad de los Estados que en la actualidad están aplicando medidas de retorsión y contramedidas contra Rusia por su invasión de Ucrania, entre ellos los 27 Estados miembros de la UE¹⁸³. A este respecto, se ha destacado que países que son objeto de medidas unilaterales como Rusia, China y Turquía, y que votan a favor de las citadas resoluciones condenatorias de la aplicación de medidas coercitivas unilaterales por parte de los Estados occidentales, a su vez con cierta frecuencia aplican tales medidas, lo que desde luego no resulta nada coherente con la postura que formalmente mantienen en el seno de la AG¹⁸⁴.

no violan ningún tratado internacional o norma consuetudinaria o se excluye su ilicitud de conformidad con el DI en el curso de contramedidas que cumplen plenamente las normas del derecho de la responsabilidad internacional. Las sanciones unilaterales que no cumplen los criterios anteriores constituyen medidas coercitivas unilaterales y son ilícitas en virtud del DI”. Y su último Informe titulado “Impact of unilateral coercive measures on the right to health”, A/HRC/54/23, de 19 de julio de 2023.

- 183 Sobre el sempiterno debate en el seno del Consejo de Derechos Humanos y de la AG de la ONU sobre la legalidad de las medidas coercitivas unilaterales, véanse BARBER, R., “An Exploration of the General Assembly’s Troubled Relationship with Unilateral Sanctions”, *ICLQ*, 2021, 1-27, quien concluye del siguiente modo: “... the Assembly’s resolutions should not be read as asserting that unilateral coercive measures are illegal per se. Rather, they should be read as asserting that unilateral coercive measures are illegal if they either coercively encroach upon a state’s domaine reserve, and/or fail to respect established principles of due process, negatively impact human rights, apply extra-territorially or amount to a blockade”: p. 27; BOGDANOVA, I., *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights*, Brill, Leiden/Boston, 2022, pp. 78 y ss.; DUPONT, P-E., “Unilateral sanctions as unilateral coercive measures: discussing coercion at the UN level”, en BEAUCILLON, C. (ed.), *Research... op. cit.*, pp. 149-164, pp. 366-384; SUBEDI, S.P., “The Status of Unilateral Sanctions in International Law”, en SUBEDI, S.P. (ed.), *Unilateral Sanctions in International Law*, Oxford, 2021, pp. 20-59.
- 184 ROWHANI, M., “Rights-Based Boundaries of Unilateral Sanctions”, *Washington International Law Journal*, vol. 32 (2023), pp. 127-168, pp. 160 y ss.

Por tanto, se puede considerar que el debate en los órganos políticos de NU sobre la legalidad de las medidas coercitivas unilaterales no está desde luego cerrado. De hecho, un buen número de Estados no secundan a la UE y otros Estados occidentales en la imposición de medidas retorsión y contramedidas a Rusia como respuesta por su agresión contra Ucrania.

Pero como ya se ha puesto de manifiesto, las medidas aplicadas por la UE como respuesta a la invasión rusa de Ucrania no dejan de confirmar una práctica seguida por esta OI de ámbito subregional europeo, sobre todo durante estas primeras décadas del siglo XXI, con la que exige el respeto del DI por parte de terceros Estados, mediante medidas que no implican el uso de la fuerza. La reacción a la agresión rusa se une a otros asuntos de la práctica internacional, en los que la UE también ha adoptado medidas de retorsión y contramedidas con el objetivo de que cesen y se reparen las vulneraciones graves de normas imperativas que son responsabilidad de un tercer Estado. Entre otros, los asuntos de Myanmar o de Siria, así lo evidencian¹⁸⁵. En última instancia y con carácter general, la práctica protagonizada por la UE pone de manifiesto su compromiso con el respeto del Estado de derecho a nivel internacional, como se insistirá en el epígrafe 4.

3.4.6. ¿Son efectivas?: el debate sobre la posible aplicación de “sanciones secundarias”

Como se ha podido comprobar, la UE ha puesto en práctica una extensa y compleja batería de medidas restrictivas dirigidas a presionar política y económicamente a las autoridades rusas para que pongan fin a la agresión contra Ucrania. En opinión del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, “se trata del paquete de sanciones más ambicioso jamás adoptado por la Unión Europea”¹⁸⁶. Pero hasta la fecha, la efectividad de todo este conjunto de medidas de retorsión y de contramedidas, que por primera vez en la historia se aplican en toda su extensión a una gran potencia militar, miembro permanente del CS, como es Rusia, es más que relativa: la guerra continua y no se aprecian perspectivas de que las autoridades rusas cesen y reparen las vulneraciones graves de normas imperativas de las que son responsables.

Ad intra de la UE, se calcula que en los 27 Estados miembros se han inmovilizado unos 24.000 millones de euros de las personas físicas o entidades que se incluyen en la lista de destinatarios de esta medida, además de los 300.000 mi-

185 <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>. Cf., *inter alia*, las reflexiones que ofrecen ALLAND, D., “Les mesures de reaction...”, *loc. cit.*, pp. 399-406; y JACOB, P., “Les sanctions de l’UE...”, *loc. cit.*, pp. 89-95.

186 “Prólogo”, en ALDECOA, F. y GONZÁLEZ, L.N. (eds.), *La Unión Europea...*, *op. cit.*, p. 9.

llones de euros bloqueados al Banco Central Ruso¹⁸⁷. Según la Comisión Europea, como balance de la aplicación de todas estas medidas, el valor total estimado de las restricciones y prohibiciones a la exportación de bienes y tecnología desde la UE a Rusia asciende a 43.900 millones de euros, lo que supone el 49% de las exportaciones de la UE hacia Rusia que se hacían efectivas antes de la invasión de 2022. Mientras que las medidas afectan al 58% de las importaciones rusas que recibía la UE antes de la invasión, un total de 91.300 millones de euros¹⁸⁸. También según la Comisión Europea, en la actualidad la prohibición de las importaciones de petróleo afecta al 90% de las cantidades de petróleo ruso que la UE importaba antes de la invasión del 24 de febrero de 2022¹⁸⁹. Pero la Comisión Europea no ofrece los datos relativos al incremento de las exportaciones e importaciones rusas hacia o desde terceros Estados, como China, India y otros; incremento con el que las autoridades rusas están tratando de esquivar los efectos negativos para su economía que pueden causar las medidas restrictivas adoptadas por la UE.

En efecto, es cierto que la bolsa y el resto de mercados financieros rusos han sufrido un impacto más que notable, así como las compañías rusas de transporte aéreo, por carretera y mercante, siderúrgicas, petroleras... La bolsa rusa cerraba 2022 con una caída del 44% y se prevé que el PIB de Rusia se reduzca un 3,6% en 2023. Pero paradójicamente el paro ha disminuido en Rusia, y sus exportaciones han aumentado y además se han beneficiado de la subida a nivel mundial de los precios de las materias primas. Por el contrario, los Estados miembros de la UE se enfrentan a una presión inflacionista causada al menos en parte por el aumento del precio de las materias primas y del petróleo y del carbón, que a su vez repercute en su crecimiento económico¹⁹⁰.

Se debe tener en cuenta que, en el momento de invadir Ucrania, Rusia, un gigante en recursos energéticos, era el mayor exportador mundial de gas natural, el segundo en exportaciones de petróleo y el tercero en exportaciones de carbón, aportando el 16 por ciento del comercio mundial de la energía. Más en concreto, se ha estimado que en 2021 Rusia sumaba el 29% del petróleo, y el 39% del gas natural que importaba la UE. En 2023, esas cantidades se han reducido al 6% de

187 https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/holding-russia-accountable_es#paying-for-damage-done.

188 Aclara también la Comisión Europea que ninguna de las medidas adoptadas por la UE se aplica al comercio de productos agrícolas y alimentos, incluidos el trigo y los fertilizantes, entre terceros países y Rusia: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_es.

189 https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_es.

190 Véase NÚÑEZ CIFUENTES, A., "Mecanismos de sanción internacional a través del sistema financiero: un arma económica contra Putin", *Documento Marco IEEE*, 02/2023, pp. 1-24, pp. 10 y ss.

las importaciones de petróleo y al 15% de las importaciones de gas natural que recibe la UE de terceros Estados, gracias a una serie de actuaciones promovidas por la Comisión Europea en pro de que la UE alcance la autonomía energética¹⁹¹. Pero como ya se ha destacado, al mismo tiempo Rusia ha aumentado notablemente sus exportaciones de petróleo, gas natural y carbón a otros Estados, como China o la India. Ello explica que, aunque todo este conjunto de medidas esté causando un daño de cierta consideración a la economía e industria rusas, por ahora las autoridades rusas están demostrando que son capaces de mantener el conflicto enquistado, sin que esté nada claro cuándo llegará a su fin¹⁹².

En cualquier caso, la guerra continua y como es obvio no se ha conseguido que Rusia cese y repare la agresión y los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad de los que es responsable. La realidad es que la puesta en práctica de todo este conjunto de medidas no ha conseguido la presión política y económica suficiente para que las autoridades rusas cumplan sus obligaciones de cese y reparación del hecho internacionalmente ilícito del que son responsables¹⁹³.

191 Datos que se pueden consultar en <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Véase sobre las medidas propuestas por la Comisión Europea para reducir la dependencia energética de Rusia y de otros terceros Estados (en 2021 la UE importaba el 90% del petróleo, el 69% del gas y el 42% del carbón que consumía), con una inversión de unos 300.000 millones de euros, la Comunicación *REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible*, COM/2022/108, de 8 de marzo de 2022. Véase LÓPEZ-IBOR, V., “La energía: un factor determinante en la guerra de Ucrania, y sus consecuencias para la Unión Europea”, en BENEYTO, J.M. (dir.), *¿Hacia un nuevo orden mundial? ...*, op. cit., pp. 89-108, pp. 92 y ss.

192 A la vista de la invasión de Crimea en 2014 y del conflicto desarrollado en parte de la región del Dombás desde ese mismo año, se ha dicho que uno de los posibles escenarios es que la guerra de Ucrania se convierta en un “conflicto cronificado”, en una situación en la que persista cierto nivel de hostilidades, pero sin llegar a mantenerse una guerra abierta entre los dos bandos, con el control por las tropas rusas de todos o de buena parte de los territorios ucranianos que han invadido hasta la fecha: DACOBA CERVIÑO, F.J., “Ucrania, nueve años en guerra... por ahora”, *Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 15/2023, pp. 1-7.

193 La eficacia de las medidas adoptadas con anterioridad por la UE como respuesta a la anexión de Crimea y el conflicto en el este de Ucrania, se ha puesto muy en entredicho: como valoración general se ha mantenido que “paradoxically, sanctions have worked against the EU after Russia decide to apply restrictive measures against European products (Russia is the third-largest trading partner of the EU). In order to remedy the reduction in imports from the West, Russia strengthened economic relations with China. Such a retaliation is becoming structural with geopolitical implications, too. It seems the EU sanctions were imposed by default without a clear idea of the measures’ consequences or their effective costs. This economically restrictive response allows the Kremlin to further exacerbate divisions among member states. Above all, sanctions will make it very difficult for the European Union and the United States to reengage Russia”: GIUSTI, S. y PENKOVA, T., “Drawing Lessons from the EU’s Approach toward Ukraine”,

Pero las instituciones de la UE y sus Estados miembros no cejan en su empeño de aumentar la presión política y económica sobre Rusia. Con el objetivo de garantizar la ejecución de las medidas restrictivas, la Comisión estableció en marzo de 2022 el Grupo Operativo de Inmovilización y Decomiso, —‘Freeze and Seize’ Task Force— con el cometido de “garantizar la coordinación a nivel de la UE en la aplicación de las sanciones contra los oligarcas rusos y bielorrusos incluidos en la lista”¹⁹⁴. Asimismo, en diciembre de 2022, la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión¹⁹⁵, tras la adopción de la Decisión del Consejo 2022/2332 de 28 de noviembre relativa a la identificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión como ámbito delictivo que cumple los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del TFUE, lo que permite su armonización como tipo delictivo por parte de la UE¹⁹⁶. Además, la Comisión Europea ha presentado una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre recuperación y decomiso de activos, con la que se prevé el embargo y decomiso de bienes en situaciones en las que los bienes proceden de actividades delictivas, como el incumplimiento de medidas restrictivas de la UE¹⁹⁷; no regula el embargo de fondos y recursos económicos en virtud de medidas restrictivas de la UE, medida esta que como ya se ha puesto de manifiesto no se ve confirmada en la práctica internacional de las últimas décadas (3.3.5.).

Ad extra de la UE y como es obvio muy relacionada con la efectividad de las medidas adoptadas, una problemática específica se presenta con relación a la legalidad de las medidas coercitivas unilaterales de alcance extraterritorial, o también denominadas como “sanciones secundarias”. Cuyo ejemplo más conocido

en BINDI, F. (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe’s Role in the World*, Washington, 2022, pp. 155-168, p. 161.

194 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_1828. Véase para este párrafo, FINELLI, F., “Countering Circumvention...”, *loc. cit.*, pp. 745 y ss.

195 Bruselas, 2.12.2022, COM(2022) 684 final, 2022/0398 (COD).

196 La Comisión Europea presenta esta propuesta con el objetivo de adoptar unas normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en este ámbito al ser de especial gravedad, tener carácter transfronterizo y existir la necesidad de combatirlas con criterios comunes. Ello va a facilitar que pueda existir una aplicación uniforme de la política de la Unión en materia de medidas coercitivas frente a la actual situación en la que los EEMM tienen legislaciones variadas. La Propuesta modificará la Directiva 2018/1673 relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal, en el sentido que incluirá como actividad delictiva en el blanqueo de capitales la vulneración de medidas restrictivas de la Unión: Informe 3/2023 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 14 de febrero de 2023: file:///C:/Users/Jaume/Downloads/Informe%203_2023%20de%2014_02_2021%20sobre%20COM_2022_684.pdf.

197 COM(2022) 245 final, 2022/0167 (COD), de 25 de mayo de 2022, pp. 19-20.

son las medidas aplicadas por Estados Unidos contra Cuba e Irán durante las últimas décadas, sobre todo en virtud de dos leyes aprobadas en 1996: la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act* (Ley Helms-Burton) y la *Iran and Libya Sanctions Act* (Ley D’Amato-Kennedy)¹⁹⁸. Más recientemente, la Ley César de Protección de los Civiles Sirios de los Estados Unidos también constituye un claro ejemplo de aplicación extraterritorial, “ya que amenaza con sancionar a terceros países, empresas o personas que traten con el Gobierno de la República Árabe Siria, su banco central o las personas incluidas en una lista, impidiendo así, entre otras cosas, los proyectos de reconstrucción en un país que ya se ha visto gravemente afectado por el conflicto militar”¹⁹⁹. Su legalidad jurídico internacional es rechazada por una gran mayoría de Estados y la propia UE²⁰⁰. De hecho,

198 Como se ha dicho, el objetivo de las sanciones secundarias “... is to constrain persons located in or bearing the nationality of a third state, to abide by unilateral sanctions although they are not subject to the jurisdiction of the sanctioning state. Secondary sanctions target foreign persons who pursue their relationships with unilaterally sanctioned individuals, entities or states. Secondary sanctions are therefore intrinsically extraterritorial, as they aim at governing activities that fall outside the reach of the sanctioning state’s legislation”: BEAUCILLON, C., “An introduction...”, *loc. cit.*, pp. 1-17, p. 6. Muy resumen, como señala JANER TORRENS, J.D., “Sanciones secundarias, estatuto de bloqueo y promoción del respeto del DI por parte de la Unión Europea”, en GARCÍA ANDRADE, P. (ed.), *Interacciones entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho Internacional Público*, Valencia, 2023, pp. 317-331, p. 323, “en relación con Cuba, se reconocía legitimación activa a los ciudadanos estadounidenses para iniciar litigios contra cualquier persona que se hubiese beneficiado de los bienes expropiados por la Revolución cubana de 1959, mientras que, en relación con Irán y Libia, se imponían sanciones a particulares y a empresas que participasen en la explotación de los recursos petrolíferos de ambos países”; y pp. 323 y ss. con relación a la respuesta dada por la UE con la adopción de la Acción Común 96/668/PESC y del Reglamento 2271/96 (DOUE L 309, de 29 de noviembre de 1996); y con posterioridad con los Reglamentos delegados de la Comisión 2018/1100 y 2018/1101 (DOUE L 1991, de 7 de agosto de 2018).

199 Véase el citado Informe de la Relatora DOUHAN, de 8 de julio de 2021, A/HRC/48/59, p. 12, en la que también afirma que “Tradicionalmente, las sanciones secundarias se consideran medidas adoptadas extraterritorialmente contra terceros Estados o nacionales o entidades de un tercer Estado por su comercio, cooperación o asociación con los afectados por las sanciones primarias o con los que ayudan a eludir los efectos de estas sanciones”.

200 En la doctrina, para este párrafo y los siguientes, véanse BEAUCILLON, C., “The European Union’s position and practice with regard to unilateral and extraterritorial sanctions”, en BEAUCILLON, C. (ed.), *Research... op. cit.*, pp. 110-129, pp. 121-123; BEAUCILLON, C., “Aspects globaux —Les sanctions internationales au soutien de l’intégrité territoriale de l’Ukraine: leur effectivité”, *Revue Française de droit administrative*, 2022, pp. 3-65; KERBRAT, Y., “Unilateral/extraterritorial sanctions as a challenge to the theory of jurisdiction”, en BEAUCILLON, C. (ed.), *Research... op. cit.*, pp. 165-185; SCHMIDT, J., “The Legality of Unilateral Extra-territorial Sanctions under International Law”, *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 27 (2022), pp. 53-81; SILINGARDI, S., “Sulla legittimi-

no hace mucho la Comisión Europea presentó la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países²⁰¹. Se puede decir, por tanto, que la práctica en la imposición de medidas restrictivas autónomas por la UE puede calificarse “as strong unilateralism with soft extraterritoriality”²⁰².

No obstante, el Parlamento Europeo se ha mostrado muy crítico con el hecho de que terceros Estados estén facilitando la elusión de las medidas restrictivas aplicadas por la UE contra Rusia. Por ello ha pedido a la Unión, a los Estados miembros y a sus aliados que refuercen la eficacia de las medidas restrictivas ya impuestas, que adopten medidas urgentes para bloquear cualquier intento de elusión de estas sanciones y que trabajen en un mecanismo de “sanciones secundarias”²⁰³.

En este sentido, se ha discutido, en el contexto de la aprobación del ya citado undécimo “*paquete de sanciones*”, si se debe restringir el acceso al mercado de la UE a aquellos Estados y personas físicas o compañías que estén circunvalando las medidas restrictivas aplicadas por la UE a Rusia; por ejemplo, reexportando a Rusia productos que la UE ha prohibido vender a Rusia desde los 27 Estados miembros. Hasta ahora, las restricciones comerciales que aplica la UE a Rusia, con carácter general mantienen un vínculo personal y territorial²⁰⁴ que se ha calificado de “razonable”, con lo que se evita una aplicación extraterritorial que pueda

tá delle sanzioni unilaterali nei confronti della Russia a seguito dell'aggressione contro l'Ucrania”, *Rivista di diritto internazionale*, vol. 105 (2022), pp. 795-817.

201 COM (2021) 775 final. Según se explica en su considerando 11, “la coerción está prohibida por el DI cuando un país aplica medidas como restricciones comerciales o de inversión con el fin de obtener de otro país una acción u omisión que este último no tiene el deber de realizar en virtud de sus obligaciones internacionales y que pertenece al ámbito de su soberanía, y cuando la coerción alcanza un determinado umbral cualitativo o cuantitativo, en función tanto de los fines perseguidos como de los medios desplegados”. Como respuesta, en su considerando 10 se prevé la aplicación de contramedidas por parte de la UE de conformidad con las condiciones previstas en el Proyecto de 2001. Contramedidas que pueden consistir, entre otras, en: la suspensión de concesiones arancelarias; la introducción o el aumento de restricciones a la importación o exportación de mercancías; la suspensión de las obligaciones internacionales aplicables relativas al derecho a participar en procedimientos de licitación en el ámbito de la contratación pública... En la doctrina, véase LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, C., “El difícil camino hacia la regulación de la lucha contra la coerción económica en la Unión Europea”, *RDCE*, n. 75 (2023), pp. 173-210.

202 BEAUCILLON, C., “The European Union’s position...”, *loc. cit.*, p. 112.

203 P9_TA (2023)0056, apartado 22.

204 Si bien, alguna de las medidas restrictivas aplicadas por la UE, también presenta en parte una vertiente extraterritorial, como es el caso de la exclusión de los bancos rusos del sistema SWIFT, ya que se trata de una medida que afecta a operadores económicos de terceros países.

ser contraria a DI²⁰⁵. Dado que la UE tradicionalmente ha mantenido una postura contraria a la aplicación de medidas restrictivas de carácter extraterritorial²⁰⁶, la UE ha optado por nombrar a David O’Sullivan, antiguo embajador de la UE en Estados Unidos, como enviado de la UE para las sanciones, con la tarea de que convenza a las autoridades de terceros Estados de que no deben permitir que desde su territorio se circunvalen las medidas restrictivas adoptadas por la UE contra Rusia. Tarea que está tratando de llevar a cabo en estrecha coordinación con sus homólogos de Estados Unidos, Reino Unido y otros Estados que también están aplicando medidas de retorsión y contramedidas contra Rusia; entre otras actividades han visitado Emiratos Árabes Unidos²⁰⁷.

Como ya se ha explicado —3.4.3.—, el 23 de junio de 2023 la UE adopta el undécimo “paquete de sanciones”, con el que, entre otras medidas, con carácter excepcional y como último recurso, en supuestos de elusión de las medidas restrictivas por parte de terceros Estados de forma “considerable y sistemática”; el Consejo podrá decidir por unanimidad que se restrinjan la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de productos y tecnología cuya exportación a Rusia ya esté prohibida —en particular, productos y tecnología de combate— a terceros países respecto de los cuales se haya demostrado que existe un riesgo continuo y particularmente elevado de que su territorio se utilice para practicar la

205 Como mantiene PAREDES PÉREZ, J.I., “Las sanciones económicas de la Unión Europea contra Rusia y Bielorrusia: una lectura en clave de DI privado”, *REDI*, vol. 75, 2023, pp. 203-211, p. 207 y nota a pie 18, “... las restricciones de los Reglamentos (UE) 765/2006, 269/2014, 833/2014 y 2022/263 afectan a cualquier contrato celebrado bien por una persona física dentro o fuera del territorio de la Unión, que sea nacional de un Estado miembro, bien por una persona jurídica, dentro o fuera de la Unión, constituida como sociedad o con otra forma con arreglo al Derecho de un Estado miembro de la Unión —lo que excluye las filiales y las sucursales en terceros Estados de sociedades matrices de la UE; o bien por una persona física (no nacional de la Unión) o jurídica (no constituida con arreglo al Derecho de un Estado miembro de la Unión) en relación con cualquier negocio efectuado en su totalidad o en parte, en el territorio de la Unión, incluido su espacio aéreo, o a bordo de aeronaves o buques bajo la jurisdicción de un Estado miembro”.

206 No hace mucho la Comisión Europea se manifestaba del siguiente modo en la “Nota interpretativa de la Comisión sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo”, C (2020) 9432 final, de 17 de diciembre de 2020: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-02/201217-human-rights-guidance-note_es.pdf: “Las sanciones de la UE crean obligaciones jurídicas para todos los operadores de la UE y en relación con cualquier operación comercial que se lleve a cabo dentro de la UE. El artículo 19 del Reglamento define el alcance de esta jurisdicción. Se espera que las sanciones de la UE produzcan efectos en terceros países a través de la presión sobre las personas incluidas en la lista. Sin embargo, no se aplican extraterritorialmente. Con otras palabras, no crean obligaciones para operadores de países no pertenecientes a la UE, salvo que desarrollen sus actividades al menos parcialmente dentro de la UE”.

207 https://commission.europa.eu/persons/david-osullivan_en.

elusión. Falta por comprobar si el Consejo llegará a aplicar esta medida, contradiciendo su propia práctica anterior al respecto, y, si es así, a qué Estados.

Por último, de cara al futuro también se podrá comprobar si la UE se atreve a tomar la decisión de que los activos del Banco Central Ruso congelados en la UE y otros Estados del G7, por un importe de alrededor de 300.000 millones de euros (de esa cantidad, unas dos terceras partes en Bélgica y otros Estados miembros, como Francia o Alemania), sean dedicados a la reconstrucción de Ucrania, a modo de reparación por los daños de guerra. En otros términos, lo que está en juego es determinar si el DI contemporáneo permite confiscar los bienes del banco central de un Estado extranjero como contramedida ante la vulneración grave de normas imperativas de este ordenamiento jurídico. A pesar de que, si se considera que son bienes de un Estado extranjero, disfrutan de inmunidad de jurisdicción y ejecución ante el ordenamiento jurídico y los tribunales de terceros Estados²⁰⁸. Así lo ha solicitado el Parlamento Europeo²⁰⁹. La Comisión Europea, por su parte, también ha planteado esta posible opción²¹⁰; aunque al parecer sin mucha convicción, por lo que ha propuesto que al menos los beneficios de la inversión de esos 300.000 millones de euros, en forma de intereses o de rendimientos de capital (con una estimación de un 2,6% anual), sean invertidos en la reconstrucción de Ucrania²¹¹.

208 Como ya se ha apuntado, la inmovilización de los recursos del Banco Central ruso puede calificarse de contramedida que es conforme con el DI, siempre considerada como una medida provisional y reversible, una vez cese el hecho ilícito que justifica su adopción; de hecho, se trata de una medida que con anterioridad la UE y otros Estados han aplicado a los bancos centrales de Siria e Irán. Por el contrario, la práctica no confirma la legalidad como contramedida de la confiscación de los bienes del banco central de un tercer Estado. Si bien, se debe citar la *Special Economic Measures Act* adoptada el 23 de junio de 2022 por las autoridades de Canadá, con la que se prevé la confiscación de la propiedad de un tercer Estado en el caso de que sea responsable de vulneraciones graves de normas imperativas, como la que prohíbe la agresión y los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, aunque todavía no se ha aplicado en ningún caso; y la decisión del Gobierno de Estados Unidos de confiscar la mitad de los fondos inmovilizados del Banco Central Afgano, unos 3.500 millones de dólares, para reparaciones destinadas a las víctimas de terrorismo en los procedimientos iniciados contra los talibanes. Véanse KAMMINGA, M., "Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure?", *Netherlands International Law Review*, vol. 70 (2023), pp. 1-17; MOISEIENKO, A., "The Future of EU Sanctions against Russia: Objectives, Frozen Assets, and Humanitarian Impact", *EUCRIM*, n. 2 (2022), 130-136; y del mismo autor, "Trading with a Friend's Enemy", *AJIL*, vol. 116 (2022), pp. 720-730.

209 P9_TA(2023)0056, apartado 23.

210 Ukraine__Commission_presents_options_to_make_sure_that_Russia_pays_for_its_crimes.pdf.

211 https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/holding-russia-accountable_es#paying-for-damage-done.

3.4.7. El control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia

Durante las últimas dos décadas y la presente, el TJ ha dictado una prolija jurisprudencia relativa a recursos de anulación presentados por las personas físicas o jurídicas destinatarias de las medidas restrictivas, contra los actos normativos con los que el Consejo impone las mismas. Medidas que como se ha explicado con anterioridad en primer lugar son decididas a través de una Decisión PESC, seguida de un Reglamento si las medidas en cuestión afectan a competencias incluidas en el TFUE. Los recursos de anulación se ponen en práctica de conformidad con los arts. 263 y 275 TFUE, y dentro de las limitadas posibilidades de control jurisdiccional de la PESC que se prevén en los Tratados Constitutivos. Si bien, el TJ se ha mostrado favorable a extender su competencia sobre la PESC más allá de lo establecido en el tenor literal de los Tratados Constitutivos²¹².

Con esta jurisprudencia se salvaguardan los derechos fundamentales que deben respetar las instituciones de la UE con relación a los particulares destinatarios de tales medidas, personas físicas o jurídicas. Como señala el TJ en el asunto, que se puede considerar como un *leading case* en esta materia, *Kadi*, “[...] los tribunales comunitarios deben garantizar un control, en principio completo, de la

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

legalidad de todos los actos comunitarios desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario”²¹³.

Con carácter general, el TJ protagoniza una jurisprudencia con la que procura mantener un cierto equilibrio entre los intereses en presencia, según están regulados en los Tratados Constitutivos. Por una parte, respetar el amplio margen de discrecionalidad que le corresponde al Consejo en el ámbito de la PESC a la hora de aplicar medidas restrictivas, de conformidad con los citados arts. 29 TUE y 215 TFUE. Para que así sea posible alcanzar los objetivos previstos en el art. 21 del TUE para la acción exterior de la UE; y más en concreto para asegurar la efectividad de las medidas, para lo que a su vez se necesita que se impongan con rapidez, con el fin de evitar que el particular pueda eludir sus efectos. Por otra, de conformidad con los arts. 2 y 6 del TUE y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los particulares destinatarios de las medidas restrictivas, entre ellos el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho de defensa, el derecho a ser oído, el derecho de propiedad...; en el contexto siempre del respeto del principio del Estado de derecho (art. 2 TUE)²¹⁴.

De conformidad con esta jurisprudencia, la UE mantiene unos estándares de protección de los derechos fundamentales de los particulares destinatarios de las medidas restrictivas, muy posiblemente más elevados o garantistas que los

213 Sentencia del TJ (Gran Sala) de 3 de septiembre de 2008, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apdo. 326.

214 Sobre el que el TJ basa una jurisprudencia favorable a extender su competencia en el ámbito de la PESC, como se acaba de citar en nota a pie *supra*. A este respecto, están pendientes de respuesta por parte del TJ los asuntos: C-351/22, en el que deberá decidir si es competente para responder a una cuestión prejudicial de interpretación relativa a una Decisión PESC; y C-44/22 P y C-29/22 P, en los que deberá pronunciarse sobre sendos recursos de casación, interpuestos por la Comisión [*sic*] y por el demandante ante el TG, contra la Ordenanza del TG de 10 de noviembre de 2021, T-771/20, *Ks y KD c. Consejo y otros*, ECLI:EU:T:2021:798, con la que se rechaza la competencia sobre el recurso presentado en virtud del art. 268 TFUE por el que se solicita la indemnización del perjuicio supuestamente sufrido por las demandantes como consecuencia de diversos actos y omisiones del Consejo, de la Comisión y del SEAE en el marco de la ejecución de la Acción Común 2008/124/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008, sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO, y, en particular, con ocasión de las investigaciones efectuadas durante dicha misión, relativas a la desaparición y el asesinato de miembros de la familia de las demandantes en 1999 en Pristina (Kosovo). En la doctrina, véase NOVI, C., “Diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e competenza della Corte di giustizia dell’Unione Europea in materia di decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche”, *Ordini internazionale i diritti umani*, 2023, pp. 488-507.

que se cumplen en Estados como Estados Unidos o Reino Unido²¹⁵. Además, en última instancia, “... through its judicial review of the sanctions, the Court plays a significant role in strengthening or undermining the credibility of the EU’s action on the international scene”²¹⁶.

Hasta la fecha se han presentado cientos de demandas de anulación contra actos normativos que imponen medidas restrictivas contra particulares, personas físicas o jurídicas, y en algún caso también contra un Estado extranjero²¹⁷. Una buena parte han versado sobre las medidas restrictivas aplicadas por la UE con relación a Ucrania o Rusia, o tienen que ver con nacionales rusos en el marco de los regímenes horizontales o incluso de algún otro régimen geográfico. A fecha

-
- 215 Cf. para este párrafo y los siguientes, BEAUCILLON, CH., “Opening up the Horizon: the ECJ’s New Take on Country Sanctions”, *Common Market Law Review*, n. 55 (2018), pp. 387-416; CHALLET, C., *Reflections on Judicial Review of EU Sanctions Following the Crisis in Ukraine by the Court of Justice of the European Union*, (*Research Paper in Law*, 04/2020), Brujas, 2020, pp. 2 y ss.; MAYEUR-CARPENTIER, C., “Les sanctions de l’Union européenne au soutien de l’intégrité territoriale de l’Ukraine: le contrôle de la Cour de Justice”, *Revue Française de droit administratif*, 2022, pp. 45-65; ZELYOVA, N., “Restrictive measures-sanctions compliance, implementation and judicial review challenges in the common foreign and security policy of the European Union”, *ERA Forum*, n. 22 (2021), pp. 159-181, pp. 173 y ss.
- 216 CHALLET, C., *Reflections...*, *op. cit.*, p. 17. Véase también con relación al análisis de la jurisprudencia con la que el TJ amplía su competencia en el ámbito de la PESC y más en particular la relativa a las medidas restrictivas relativas a altos cargos de los Gobiernos de Ucrania, Túnez y Egipto, por apropiación indebida de fondos públicos, POLI, S., “The Right to Effective Judicial Protection with Respect to Acts Imposing Restrictive Measures and its Transformative Force for the Common Foreign and Security Policy”, *Common Market Law Review*, vol. 59 (2022), pp. 1045-1080.
- 217 Algunos de los trabajos de referencia sobre este tema, son los de BEAUCILLON, CH., *Les mesures restrictives de l’Union européenne*, Bruxelles, 2014; y POLI, *Le misure restrittive autonome dell’Unione Europea*, Napoli, 2019. Veánse también en la doctrina española, *inter alia*, FERRER LLORET, J., “El control judicial de la política exterior de la Unión Europea”, *Cursos de DI de Vitoria-Gasteiz*, 2010, pp. 97-158; GARRIDO MUÑOZ, A., *Garantías judiciales y sanciones antiterroristas del CS de NU: de la técnica jurídica a los valores*, Valencia, 2013; HINOJOSA MARTÍNEZ, L., “Rule of law and effective judicial protection versus *raison d’état* in EU’s political sanctions: the relevance of individual conduct”, en HINOJOSA MARTÍNEZ, L. y PÉREZ BERNÁRDEZ, C. (eds.), *Enhancing the Rule of Law in the European Unions’s External Action*, Cheltenham, 2023, pp. 106-131; JANER TORRENS, J.D., “La tutela de los derechos fundamentales en la adopción de medidas sancionadoras por la Unión Europea”, *RDCE*, núm. 43, (2012), pp. 773-806; JIMÉNEZ GARCÍA, F., “Medidas restrictivas en la Unión Europea: entre las sanciones y el unilateralismo europeo”, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., y MARTÍNEZ PÉREZ, E. (dirs.), *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia, 2017, pp. 509-534; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “El control jurisdiccional del TJUE en materia de medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESC: el equilibrio entre efectividad y legalidad”, *RDCE*, n. 75, pp. 91-129.

de hoy, están pendientes de respuesta por parte del Tribunal General (TG), varias decenas de recursos relativos a la aplicación de medidas restrictivas contra nacionales rusos, personas físicas o jurídicas, por su implicación en la invasión rusa de Ucrania que se inicia en febrero de 2022²¹⁸.

Durante los últimos años el Tribunal de Luxemburgo se ha pronunciado sobre la legalidad de las medidas restrictivas adoptadas contra particulares a causa de la situación en Ucrania. En buena parte de los recursos de anulación que han prosperado en favor del demandante, el TJ se basa en la falta de motivación por parte del Consejo relativa a las razones que justifican la inclusión de la persona en la lista de destinatarios de las medidas restrictivas —motivación que el Consejo debe comunicar al destinatario de las medidas restrictivas—, así como en la falta de evidencias sobre los motivos alegados por el Consejo para su inclusión. El TJ vincula estas carencias con el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva. A título de ejemplo, se puede citar el asunto C-11/18 P, *Oleksandr Viktorovych Klymenko c. Consejo*, en el que se anulan varias Decisiones PESC con las que se imponen medidas restrictivas al demandante (congelación de fondos) habida cuenta de la situación en Ucrania; el TJ concluye que la inclusión del demandante en la lista de destinatarios de las medidas restrictivas autónomas, se ha llevado a cabo sin verificar que se respeten sus derechos fundamentales: en concreto, el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva. El TJ considera que estos derechos son vulnerados por el Consejo, puesto que su decisión de incluir a esta persona en la lista de destinatarios se basa exclusivamente en la decisión de las autoridades de un tercer Estado, Ucrania, de iniciar un procedimiento penal contra esta persona por malversación de fondos públicos²¹⁹.

218 Se han presentado un buen número de recursos, con los que en su gran mayoría se solicita que se anule la inscripción de la persona física o jurídica en la lista de destinatarios de medidas restrictivas, y en los que, entre otros motivos, se alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, del derecho de defensa, del derecho de propiedad, del principio de proporcionalidad... (T-193/22; T-212/22; T-234/22; T-242/22; T-248/22; T-249/22; T-252/22; T-291/22...). Más en concreto, se han presentado varios recursos de anulación por personas incluidas en las listas de destinatarios, principalmente por el hecho de ser familiares de otras personas, previamente designadas como destinatarias de las medidas restrictivas por mantener vínculos empresariales o políticos con el régimen de Putin: entre otros, Nikita Dmitrievich Mazepin (T-743/22), hijo de Dmitry Arkadievich Mazepin; Gulbakhor Ismailova (T-234/22), hermana de Alisher Usmanov; Galina Evgenyevna Pumpyanskaya (T-272/22), y Alexander Dmitrievich Pumpyanskiy (T-291/22), respectivamente esposa e hijo de Dmitry Alexandrovich Pumpyansky; Elena Petrovna Timchenko (T-361/22), esposa de Gennady Timchenko; y Aleksandra Melnichenko (T-498/22), esposa de Andrey Igorevich Melnichenko: citados, con relación a la problemática que presenta la circunvalación de las medidas restrictivas por parte de los familiares, por FINELLI, F., "Countering Circumvention...", *loc. cit.*, p. 758, nota a pie 119.

219 Sentencia del TJ de 26 de septiembre de 2019, *Oleksandr Viktorovych Klymenko c. Consejo*, C-11/18 P, EU:C:2019:786. En este sentido, el TG, en su Sentencia de 11 de julio

En otros casos, sin embargo, el TG se ha mostrado más deferente con la discrecionalidad que le corresponde al Consejo en la adopción de decisiones dirigidas a alcanzar los objetivos establecidos para la acción exterior de la UE. Por ejemplo, aunque se trata de un asunto concerniente a las medidas restrictivas de ámbito geográfico relativas a Libia, se puede incluir en este apartado el caso *Prigozhin*, en el que el TG rechaza el recurso de nulidad presentado contra la Decisión y el Reglamento del Consejo con los que se inmovilizan los recursos y fondos del que era, hasta su fallecimiento en septiembre de 2023, el principal responsable del Grupo Wagner, Yevgeniy Viktorovich Prigozhin. Estas medidas se aplican como respuesta a las vulneraciones del embargo de armas sobre Libia impuesto por el CS por parte de este grupo armado, y por su participación desde 2018 en el conflicto armado que se desarrolla en Libia en contra del Gobierno de Acuerdo Nacional apoyado por NU y en favor de las milicias del General Hafter. El Tribunal rechaza todos los motivos de nulidad que presenta el demandante. Más en concreto, con relación a la posible vulneración del principio de proporcionalidad, el TG sostiene que “in the present case, the adoption of restrictive measures against the applicant is appropriate, since it has a clear and precise legal basis in EU law and it is a step taken in pursuit of an objective of public interest as fundamental to the international community as maintaining peace, stability and security in Libya and ensuring the successful completion of its political transition...”²²⁰.

También se han dictado las primeras sentencias relativas a la legalidad de las medidas restrictivas adoptadas como respuesta a la invasión rusa de Ucrania que se inicia en febrero de 2022. En su Sentencia de 27 de julio de 2022, la Gran Sala del TG desestima en su totalidad el recurso de anulación presentado por la empresa *Rusia Today France*. Con una argumentación extensa y elaborada, y después de apoyarse en su jurisprudencia anterior y en la jurisprudencia del TEDH; el TG considera que la prohibición temporal de emisión y suspensión de las autorizaciones para difundir contenidos de determinados medios de comunicación decidida por el Consejo contra esta empresa de telecomunicaciones, no vulnera la competencia que le corresponde a esta Institución de conformidad con los Tra-

de 2019, *Yanukóvych c. Consejo*, T-244/16 y T-285/17, ECLI:EU:T:2019:502, apdo. 92, considera que “..., el Consejo no ha sido capaz de mencionar ni un solo documento incluido en el expediente del procedimiento que concluyó con la adopción de los actos impugnados del que resulte que examinó las resoluciones de los órganos judiciales ucranianos que ahora invoca y del que pudiera haber deducido que se respetó el contenido esencial del derecho de defensa del demandante y de su derecho a la tutela judicial efectiva”; por lo que concluye en apdo. 95 que “... no se ha acreditado que, antes de adoptar los actos impugnados, el Consejo haya comprobado el respeto, por parte de la administración de justicia ucraniana, del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva del demandante”.

220 Sentencia del TG de 1 de junio de 2022, *Yevgeniy Victorovich Prigozhin c. Consejo*, T-723/20, ECLI:EU:T:2022:317, apdo. 135.

tados Constitutivos. Tampoco se vulnera el derecho de defensa, el derecho a ser oído, la libertad de expresión y de información, el principio de proporcionalidad, la libertad de empresa y el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, como alegaba esta empresa. Entre otras consideraciones, el TG, mantiene que:

“... la importancia de los objetivos que persiguen los actos impugnados, a saber, por un lado, el cese de una actividad continua y concertada de propaganda en apoyo de la agresión militar contra Ucrania dirigida a la sociedad civil en la Unión y en los países vecinos, que se inscribe en el objetivo de proteger los valores de la Unión, sus intereses fundamentales, su seguridad, su integridad y su orden público y, por otro lado, la protección de la integridad territorial, de la soberanía y de la independencia de Ucrania y la promoción de una resolución pacífica de la crisis en este país, que se incardinan en el objetivo más amplio de salvaguardar la paz y la seguridad internacional, de conformidad con los objetivos de la acción exterior de la Unión enunciados en el artículo 21 TUE, apartado 2, letras a) y c), puede prevalecer sobre las consecuencias negativas, aun cuando sean considerables, de dichas medidas para determinados operadores...”²²¹.

Con posterioridad, la progenitora del mencionado dirigente del grupo Wagner ha tenido éxito en su recurso de anulación presentado el 21 de abril de 2022, contra su inclusión en la lista de destinatarios de las medidas restrictivas consistentes en la inmovilización de sus fondos y recursos. Según el Consejo, la inclusión de la demandante en la lista se justifica por ser la propietaria de una de las empresas vinculadas al Grupo Wagner —*Concord Management and Consulting*— y de otras empresas vinculadas a su hijo, principal responsable de este grupo armado, que se ha desplegado en Ucrania, en el contexto de la anexión de Crimea y del apoyo ruso a los grupos separatistas en el este de Ucrania; por lo que esta señora ha “soutenu des actions et des politiques compromettant l’intégrité territoriale, la souveraineté et l’indépendance de l’Ukraine”. Pero el TG asume el segundo motivo de anulación presentado por la demandante, basado en la falta de legalidad material²²²: considera que el Consejo comete un error de hecho cuando justifica su inclusión en la lista de destinatarios de medidas restrictivas porque sea propietaria de la mencionada empresa y de otras empresas vinculadas a su hijo; y que, asimismo, el Consejo no puede fundar la inclusión de esta persona en la lista por

221 Sentencia de 27 de julio de 2022, *RT France c. Consejo*, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, apdo. 202.

222 “La demandante alega que la motivación adolece de errores fácticos que hacen que carezca de base suficiente y que comporta un error manifiesto de apreciación. La demandante niega que actualmente se encuentre vinculada a la sociedad *Concord Management and Consulting Llc*. También niega que su hijo pueda estar vinculado al grupo Wagner, y que, en todo caso, no puede deducirse válidamente de sus vínculos con su hijo que ella pueda haber concurrido a cualquier tipo de ataque a la integridad territorial de Ucrania”.

el mero hecho de su parentesco con su hijo, ya que no demuestra que esa relación de parentesco conlleve riesgos de elusión de las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo contra este último²²³.

Más recientemente, en sus Sentencias en los asuntos *Pumpyansky y Pumpyanskaya c. Consejo*²²⁴, el TG rechaza sendos recursos de anulación. En el primero, por parte de un hombre de negocios de nacionalidad rusa incluido en la lista de destinatarios de las medidas restrictivas relativas a la inmovilización de los fondos y recursos, porque el Consejo considera que se dedica a actividades económicas (relativas a la industria del petróleo y del gas natural) que constituyen una fuente sustancial de ingresos para el Gobierno ruso, responsable de invadir Crimea y desestabilizar Ucrania; buena prueba de ello es, según el Consejo, que al poco de iniciarse la segunda invasión de 2022, participó, junto con un nutrido grupo de empresarios rusos, en una reunión convocada por el Presidente Putin para tratar de la situación económica del país con relación a las medidas restrictivas aplicadas por la UE y otros Estados contra Rusia. En el segundo, porque se trata de la esposa del primero y el Consejo considera que está estrechamente vinculada a las actividades económicas de su marido. El TG rechaza los dos motivos de nulidad presentados en ambos casos. Por una parte, rechaza que exista un error manifiesto por parte del Consejo en la apreciación que lleva a cabo en estos dos casos para aplicar los motivos previstos en la Decisión 2014/145/PESC y en el Reglamento (UE) 269/2014 para la inclusión de estas dos personas en la lista de destinatarios de las medidas restrictivas, ya que de la información que se dispone se demuestra suficientemente que su inclusión está bien fundada por parte del Consejo. Por otra, rechaza que se haya producido una vulneración de los derechos fundamentales del demandante, incluidos el derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones, y el derecho a la propiedad; así como del principio de proporcionalidad (artículos 7, 17 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales)²²⁵.

223 Sentencia del TG de 8 de marzo de 2023, *Violetta Prigozhina c. Consejo*, T-212/22, ECLI:EU:T:2023:104.

224 Sentencias del TG de 6 de septiembre de 2023, en los asuntos T-270/22 y T-272/22, ECLI:EU:T:2023:490 y ECLI:EU:T:2023:491, respectivamente.

225 El TG mantiene que se cumplen las cuatro condiciones que con carácter general se deben dar para que no se produzca la vulneración de los derechos fundamentales: “Consequently, in order to comply with EU law, a limitation on the exercise of the fundamental rights at issue must satisfy four conditions. First, it must be ‘provided for by law’, in the sense that the EU institution adopting measures liable to restrict a natural or legal person’s fundamental rights must have a legal basis for its actions. Second, the limitation in question must respect the essence of those rights. Third, the limitation must refer to an objective of general interest, recognised as such by the European Union. Fourth, the limitation at issue must be proportionate”: apdos. 78 y 93, respectivamente, de las dos citadas Sentencias. Más en particular, con relación a la tercera condición, el TG sostiene

A buen seguro, en los próximos meses y años el TJ seguirá dictando jurisprudencia sobre las medidas restrictivas concernientes a Ucrania y a Rusia, con la que perfilará el contenido y alcance de los derechos fundamentales que deben ser respetados por el Consejo para poder adoptar tales medidas. La UE demuestra así que es una comunidad de derecho, basada en los valores reconocidos en el art. 2 TUE, también cuando actúa en el ámbito de su acción exterior. Incluso en el contexto de la respuesta que merece una situación de excepcional gravedad, como es la provocada por el acto de agresión responsabilidad de las autoridades rusas, contra un Estado de su vecindario más próximo y candidato a la adhesión, como es Ucrania.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Según se reconoce en la “Brújula Estratégica” aprobada por el Consejo a las pocas semanas de iniciarse la invasión rusa, la guerra de Ucrania ha supuesto “un vuelco descomunal en la historia de Europa”²²⁶. Ante un desafío de esta enorme envergadura, la UE ha desplegado toda una batería de medidas dirigidas a ayudar a Ucrania para que pueda defenderse ante la agresión rusa, y a presionar política y económicamente a Rusia para que cese y repare la vulneración grave de normas imperativas de las que es responsable. Se podrá discutir si la UE ha tardado más de la cuenta en aplicar algunas de estas medidas, como el embargo de petróleo y, sobre todo, las razones por las que no ha aplicado el embargo del gas ruso — aunque como ya se ha mencionado, se han reducido muy considerablemente las importaciones de gas ruso—. Pero no mucho más se le puede pedir a la UE. En una valoración de conjunto, se puede estar de acuerdo en que, en su respuesta a la agresión rusa contra Ucrania, “... la UE ha visto fortalecida su cohesión y ha puesto en práctica sus capacidades como Potencia de primer orden, especialmente en el terreno diplomático y económico”²²⁷.

En efecto, la acción exterior de la UE ante esta crisis ha sido posible gracias al acuerdo de los 27 Gobiernos en el seno del Consejo, lo que ha permitido adoptar todas las decisiones que ya se han mencionado en el anterior epígrafe 3. Se debe valorar positivamente el alto grado de cohesión que los 27 Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, y la Comisión y el resto de Instituciones, han demostrado en la respuesta que la UE ha sido capaz de articular frente a la agresión

que “... as to whether the measures in question are appropriate for attaining the objectives pursued, the Court notes that, given the importance of the objectives pursued by the restrictive measures at issue, the adverse consequences of their application to the applicant are not manifestly inordinate”: apdos. 87 y 102, respectivamente.

226 Consejo de la Unión Europea, *Una Brújula Estratégica...*, op. cit., p. 5.

227 VALENZUELA MARZO, F., “La UE...”, loc. cit., p. 140.

rusa contra Ucrania. Por ello, se ha hablado de “una gestión casi comunitaria” por parte de las instituciones en el ámbito de la PESC²²⁸.

Pero al mismo tiempo, *por una parte y desde la perspectiva del DI*, se debe cuestionar la débil reacción que protagonizó la UE en 2014 cuando Rusia invadió Crimea y sus tropas intervinieron en el Dombás. Asimismo, se debe poner de manifiesto la actitud contemplativa y un tanto indiferente que la UE y sus Estados miembros mantuvieron ante otras aventuras bélicas de Rusia en Moldavia y en Georgia, así como ante los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad responsabilidad de las autoridades rusas en el contexto de los conflictos en Chechenia. Durante décadas, la UE y sus Estados miembros, muy interesados en recibir el suministro de petróleo, gas natural y carbón ruso, se preocuparon muy poco por estas vulneraciones graves de normas imperativas de DI.

Ello, a su vez, confirma la valoración que antes se realizaba con relación a las “obligaciones de solidaridad” de no asistencia o ayuda y de cooperar para poner fin, defendidas por la CDI en sus Proyectos de 2001, 2011 y 2022. La práctica internacional, incluida la de la UE y sus Estados miembros, demuestra que se debe considerar la posible reacción ante estos hechos ilícitos contrarios a normas de *ius cogens*, como el ejercicio discrecional de una facultad o derecho por parte de terceros Estados y OOI, siempre en el contexto de un ordenamiento jurídico esencialmente descentralizado e interestatal. La práctica internacional sí confirma la vigencia de la obligación de no reconocimiento, aunque con consecuencias un tanto formales, si no se ve acompañada del cumplimiento de las otras dos “obligaciones de solidaridad” (3.2.)

Por otra y desde la óptica del Derecho de la UE, también se debe destacar que la sucesiva aplicación de los once “paquetes de sanciones” se ha visto retrasada en ocasiones ante la reticencia de algunos Estados miembros, cuyos gobiernos tradicionalmente han mantenido buenas relaciones con el Gobierno ruso dirigido por su presidente Putin. Como es el caso de Hungría, cuyo gobierno, encabezado por el líder de extrema derecha Orban, en más de una ocasión ha amenazado con vetar la imposición de medidas restrictivas por la UE contra Rusia.

Como ya se ha insistido con relación a la aplicación de medidas restrictivas (3.4.1.), para que estas situaciones no se repitan en el futuro, para la adopción de decisiones en el ámbito de la PESC, en el Consejo se debería aplicar la regla de la mayoría cualificada, en detrimento de la unanimidad ahora mismo vigente. Ello podría permitir que la actuación de la UE fuera mucho más ágil y efectiva, y evitaría su parálisis y en última instancia su irrelevancia como así sucede en bastantes

228 GUINEA LLORENTE, M., “La invasión de Ucrania: un revulsivo que sacude los cimientos de la Unión Europea”, en ALDECOA, F. y GONZÁLEZ, L.N. (eds.), *La Unión Europea...*, op. cit., pp. 17-34, p. 33.

ocasiones. Así se demanda en el Informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa²²⁹. Pero como ha reconocido el propio Alto Representante, “... even to abandon unanimity will require unanimity”²³⁰.

También se ha propuesto poner fin a las confusiones y a las dificultades operativas que en la práctica se presentan como consecuencia de que la representación de la UE en el desarrollo de su acción exterior esté compartida entre los presidentes de la Comisión Europea, Consejo Europeo, Consejo, y el Alto Representante para los asuntos de PESC. De forma un tanto indeterminada, en el apartado 3 de la Propuesta 21 del citado Informe Final de la Conferencia, se propone “reforzar el papel del alto representante para garantizar que la UE habla con una sola voz”²³¹.

Desde la perspectiva más amplia de los objetivos que debe perseguir en el desarrollo de su acción exterior, la UE debería hacer todo lo que esté en su mano para prevenir los conflictos armados, internos o internacionales, en los Estados de su vecindario. La UE debería hacer todo lo posible para exportar sus valores,

229 Informe que incluye 49 propuestas, con 326 medidas concretas, hecho público el 9 de mayo de 2022. En la propuesta 21, titulada “Toma de decisiones y cohesión”, en su primer apartado se propone que “En particular en el ámbito de la PESC, haciendo que las cuestiones que actualmente se deciden por unanimidad pasen a decidirse normalmente por mayoría cualificada”: <https://futureu.europa.eu/es/pages/reporting?locale=es>. En opinión de GONZÁLEZ ALONSO, L.N., “La Unión Europea, su futuro y el de Ucrania: ¿un destino en adelante compartido?”, en ALDECOA, F. y GONZÁLEZ, L.N. (eds.), *La Unión Europea...*, op. cit., pp. 247-257, p. 251, la guerra de Ucrania tuvo su repercusión en los trabajos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, “... que experimentaron un notable impulso a partir de marzo de 2022 y pudieron concluir en un clima completamente distinto al que había impregnado hasta entonces en su seno. Esta dinámica no consiguió trasladarse, sin embargo, al informe final, cuyas propuestas concretas palidecen en gran medida frente a la magnitud de un desafío que está reconfigurando ya el futuro de la Unión”. Véase también del mismo autor, “La Unión Europea frente al desafío de la guerra en Ucrania: ¿la ansiada epifanía de su política exterior y de seguridad común?”, *RDCE*, n. 75 (2023), pp. 35-68.

230 BORRELL, J., “Foreword”, en BINDI, F. (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe’s Role in the World*, Washington, 2022, p. xi. Añadía, con toda claridad, que “events such as the breakup of the former Yugoslavia, the 2003 invasion of Iraq, Kosovo’s declaration of Independence, the Libya crisis, and Turkey’s actions in the Eastern Mediterranean have often paralyzed the EU’s decisionmaking processes and wakened our reactions and actions” —p. xii—; y que “our foreign and security policy remains and exclusive competence of member states, and decisions in this area must be taken unanimously, wich means each country has veto power. Many of these decisions are binary, such as whether or not you recognize a government, or whether or not you launch a crisis management operation. And yes, this can often lead to blockages” —p. xiii—.

231 En este sentido, se ha propuesto la fusión de las presidencias de la Comisión y del Consejo Europeo, lo que podría ayudar “a la visibilidad interna y externa de la UE y centraría y reforzaría la acción del Alto Representante”: MANGAS MARTÍN, A., “Seis proyectos...”, loc. cit., p. 139.

del art. 2 TUE, a los Estados de su vecindad, como así lo preceptúa el art. 8 TUE, y para ello debería dedicar muchos más recursos a su Política de Vecindad. En este punto se debe destacar la adopción del Reglamento 2021/947, con el que se regula la ayuda económica que prevé destinar la UE en el desarrollo de su acción exterior durante el período 2021-2027, un total de 79.462 millones de euros. De ese montante, 19.323 millones de euros están proyectados, dentro de los programas geográficos, para los países de la vecindad de la UE del Mediterráneo y del este de Europa. A lo largo de su articulado, se reitera en diversas disposiciones que esta ayuda económica tiene como objetivos, entre otros, el de consolidar, respaldar y promover la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos en terceros Estados, y, en definitiva, contribuir a la estabilidad en todos los órdenes en este grupo de Estados²³². Aunque pueda considerarse que con esta cantidad de dinero la UE ofrece su apoyo para la estabilidad política, económica y social de los Estados vecinos del Mediterráneo meridional y de la Europa del Este, muy difícilmente va a lograr este objetivo, teniendo en cuenta el amplio ámbito geográfico en el que se va a repartir este dinero y la más que difícil situación en la que se encuentran la mayoría de estos Estados. Para calibrar la importancia de la financiación que ofrece la UE a sus vecinos, basta señalar que en ese mismo período la UE tiene previsto dedicar un total de 356.400 millones de euros al ámbito “recursos naturales y medio ambiente”; una buena parte de ese dinero será destinado a subvencionar a los agricultores europeos²³³. La UE debería aprender la lección de lo ocurrido con relación al conflicto de Ucrania —o también respecto del conflicto sirio, del conflicto libio...—, y no esperar al estallido del conflicto armado para dedicar importantes cantidades en ayuda económica, humanitaria e incluso militar; todo ese esfuerzo debería hacerlo efectivo la UE con carácter preventivo, para tratar de evitar los conflictos armados y los consiguientes desastres humanitarios en los Estados de su vecindario²³⁴.

Asimismo, es necesario que la UE desarrolle su PCSD, y disponga de autonomía estratégica, para no seguir dependiendo de la OTAN y del denominado vínculo transatlántico, como ya se insistido en el epígrafe 2.1. En este sentido, poco después del inicio de la Guerra de Ucrania, en marzo de 2022 la UE aprobó la citada Brújula Estratégica, con la que, en opinión de GUINEA LLORENTE, la UE cambia su visión “kantiana” de las relaciones internacionales hacia una óptica

232 Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2021, por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global: *DOUE* L 209, de 14 de junio de 2021.

233 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/17/multianual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>.

234 Véase FERRER LLORET, J., “La Unión Europea ante la crisis libia: ¿Derecho internacional, democracia y derechos humanos en las relaciones euromediterráneas?”, *RDCE*, n. 41 (2012), pp. 13-56.

más “hobesiana” de la realidad internacional, en la dirección de reconocer que “el mundo hoy es hostil, especialmente en nuestras puertas por la acción rusa y tenemos que protegernos reforzando nuestra capacidad de acción, llegando incluso al desarrollo de una defensa conjunta”²³⁵. Falta por comprobar si en los próximos años se hará efectivo este desarrollo.

En una perspectiva todavía más general, se puede afirmar que, ante la invasión rusa de Ucrania, *ad intra* del proceso de integración europea, la UE se juega la defensa no sólo de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania, un Estado vecino que comparte frontera con varios Estados miembros, con el que se ha celebrado un Acuerdo de Asociación y que ha sido aceptado como Estado candidato. La UE también se juega la defensa de los valores sobre los que se asienta el proceso de integración europea: democracia, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos (art. 2 TUE)²³⁶. Como mantiene el Parlamento Europeo, “la guerra de agresión rusa es el mayor conflicto militar en el continente europeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial y refleja el creciente conflicto entre el autoritarismo y la democracia”²³⁷.

A principios de 2022 la UE, que todavía arrastraba las consecuencias de las crisis política, económica, migratoria y sanitaria a las que había tenido que hacer frente en los últimos años, afrontó también las consecuencias provocadas por la invasión rusa de Ucrania y como casi siempre de forma ineludible tuvo que adoptar medidas que suponen un cierto avance en el proceso de integración europea. En ámbitos como el desarrollo y consolidación de la PESC y más en particular de la PCSD, la consecución de la autonomía energética o la política de inmigración y asilo —por lo que se refiere al menos a la aplicación de la Directiva de Protección Temporal—. En los próximos años se podrá comprobar si las expectativas que se han planteado para el desarrollo de este proceso en el contexto de la actuación de la UE con relación a la guerra de Ucrania, llegan a buen puerto. A la vista de lo ocurrido durante este último año y medio, la UE deberá afrontar la toma de deci-

235 GUINEA LLORENTE, M., “La invasión de Ucrania...”, *loc. cit.*, p. 19. Añade esta autora que “La UE ha vivido muchos años ajena a la realidad de que Rusia era un vecino hostil y cegada por su propio modelo democrático, su sociedad pacifista y su filosofía kantiana. Se ha creído que la generación de vínculos económicos, sociales y políticos desactivaría todo conflicto, esperando equivocadamente que la preservación de los intereses comunes se impondría a cualquier pretensión expansionista. Esto nos ha llevado a una política exterior con Rusia fundamentada en el apaciguamiento y la promoción de vínculos e interdependencias, con los negocios y la importación de energía en el centro de la relación. Esta (falta de) estrategia muestra una ingenuidad, una falta de comprensión del mundo y de su naturaleza que nos ha estallado en la cara”: *ibíd.*, p. 21

236 “Editorial Comments”, *Common Market Law Review*, n. 59 (2022), pp. 623-640.

237 Resolución de 16 de febrero de 2023, titulada “sobre un año de invasión y guerra de agresión de Rusia contra Ucrania”: P9_TA (2023)0056.

siones de enorme importancia, puesto que afectan de lleno a los valores sobre los que se fundamenta y a los objetivos que debe poner en práctica, según se prevé en los Tratados Constitutivos²³⁸.

Ad extra, la guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto que a la UE le interesa sobremanera que se cumpla el Estado de derecho, la *rule of law* en las relaciones internacionales. *Rule of law* que en el DI contemporáneo tiene como cimientos el respeto de los principios estructurales y las normas imperativas de este ordenamiento jurídico. La invasión de Ucrania ha evidenciado que la UE debe asumir el papel de sujeto activo de responsabilidad internacional, para evitar que estos principios y normas sean vulnerados con total impunidad por una gran potencia militar. Como se establece en el art. 3.5 del TUE, en su acción exterior la UE debe contribuir, entre otros objetivos, “al estricto respeto y al desarrollo del DI, en particular el respeto de los principios de la Carta de las NU”²³⁹. Se puede sostener que, en su respuesta a la segunda invasión rusa de Ucrania de 2022, la UE ha cumplido este precepto de sus Tratados Constitutivos.

Es de esperar que la UE demuestre ese mismo compromiso con el respeto de los principios estructurales y las normas imperativas del DI, con relación a otras situaciones en las que también son vulnerados (invasión turca del norte de Chipre, conflicto del Sahara Occidental, conflicto de Palestina...) ²⁴⁰, y demuestre de

238 En este sentido, se ha concluido que “... the EU response to the Ukraine invasión illustrates how international institutions can use emergencies to accrue and centralize power, push through major reforms and policy ideas with implications beyond the emergency at hand, and create precedents for future action”: CHACHKO, E., y LINOS, K., “Ukraine and the Emergency Powers of International Institutions”, *AJIL*, vol. 116 (2022), pp. 775-787, p. 786.

239 Según se afirma en la citada “Brújula Estratégica” aprobada en marzo de 2022, “la UE defiende los principios fundamentales sobre los cuales se ha construido la seguridad europea, que están consagrados en la Carta de las NU y en los documentos fundacionales de la OSCE, entre ellos el Acta Final de Helsinki y la Carta de París. Entre tales principios figuran, en particular, la igualdad soberana y la integridad territorial de los Estados; la inviolabilidad de las fronteras; la obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, y la libertad de los Estados para elegir o modificar sus propios sistemas de seguridad. Estos principios no son negociables ni pueden ser objeto de revisión o reinterpretación”: p. 8.

240 En el momento de enviar esta contribución a la imprenta, el ejército de Israel, como respuesta a los atentados terroristas contra la población civil israelí responsabilidad del grupo Hamás del 7 de octubre de 2023, está llevando a cabo una campaña de bombardeos masivos e indiscriminados en la franja de Gaza, causando miles de muertos y heridos civiles. Hasta ahora, la UE no ha adoptado ninguna medida restrictiva contra Israel, a pesar de que todas las informaciones confirman que este Estado es responsable internacionalmente de vulnerar normas imperativas de DI general, como la que prohíbe los crímenes de guerra, según ha sido denunciado por la Oficina de Derechos Humanos de NU: <https://news.un.org/es/story/2023/10/1525272>. Ni se aprecian perspectivas

forma coherente y uniforme su posición jurídica en defensa del DI. La UE podrá así contribuir decididamente a que el Estado de derecho esté vigente en el seno de un ordenamiento jurídico que, conviene insistir en ello, presenta características muy singulares, como ordenamiento esencialmente descentralizado e interestatal²⁴¹.

En definitiva, ante situaciones en las que el CS se muestra como un órgano inoperante, que por desgracia son relativamente frecuentes, le corresponde a la UE —y también a otros Estados— desempeñar en el tablero internacional el papel de una especie de “gendarme mundial”, comprometido con la defensa del respeto del DI por parte de terceros Estados responsables de vulneraciones graves de normas imperativas de este ordenamiento jurídico. El cúmulo de medidas adoptado por la UE con relación a la invasión rusa de Ucrania y la práctica seguida por la UE sobre todo durante los últimos 20 años en otras situaciones en las que también se vulneran de forma grave normas imperativas, pone de manifiesto que la UE tiene la legitimidad jurídico internacional para protagonizar ese papel, en el contexto de un ordenamiento fundamentalmente descentralizado e interestatal. De momento, mediante medidas que no implican el uso de la fuerza, como las que ha adoptado contra Rusia como reacción a la invasión de Ucrania, que constituyen una extensa batería de medidas de aplicación de normas. En el futuro se podrá comprobar si también dispone de capacidad militar para cumplir ese mismo papel con medidas que impliquen el uso de la fuerza; en el marco, claro está, de las dos excepciones a la prohibición del uso de la fuerza que permite el ordenamiento internacional: legítima defensa individual y colectiva, y autorización del CS.

En última instancia, ante la invasión rusa de Ucrania, lo que está en juego es nada menos que la contribución que corresponde realizar a la UE, como OI de integración de ámbito subregional europeo que aglutina a 27 Estados de este continente; para la formación, vigencia y respeto de un orden público internacional, basado en la existencia de normas imperativas de DI general y su efectiva aplicación. Como defiende la CDI en su citado Proyecto de 2022, se trata de normas aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como normas que no admiten acuerdo en contrario y que solo

de que los 27 Estados miembros lleguen a ponerse de acuerdo en el Consejo para adoptar alguna medida contra Israel, como un embargo de armas y de bienes de doble uso, por simbólica que pudiera considerarse, dado el apoyo militar que le proporciona Estados Unidos. Por tanto, la UE no incluye a Israel en la lista de 33 Estados a los que aplica medidas restrictivas, demostrando así una postura jurídica en absoluto coherente, si se compara la actitud pasiva y contemplativa que mantiene con relación a las vulneraciones del DI que protagoniza este último Estado, con su actuación respecto de la invasión rusa de Ucrania.

241 Véase WOHLWEND, D., *The International Rule of Law. Scope, Subjects, Requirements*, Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, 2021, pp. 147 y ss.

pueden ser modificadas por normas ulteriores de DI que general que tengan el mismo carácter. *Estas normas reflejan y protegen los valores fundamentales de la comunidad internacional, son jerárquicamente superiores a otras normas de DI y son universalmente aplicables; por lo que no cabe duda de que vinculan a todos los Estados y también OOI, incluida la propia UE*²⁴².

Para concluir, se puede recordar que en 2012 la UE recibió el Premio Nobel de la Paz, con la siguiente justificación: “la Unión Europea ha ayudado a transformar la mayor parte de Europa de un continente de guerra a un continente de paz”²⁴³. La respuesta que ha ofrecido la UE ante la invasión de Ucrania que se inicia en febrero de 2022, demuestra que obtuvo este premio merecidamente. Cabe esperar que, de cara a los próximos años, la UE desarrolle su acción exterior cumpliendo siempre, sin dobles estándares o dobles raseros, lo establecido en el citado art. 3.5 del TUE y confirme sin ninguna duda que el proceso de integración europea que los 27 Estados miembros están protagonizando, es y seguirá siendo un muy digno acreedor del Premio Nobel de la Paz. Tanto por sus actuaciones con relación a Estados del continente europeo, como también por las que lleve a efecto respecto de Estados pertenecientes a otros ámbitos geográficos. ¡Larga vida a una UE comprometida con el respeto del DI en todo el mundo!

242 A/77/10, pp. 43-44.

243 <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/press-release/>.