

LAS SANCIONES UNILATERALES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: FUNDAMENTO JURÍDICO Y EVALUACIÓN DE LAS ADOPTADAS EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

THE UNILATERAL SANCTIONS OF THE UNITED STATES OF AMERICA:
LEGAL BASIS AND EVALUATION OF THOSE ADOPTED IN SUPPORT
OF DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS

AS SANÇÕES UNILATERAIS DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA:
BASE JURÍDICA E AVALIAÇÃO DAS ADOTADAS EM DEFESA
DA DEMOCRACIA E DOS DIREITOS HUMANOS

ALEJANDRO PASTORI FILLOL (*)

RESUMEN. Las medidas unilaterales de los Estados como sanción levantan siempre cuestionamientos en uno u otro sentido. En este artículo se analiza el conjunto de instrumentos internos que tiene a su alcance Estados Unidos para adoptar dichas medidas como instrumento de política exterior, con especial referencia a las situaciones de violación a los derechos humanos y de defensa de la democracia. Al fundamento interno se sumará el análisis del tipo sanciones impuestas, la legalidad internacional de su adopción y los impactos que han tenido en función de su propósito.

PALABRAS CLAVE. Medidas unilaterales. Estados Unidos. Base jurídica interna. Sanciones. Democracia y derechos humanos.

ABSTRACT. The unilateral measures of the States as a sanction always raise questions in one way or another. This article analyzes the set of internal instruments available to the United States to adopt such measures as a foreign policy instrument, with special reference to situations of violation of human rights and defense of democracy. To the internal basis, the analysis of type of sanctions imposed, the international legality of their adoption and the impacts they have had based on their purpose will be added.

(*) Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la UdelaR. Correo electrónico: alejandropastori@adinet.com.uy

KEYWORDS. Unilateral measures. United States. Internal legal basis. Sanctions. Democracy and human rights.

RESUMO. As medidas unilaterais dos Estados como sanção sempre levantam questões de uma forma ou de outra. Este artigo analisa o conjunto de instrumentos internos à disposição dos Estados Unidos para adotar tais medidas como instrumento de política externa, com especial referência às situações de violação de direitos humanos e defesa da democracia. À base interna serão adicionados o análise do tipo de sanções impostas, a legalidade internacional de sua adoção e os impactos que tiveram com base em sua finalidade.

PALAVRAS – CHAVE. Medidas unilaterais. Estados Unidos. Base legal doméstica. Sanções. Democracia e direitos humanos.

1. Introducción

Las relaciones internacionales contemporáneas atraviesan un período en el que el uso de las sanciones ha aumentado considerablemente. El promedio de sanciones impuestas durante los años 2010 a 2019, ambos inclusive, casi se ha duplicado, pasando a 482 al año, desde una media de 250 sanciones al año en las décadas de 1990 y 2000 (VAN BERGEIJK, 2021).

La aplicación de sanciones basadas en la defensa de la Democracia o los Derechos Humanos no son nada nuevo. Desde 1974, una enmienda a la Ley de Asistencia Exterior de los Estados Unidos de EE.UU. restringe la ayuda de seguridad a los Estados que llevan a cabo violaciones a los derechos humanos reconocidas internacionalmente. Ya en 1977, la ONU adoptó un embargo de armas contra Sudáfrica por su política de *apartheid*.

En la primera sección el trabajo aborda las sanciones unilaterales en Estados Unidos: sus objetivos de política exterior y las agencias involucradas en el proceso de formulación de estas políticas públicas. La segunda sección se centra en la aplicación internacional de las sanciones estadounidenses, analizando los tipos de sanciones unilaterales y la tercera en el alcance de estas. La cuarta sección discute los impactos económicos, políticos y sociales de las sanciones y la quinta parte presenta el creciente debate alrededor de su legalidad internacional, introduciendo la diferencia entre sanciones primarias y secundarias.

La sección final del trabajo avanza las conclusiones que se desprenden acerca del panorama de las sanciones internacionales que aplican los Estados Unidos a cuestiones de democracia y Derechos Humanos.

Las recientes sanciones a Rusia por la invasión a Ucrania, salvo en algunos casos, se mencionan en capítulo aparte ya que se están implementando en paralelo con la redacción de este artículo y no son un capítulo cerrado.

2. Las sanciones unilaterales en Estados Unidos

Las sanciones económicas por motivos de derechos humanos o ataque a la democracia son el instrumento más utilizado para poner presión sobre los países violadores de las normas del derecho internacional, aunque no son las únicas que utiliza Estados Unidos.

2.1 Objetivos

En el ámbito de la política exterior y la seguridad nacional, las sanciones pueden incluir medidas como embargos comerciales; restricciones a determinadas exportaciones o importaciones; denegación de asistencia, préstamos e inversiones extranjeras; bloqueo de activos extranjeros bajo la jurisdicción de Estados Unidos; y prohibición de transacciones económicas que involucren a ciudadanos o empresas estadounidenses. Las sanciones llamadas “secundarias” se utilizan para ejercer una presión adicional sobre el Estado sobre el que se aplicarán las sanciones. Penalizan a terceras partes involucradas en actividades con el país sancionado que socavan o evaden el propósito del régimen de sanciones.

2.2 Las agencias involucradas

El Poder Legislativo

El rol principal del Poder Legislativo es la determinación de las situaciones donde se deben aplicar las sanciones. Como parte de esta responsabilidad, el Congreso promulga leyes que autorizan o exigen que el presidente tome medidas para hacer frente a los problemas de política exterior y seguridad nacional que ameritan sanciones: golpes de Estado, proliferación de armas, terrorismo internacional, tráfico ilícito de estupefacientes, abusos de los derechos humanos (incluida la trata de personas y el incumplimiento de la libertad religiosa por parte de los Estados extranjeros), inestabilidad regional, inseguridad cibernética, corrupción, blanqueo de dinero o acontecimientos que surgen de regiones o países específicos, como Rusia, Corea del Norte e Irán.

El Poder Ejecutivo

Tanto por interpretación constitucional como por historia, reside en el Poder Ejecutivo la facultad principal de tomar decisiones cuando se utilizan sanciones económicas como instrumento de la política exterior de Estados Unidos. Si las sanciones van a formar parte de una política ya identificada por el Congreso, el Presidente debe seguir los requisitos de la legislación pertinente. Por ejemplo, las sanciones impuestas a Rusia en relación con

su invasión de Ucrania, la muerte de Sergei Magnitsky, el comercio de armas con Siria, la interferencia electoral y las violaciones de las sanciones relativas a Corea del Norte se basan en requisitos legislativos. No obstante, sigue siendo responsabilidad del Poder Ejecutivo tomar cada una de las determinaciones legales que conforman el régimen de sanciones. Estas deben basarse en emergencia nacional, emergencia internacional y en las obligaciones de los tratados establecidas en la legislación.

El Presidente determina si una situación plantea una “amenaza inusual y extraordinaria, que tiene su origen en todo o en parte sustancial, fuera de Estados Unidos, para la seguridad nacional, la política exterior o la economía de Estados Unidos”. En este proceso, el Presidente declara la existencia de una emergencia nacional, según lo previsto en la Ley de Emergencias Nacionales (50 U.S.C. 1601 y siguientes), presenta dicha declaración al Congreso y la publica en el Registro Federal para establecer un registro público. En el marco de esta emergencia nacional, el Presidente invoca además las autoridades otorgadas a su cargo en la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional (FERGUSSON et. al, 2020).

Las agencias dependientes

La facultad del Poder Ejecutivo de aplicar y administrar las sanciones abarca todos los organismos de gobierno aunque los Departamentos de Estado, del Tesoro y de Comercio son los principales organismos a través de los cuales se aplican las sanciones. El Departamento de Estado gestiona la venta de armas, las relaciones diplomáticas, la expedición de visados, la ayuda militar y la ayuda exterior. El Departamento del Tesoro regula las transacciones, el acceso a los activos con sede en Estados Unidos, el uso del dólar y del sistema bancario estadounidense, y la voz y el voto de Estados Unidos en las instituciones financieras internacionales. Por su parte, el Departamento de Comercio supervisa la concesión de licencias de exportación y el cumplimiento de las obligaciones internacionales, principalmente las relacionadas con la no proliferación de armas de destrucción masiva.

Otras agencias tienen un papel particular en sus propias misiones: el Departamento de Justicia persigue la evasión de sanciones y las violaciones de las leyes sobre sanciones y exportaciones, el Departamento de Seguridad Nacional supervisa las aduanas que afectan a la importación y tiene un papel de apoyo al Departamento de Estado en la expedición de visados y el Departamento de Energía tiene un papel en la supervisión de las obligaciones derivadas de los acuerdos nucleares internacionales.

La Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), dependiente del Departamento del Tesoro, aplica sanciones económicas y comerciales basadas en la política exterior y los objetivos de seguridad nacional de Estados

Unidos. Garantiza que países y empresas seleccionados incluidas las filiales extranjeras, cumplan con las normas de la OFAC que tienen como objetivo frustrar la actividad ilícita, el financiamiento del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el tráfico de armas y drogas o la trata de personas (OFAC, 2004). Todo ciudadano estadounidense debe cumplir la normativa de la OFAC, incluidos extranjeros con residencia permanente, independientemente del lugar en el que se encuentren, todas las personas y entidades de Estados Unidos, todas las entidades constituidas en Estados Unidos y sus sucursales extranjeras. Algunos programas abarcan las filiales extranjeras que sean propiedad o estén controladas por empresas estadounidenses. Y ciertos programas (OFAC, 2022) también exigen el cumplimiento a personas extranjeras en posesión de bienes de origen estadounidense.

Una sola multa de la OFAC -que puede llegar a cifras de siete, ocho y nueve dígitos- en 2021 supera el importe total de las multas que la OFAC imponía en 2011 en un año completo (OFAC, 2011: OFAC, 2021). Las multas más pequeñas impuestas en la actualidad son significativamente más altas que las de hace sólo cinco años. Durante el período comprendido entre los años 2006 hasta 2020, la OFAC impuso 5.680 millones de dólares en sanciones monetarias civiles (CMP). Aunque los bancos siguen siendo los que más multas reciben en dólares, las CMP contra empresas distintas no bancarias, incluidas las instituciones financieras no tradicionales según la definición de la Ley Patriota, constituyen la mayor parte del número total de multas cada año. En cada uno de los últimos 12 años, la categoría “otras empresas” representó cerca o más del 75 por ciento del número total de todas las multas impuestas por la OFAC. Y en cinco de esos años, el número total de multas contra otras empresas superó el 80 por ciento.

3. Aplicación en las relaciones internacionales

3.1 Tipos

Estados Unidos mantiene una serie de sanciones contra gobiernos, entidades e individuos extranjeros, que ha identificado como:

- Partidarios de actos de terrorismo internacional (Cuba, Irán, Corea del Norte, Siria)
- Proliferadores de armas nucleares (Irán, Corea del Norte, Siria)
- Violadores graves de las normas internacionales de derechos humanos, gobernanza democrática o normas de corrupción (Bielorrusia, Burundi, República Centroafricana, Cuba, República Democrática del Congo, Irán, Libia, Nicaragua, Corea del Norte, Rusia, Somalia, Sudán del Sur, Siria, Venezuela, Balcanes Occidentales, Yemen, Zimbabue y la organización Hezbolá)

- Amenazas a la estabilidad regional (Irán, Corea del Norte, Rusia, Siria);

La lista de países sujetos a sanciones económicas de Estados Unidos se ajusta periódicamente a medida que OFAC añade o deroga normas pertinentes al país sancionado de acuerdo con la evolución de sus relaciones con Estados Unidos. También mantiene un régimen de sanciones que abarcan personas y entidades que participan en:

- Abusos graves de los derechos humanos y en la corrupción dentro del sistema estatal
- Terrorismo internacional
- Injerencia en las elecciones
- Extralimitación del sector de la inteligencia
- Tráfico ilícito de estupefacientes
- Proliferación de armas
- Actividades cibernéticas ilícitas
- Comercio de diamantes provenientes de zonas de conflicto
- Delincuencia transnacional

El régimen se extiende a personas y entidades que hayan sido sancionadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (República Centroafricana, República Democrática del Congo, Eritrea, Guinea-Bissau, Irán, Irak, Líbano, Libia, Corea del Norte, Somalia, Sudán del Sur, Yemen y personas afiliadas al Estado Islámico [ISIS/Daesh], Al Qaeda o los talibanes).

Estados Unidos aplica sanciones unilaterales basándose en dos criterios: país o actividad.

Sanciones específicas por país

Las sanciones específicas por país se dividen en dos categorías: abarcativas o por entidad específica. Las sanciones abarcativas restringen las actividades de las personas estadounidenses con los nacionales del país sancionado. Las sanciones basadas en entidades restringen las actividades de las personas estadounidenses con nacionales del país designado que se dedican a las actividades sujetas a sanciones. Por lo general, las sanciones globales incluyen amplias restricciones comerciales y prohíben la actividad comercial con todo un país. Irán y Cuba son los mejores ejemplos. Las sanciones “selectivas” o “direccionadas” (targeted) restringen las transacciones de/con personas o entidades específicas. Por ejemplo, el programa de

sanciones de Estados Unidos en relación con Somalia se dirige a personas que realizan actos que amenazan la paz, la seguridad o la estabilidad de Somalia. Las sanciones sectoriales también son una forma de sanciones selectivas dirigidas a un sector o sectores específicos de la economía de un país. A menos que el gobierno de Estados Unidos conceda una licencia que permita lo contrario, las sanciones abarcativas por países limitan la mayoría de las interacciones económicas con esos países específicos. Por lo general, se prohíbe a los estadounidenses participar o facilitar, directa o indirectamente, cualquier transacción que involucre a un país sancionado, a un gobierno o a un agente de ese gobierno.

Sanciones basadas en actividades

Motivos

Las sanciones basadas en la actividad pretenden restringir ciertas actividades ilegales como el terrorismo, el tráfico de drogas y la proliferación de armas de destrucción masiva. A diferencia de las sanciones por países, las sanciones basadas en la actividad no pretenden dirigirse a un país concreto, sino a personas u organizaciones designadas, independientemente de su país de residencia. Una excepción a las sanciones basadas en la actividad son ciertos gobiernos que se considera que promueven las actividades restringidas, como el terrorismo patrocinado por el gobierno. El mecanismo principal para aplicar las sanciones basadas en la actividad es la identificación de individuos y organizaciones que participan en las actividades restringidas y la prohibición de cualquier transacción financiera con ellos. Por lo tanto, este tipo de sanciones, conocidas como “sanciones inteligentes”, pueden dirigirse a funcionarios o funciones gubernamentales extranjeros específicos sin tener un impacto adverso directo en la economía del Estado nación extranjero en su conjunto y en su población. Esto contrasta fuertemente con las sanciones convencionales de ámbito nacional que afectan a la economía de toda la nación y a su población en lugar de a las entidades específicas que patrocinan o apoyan el terrorismo.

Tras los atentados del 11 de septiembre, la Administración Bush introdujo una nueva legislación que ampliaba la política de sanciones antiterroristas de Estados Unidos contra las personas y organizaciones incluidas en la lista de terroristas especialmente designados (SDT) y organizaciones terroristas extranjeras (FTO). Además, con el fin de desarrollar una amplia cooperación internacional en la Guerra contra el Terrorismo, Estados Unidos se declaró dispuesto a levantar las sanciones contra los Estados previamente seleccionados. La OFAC, como agencia de inteligencia financiera y de aplicación de la ley dentro del Departamento del Tesoro, es responsable de administrar y regular las sanciones económicas contra países seleccio-

nados con el fin de promover la seguridad nacional y la política exterior de Estados Unidos (Exec. Order No. 13224, 2001).

3.2 Alcance

La Ley Global Magnitsky

La Ley Global Magnitsky de Responsabilidad por los Derechos Humanos (Título XII, Subtítulo F de P.L. 114- 328; nota 22 U.S.C. §2656) autoriza al presidente a imponer sanciones económicas y a denegar la entrada en Estados Unidos a cualquier persona extranjera identificada como implicada en abusos de los derechos humanos o corrupción.

La Ley Global Magnitsky(1) traslada los términos de una ley anterior centrada en Rusia, la Ley de Responsabilidad del Estado de Derecho Sergei Magnitsky de 2012 (título IV del P.L. 112-208; 22 U.S.C. §5811 nota), al escenario global. Globaliza efectivamente el alcance de la ley de 2012 al autorizar al Presidente a denegar la entrada en Estados Unidos, revocar cualquier visado ya expedido y bloquear los bienes bajo jurisdicción estadounidense de cualquier persona extranjera (individuo o entidad) que el Presidente determine que:

- a) sea “responsable de ejecuciones extrajudiciales, torturas u otras violaciones graves de los derechos humanos internacionalmente reconocidos”, según la definición del artículo 22 del Código de los Estados Unidos, §2304(d)(1), contra quienes trabajan (1) para denunciar las actividades ilegales de funcionarios del gobierno o (2) para obtener, ejercer, defender o promover los derechos humanos y las libertades, incluidos los derechos a un juicio justo y a unas elecciones democráticas;
- b) sea un funcionario de un gobierno extranjero responsable de actos de corrupción significativos, un asociado de alto nivel de dicho funcionario o un facilitador de dichos actos, que incluyen la expro-

(1) Sergei Magnitsky, abogado fiscalista y auditor en Rusia, documentó el fraude fiscal desenfrenado y otros tipos de corrupción por parte de personas asociadas al gobierno ruso. Magnitsky fue detenido en noviembre de 2008, al parecer por evasión de impuestos, y se le negó la atención médica, las visitas familiares y el debido proceso legal. Mientras estuvo detenido, al parecer fue golpeado y posiblemente torturado. Murió en prisión en noviembre de 2009. El Congreso aprobó la Ley Sergei Magnitsky para exigir al presidente que identifique a la(s) persona(s) implicada(s) en la detención, los abusos o la muerte de Magnitsky, y el consiguiente encubrimiento, o a los responsables de graves violaciones de derechos humanos contra personas en Rusia. Las personas identificadas están sujetas al bloqueo de activos bajo jurisdicción estadounidense, se les prohíbe realizar transacciones en Estados Unidos y se les niega la entrada en el país.

piación de bienes privados o públicos para beneficio personal, la corrupción en contratos gubernamentales o la extracción de recursos naturales, el soborno o el refugio en el extranjero de ganancias mal habidas.

La ley Magnitsky también autoriza al Presidente a poner fin a la aplicación de las sanciones si determina que la persona designada no ha participado en la actividad por la que se impusieron las sanciones; ha sido procesada por el delito; o ha cambiado su comportamiento, “ha pagado una consecuencia apropiada” y se ha comprometido a no volver a realizar actividades sancionables. El Presidente también puede poner fin a la imposición de sanciones si considera que ello redundaría en beneficio de la seguridad nacional de Estados Unidos.

El 20 de diciembre de 2017, el presidente Trump emitió la Orden Ejecutiva (E.O.) 13818 (Exec. Order No. 13818, 2017) al considerar que “la prevalencia y la gravedad del abuso de los derechos humanos y la corrupción ... han alcanzado tal alcance y gravedad que amenazan la estabilidad de los sistemas políticos y económicos internacionales” y “constituyen una amenaza inusual y extraordinaria para la seguridad nacional, la política exterior y la economía de los Estados Unidos”, invocando la Ley Global Magnitsky y las autoridades de emergencia establecidas en la Ley de Emergencias Nacionales (NEA; P.L. 94-412; 50 U.S.C. §§1601 et seq.) y la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional (IEEPA; P.L. 95-223; 50 U.S.C. §§1701 et seq.).

La OE 13818, que el Departamento del Tesoro describe como un desarrollo y aplicación de la Ley Global Magnitsky, incluye diferencias en el lenguaje que amplían el alcance más allá de lo establecido en la ley. La OE amplía la norma de comportamiento para los objetivos potencialmente sancionables, pasando de los responsables de las “internacionalmente reconocidas violaciones a los derechos humanos” definidas por la ley contra determinadas personas a los “responsables o cómplices, o que hayan participado directa o indirectamente, en graves abusos de derechos humanos”. La OE no define “abuso grave de los derechos humanos”. Del mismo modo, la OE se refiere simplemente a la “corrupción”, en lugar de los “actos de corrupción significativos” de la ley. La OE especifica además otras categorías de personas como posibles objetivos de las sanciones, incluyendo, por ejemplo, cualquier persona que se determine que “es o ha sido dirigente o funcionario de” una entidad “que haya cometido, o cuyos miembros hayan cometido” graves abusos de los derechos humanos o corrupción.

La OE delega la determinación de las sanciones en el Secretario del Tesoro, en consulta con el Secretario de Estado y el Fiscal General. Como ocurre con los regímenes de sanciones en general, la Oficina de Control de Activos

Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro administra las sanciones económicas, mientras que el Departamento de Estado aplica las sanciones en materia de visados. La Ley Global Magnitsky expira el 23 de diciembre de 2022.

3.3 Los diez programas de sanciones de OFAC

La autoridad de la OFAC para aplicar las sanciones se establece principalmente en diez codificaciones:

1. TWEA (USC,1917) aborda las cuestiones políticas y fue la base de las sanciones contra Cuba y Corea del Norte. En la actualidad, la TWEA se utiliza raramente debido a una resolución conjunta del Congreso de octubre de 1917, que restringió la aplicación de la TWEA únicamente a períodos de guerra o emergencias nacionales (Michalec, 1991). La Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional (IEEPA) amplió esta restricción excluyendo la aplicabilidad de la TWEA de las emergencias nacionales.
2. La IEEPA (The International Emergency Economic Powers Act) se promulgó en 1977 y es la base legislativa de las sanciones contra Myanmar Irán, Sudán y Zimbabue, así como las sanciones contra el comercio de diamantes, el terrorismo, los estupefacientes y las armas nucleares . Tras preparar un informe para el Congreso sobre las circunstancias que constituyen una “amenaza inusual y extraordinaria”, el Presidente puede utilizar la IEEPA para recomendar las medidas necesarias para hacer frente a la situación.
3. ISA (Sanciones contra Iraq) es la base de las antiguas sanciones iraquíes en respuesta a los ataques de Irak a Kuwait. Ha sido sustituida en gran medida por el Reglamento de Sanciones Iraquíes, emitido generalmente bajo la autoridad de la IEEPA.
4. UNPA (Ley de Participación de las Naciones Unidas) es la base de las sanciones contra Irak y el comercio de diamantes. Esta ley otorga al Presidente la autoridad para aplicar las disposiciones obligatorias de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y le autoriza a alinear la política exterior de Estados Unidos con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, incluidas las sanciones civiles y penales. En virtud de esta ley, cualquier fondo o propiedad implicado en cualquier violación de las normas del Presidente será confiscado a favor de Estados Unidos.
5. La Ley de Cooperación Internacional para la Seguridad y el Desarrollo (ISDCA, por sus siglas en inglés) fue la base de algunas sanciones

impuestas a Irán. Esta ley también prohíbe la importación de bienes y servicios de cualquier país que apoye el terrorismo. Aunque Irán era el objetivo de esta ley, puede ampliarse al comercio con cualquier país que apoye el terrorismo.

6. CDA (Ley de la Democracia Cubana de 1992, también Ley Torricelli o Torricelli-Graham) fue en parte la otra base de las sanciones a Cuba. prohibió a las filiales de empresas estadounidenses con sede en el extranjero el comercio con Cuba, los viajes a Cuba de ciudadanos estadounidenses y el envío de remesas familiares a Cuba. A la vez, la Ley también disminuyó las restricciones a la recepción de alimentos y donaciones humanitarias por parte de Cuba, permitiendo a las organizaciones no gubernamentales y a los individuos en Cuba prestar asistencia sin requerir una licencia particular. También se permite la exportación de medicinas y suministros médicos de Estados Unidos a Cuba, pero dichas exportaciones deben ser autorizadas mediante licencias de la Oficina de Industria y Seguridad (BIS).
7. LIBERTAD (Ley de Libertad y Solidaridad Democrática de Cuba) sigue siendo una base parcial de las sanciones a Cuba. Esta ley también se conoce como la Ley Helms-Burton, que codifica el Reglamento de Control de Activos Cubanos e impone algunos límites extraterritoriales a las actividades de las personas extranjeras. La ley refuerza y continúa el embargo de Estados Unidos contra Cuba, ampliando la aplicación territorial del embargo inicial para que se aplique a las empresas extranjeras que comercian con Cuba. Penaliza a las empresas extranjeras que supuestamente “trafican” con bienes que antes eran propiedad de ciudadanos estadounidenses pero que fueron confiscados por Cuba tras la revolución cubana. La ley también incluye los bienes que antes eran propiedad de cubanos que se han convertido en ciudadanos estadounidenses.
8. AEDPA (Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva) se promulgó en 1996. En ella se analizan las circunstancias en las que se puede considerar que los ciudadanos estadounidenses que apoyan o participan en transacciones financieras con los gobiernos de los países mencionados apoyan el terrorismo internacional.
9. Kingpin Act (Ley de Designación de Cabecillas Extranjeros de Narcóticos) es la base de las restricciones contra el narcotráfico. El propósito de la ley es negar a los narcotraficantes extranjeros, sus organizaciones y agentes, el acceso al sistema financiero de los Estados Unidos y prohibir todo el comercio y las transacciones entre las corporaciones y los individuos de los Estados Unidos. También busca

bloquear las propiedades en las que están involucrados quienes hayan sido categorizados como narcotraficantes.

10. CISADA (Ley Integral de Sanciones a Irán, Rendición de Cuentas y Desinversión de 2010) es la base del Reglamento de Transacciones y Sanciones a Irán, del Reglamento de Sanciones Financieras a Irán y del Reglamento de Sanciones por Abuso de Derechos Humanos a Irán. La CISADA modificó las disposiciones de la anterior Ley de Sanciones a Irán para (1) ampliar las sanciones de Estados Unidos contra entidades de terceros países; (2) permitir la imposición de sanciones adicionales a Irán; (3) codificar las sanciones existentes contra Irán; y (4) establecer nuevas obligaciones de diligencia debida para las instituciones financieras. También modificó la Ley de Sanciones contra Irán exigiendo al Presidente que inicie una investigación para imponer posibles sanciones a personas que contribuyan al suministro de petróleo refinado de Irán, aumentar las posibles sanciones que el gobierno de Estados Unidos puede imponer y ampliar la cobertura de las sanciones a cualquier persona o entidad en todo el mundo. La cobertura puede extenderse a las empresas matrices de las filiales que conocían o deberían haber conocido la actividad sancionable.

3.4 Las nuevas sanciones a Rusia en 2022

En respuesta a lo que el gobierno de los Estados Unidos consideró “una nueva invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa” el 24 de febrero de 2022, el Poder Ejecutivo implementó las siguientes sanciones:

- Sanciones a cuentas correspondientes y de pago directo de y de pago de la mayor institución financiera de Rusia, el Sberbank, incluidas 25 filiales.
- Bloqueo total a la segunda institución financiera de Rusia, el banco VTB (VTB), incluidas 20 filiales. Se congelaron todos los activos del VTB que estén en contacto con el sistema financiero de Estados Unidos y se prohibió a personas de ese país hacer transacciones con ellos.
- Bloqueo total a otras tres importantes instituciones financieras rusas: Bank Otkritie, Sovcombank OJSC y Novikombank- y 34 filiales.
- Restricciones a la deuda y al capital de trece de las principales empresas y entidades rusas, incluyendo restricciones a todas las transacciones, provisión de financiamiento y otras operaciones con nueva deuda de más de 14 días de vencimiento y nuevas acciones emitidas

por: Sberbank, AlfaBank, Credit Bank of Moscow, Gazprombank, Russian Agricultural Bank, Gazprom, Gazprom Neft, Transneft, Rostelecom, RusHydro, Alrosa, Sovcomflot y Russian Railways.

- Bloqueo total a las élites rusas y sus familiares: Sergei Ivanov (y su hijo, Sergei), Nikolai Patrushev (y su hijo Andrey), Igor Sechin (y su hijo Ivan), Andrey Puchkov, Yuriy Solviev (y dos empresas inmobiliarias de su propiedad), Galina Ulyutina y Alexander Vedyakhin entre otras prominentes figuras. Se canceló el acceso al sistema financiero estadounidense y se congelaron los activos que tengan en Estados Unidos, además de impedirles viajar. Lo mismo con las elites en Bielorusia.
- Amplias restricciones a los militares, incluido el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas de Rusia. Se restringen las exportaciones de casi todos los artículos estadounidenses y los producidos en países extranjeros que utilicen determinados programas informáticos, tecnología o equipos de origen estadounidense.
- Restricciones en toda Rusia a la importación de bienes tecnológicos críticos producidos en Estados Unidos o en países extranjeros utilizando software, tecnología o equipos de origen estadounidense. Esto incluye restricciones en toda Rusia sobre semiconductores, telecomunicaciones, seguridad de encriptación, láseres, sensores, navegación, aviónica y tecnologías marítimas. Estos controles severos y sostenidos cortarán el acceso de Rusia a la tecnología de vanguardia (White House, 2022a).

El 8 de marzo, el Presidente Biden anunció una prohibición total a las importaciones de petróleo y gas de Rusia (White House, 2022b). El 9 de marzo, el Departamento de Comercio modificó el Reglamento de Administración de Exportaciones (EAR) añadiendo 91 nuevas entidades a la Lista de Entidades que actúan de forma contraria a la política exterior o a los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos. La Oficina de Industria y Seguridad (BIS) ha impuesto sanciones estrictas y amplias a Rusia en “Aplicación de las sanciones contra Rusia en virtud del Reglamento de Administración de Exportaciones (EAR)”. Se imponen requisitos de licencia adicionales y se limita la disponibilidad de la mayoría de las excepciones de licencia para las exportaciones, reexportaciones y transferencias a las entidades de la lista.

La lista de sanciones estadounidenses en este caso aumenta o se modifica en la medida en que no se resuelve el conflicto en Ucrania.

4. Impactos

4.1 En países sancionados

El impacto económico que se pretende conseguir con las distintas sanciones de Estados Unidos varía mucho en su diseño. Algunas sanciones están diseñadas para tener un efecto amplio y desestabilizador en la economía de un país sancionado, a menudo en un esfuerzo por buscar cambios significativos en el comportamiento del gobierno o un cambio de gobierno.

Las sanciones impuestas a Irán y Venezuela, por ejemplo, se dirigen al sector clave que produce ingresos en la economía (el petróleo) y al banco central, y restringen el acceso al mercado financiero estadounidense, muy utilizado para realizar transacciones internacionales. Asimismo, las restricciones al acceso de algunas empresas rusas a la financiación estadounidense pretenden crear una interrupción en la disponibilidad de crédito para las empresas rusas de propiedad estatal o con conexiones políticas. PEKSEN (2019) ha revisado el impacto de las sanciones económicas en la estabilidad política de los países sancionados y el grado en que las sanciones aumentan la violencia política, la represión estatal y la estabilidad de los líderes en estos países, llegando a la conclusión de que la literatura existente ofrece pruebas sustanciales de que la presión económica extranjera induce a los gobiernos sancionados a cometer más represión para eliminar cualquier amenaza potencial a sus regímenes y para restaurar el orden y la estabilidad política (ADAM & TSARSITALIDOU, 2019).

Para GRAUVOGEL (2017) la movilización contra el régimen en los países sometidos a sanciones constituye una correa de transmisión clave desde la presión externa hasta el cambio interno, vinculando las sanciones con la protesta interna que legitiman el activismo contra el régimen. Sin embargo, es probable que las sanciones amenacen la supervivencia de los líderes elegidos democráticamente, mientras que no tienen ningún efecto discernible sobre la estabilidad de las autocracias, excepto las dictaduras personalistas.

El impacto final de una sanción depende asimismo de la medida en que el destinatario de la sanción sea capaz de eludir o adaptarse a la sanción (Hufbauer, 1985). El gobierno de Maduro en Venezuela, por ejemplo, ha buscado vínculos económicos más estrechos con China y Rusia frente a las sanciones de Estados Unidos, y el gobierno ruso utilizó sus considerables reservas de divisas para apoyar a las empresas sancionadas y se centró en la creación de industrias nacionales. Es más difícil para el Estado sancionado encontrar mercados alternativos cuando las sanciones se imponen multilateralmente que cuando se imponen unilateralmente. Otras sanciones están diseñadas para ejercer una presión económica específica sobre los principales responsables de la toma de decisiones, minimizando los daños colate-

rales para los ciudadanos del país sancionado y los intereses económicos de Estados Unidos. La congelación de los activos estadounidenses de la esposa del presidente venezolano Maduro, por ejemplo, probablemente no tenga efectos amplios en la economía venezolana o estadounidense, pero pretende presionar al gobierno de Maduro para que cambie su comportamiento.

No obstante, el informe de la Relatora Especial (DRURY & PEKSEN, 2014). sobre el impacto negativo de las medidas coercitivas unilaterales sobre los derechos humanos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas Alena Douhan de Diciembre de 2021 encontró que las sanciones unilaterales son especialmente dañinas para los derechos humanos de las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables de las poblaciones de los países objeto de las sanciones. En cuanto a las mujeres, el informe encuentra una correlación entre sanciones, descenso de la actividad económica y pérdida de empleo. Ello aumenta directamente la probabilidad de que sean objeto de traficantes para su explotación sexual. Los grupos vulnerables incluyen a los indígenas, las personas con discapacidad, los refugiados, los desplazados internos, los migrantes, las personas que viven en la pobreza, los ancianos, las personas afectadas por enfermedades graves y otras personas que se enfrentan a retos particulares en la sociedad. La razón es que estos grupos son los que más dependen de la ayuda social o humanitaria que no puede ser suministrada debido a las sanciones, a pesar de que técnicamente se eximan las transacciones relacionadas con artículos humanitarios. La complejidad de la normativa sobre sanciones, combinada con la aplicación extraterritorial y la aversión al riesgo de ser penado ha llevado a que las entidades se excedan en el cumplimiento de las sanciones unilaterales por miedo a las consecuencias de infracciones involuntarias. El informe puntualiza los ejemplos de bancos reticentes a financiar la ayuda o a procesar las transacciones para las compras humanitarias y de empresas de transporte que se niegan a manejar los envíos de bienes humanitarios. En ocasiones, las organizaciones no gubernamentales humanitarias han dejado de operar en los países sancionados debido a estas dificultades.

Un aspecto especialmente nocivo de las sanciones es que suelen incluir embargos de combustible, impidiendo a los países sancionados obtener insumos para mantener infraestructuras esenciales para la vida, como los sistemas de suministro de alimentos, agua, saneamiento, salud y electricidad. La imposición de sanciones tiene un efecto nocivo sobre la seguridad alimentaria en los Estados sancionados. Asimismo aumentan notoriamente el Índice Global del Hambre (OCHA, 2021) y también afectan negativamente la seguridad alimentaria. AFESORGBOR (2021) encuentra que la correlación se mantiene cuando se toman datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) o del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). El uso simul-

táneo de sanciones financieras y comerciales tiene un impacto adverso más pronunciado sobre la seguridad alimentaria comparado con su utilización por separado (AFESORGBOR, 2021). La falta de combustible impide que las bombas eléctricas suministren agua para beber y para el saneamiento. Los medicamentos y los equipos médicos no pueden ser entregados y la gente no puede llegar a los hospitales para recibir atención médica, incluso para las pruebas y el control en el curso de los embarazos, para dar a luz a los bebés, para la vacunación de los niños y para obtener ayuda médica.

SAJEDI (2021) encontró que tanto líderes iraníes como una amplia variedad de observadores internacionales encontraban una relación entre las extensas sanciones de Estados Unidos sobre Irán -que constituyen el núcleo de una campaña de “máxima presión” de Estados Unidos destinada a modificar el comportamiento de Teherán- y la incapacidad de este país para hacer frente al brote de COVID-19. Un país objeto de sanciones unilaterales retrocede siempre en la escala de desarrollo, impidiendo alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible universales que pretenden mejorar la vida de todos, y especialmente la de las mujeres, las niñas, los ancianos y las personas con enfermedades graves o crónicas.

En cuanto a las recientes sanciones a Rusia por motivo de la invasión a Ucrania, la acción coordinada entre Estados Unidos y la Unión Europea combina sanciones de modo tal que tendrá un impacto sin precedentes contra una economía nacional, de acuerdo a lo que esperan expertos como David Cortright y George A. López del Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz, Universidad de Notre Dame (HUBER, 2022).

4.2 En los Estados Unidos

Las sanciones también suponen un coste económico para Estados Unidos, ya que restringen las transacciones económicas en las que, de otro modo, participarían individuos y empresas estadounidenses. Los grupos empresariales estadounidenses han planteado en varias ocasiones su preocupación por el hecho de que las sanciones perjudiquen a los fabricantes estadounidenses (WOLFF, 2005), pongan en peligro los puestos de trabajo en Estados Unidos y, cuando las sanciones se aplican de forma unilateral, cedan oportunidades de negocio a empresas de otros países. KOHL (2021), encuentra que las sanciones comerciales impuestas por Estados Unidos tienen un efecto negativo a corto plazo sobre las importaciones de Estados Unidos y las exportaciones a los países sancionados en relación con los no sancionados de entre un 30 y un 40 por ciento. Las sanciones financieras reducen las importaciones estadounidenses en un 35 por ciento. Y no encuentra prueba o evidencia de un efecto rebote al levantarse las sanciones. Por el contrario, las importaciones de los antiguos Estados sancionados siguen

disminuyendo hasta un 70 por ciento en relación con los no sancionados hasta 4 años después de que se haya levantado una imposición comercial. También encuentra que entre un 7 y un 14 por ciento de las exportaciones estadounidenses se desvían a los vecinos geográficos de los Estados sancionados durante el periodo de imposición de las medidas comerciales, lo que demuestra a la agilidad de los exportadores en la reorganización de las cadenas de suministro regionales y/o al comportamiento de “ruptura de las sanciones”.

Las sanciones de Estados Unidos también conllevan el riesgo de que el Estado sancionado tome medidas de represalia. Por ejemplo, la industria del marisco de Alaska y los productores de manzanas y peras del Estado de Washington (ROSS, 2014) se vieron afectados negativamente por las represalias de Rusia a las importaciones agrícolas de los países que imponen sanciones. Toda esta situación de represalias “rebote” parece en curso también actualmente en el caso de las sanciones por la invasión a Ucrania, aunque no tanto a los Estados Unidos como a otras zonas del mundo, en temas de energía y agrícolas.

Un uso extensivo de las sanciones estadounidenses podría restringir también el acceso al sistema financiero y erosionar el estatus del dólar en la economía mundial. Desde la Segunda Guerra Mundial, el dólar estadounidense se ha utilizado ampliamente en las transacciones económicas internacionales, y Estados Unidos obtiene beneficios económicos de su uso generalizado (incluidos los tipos de interés más bajos de los préstamos). Estados Unidos ha aprovechado cada vez más el papel del dólar para sus objetivos de política exterior, incluyendo la restricción del acceso al dólar y a los mercados financieros de Irán, Rusia y Venezuela.

Utilizando datos de 12 bancos iraníes durante el período 2006-2018, DIZAJI (2021) encuentra que “la intensidad de las sanciones está asociada a un mayor aumento de los costos de los bancos iraníes. Las puntuaciones de eficiencia de costos de los bancos iraníes muestran, en promedio, una tendencia a la baja durante el período de estudio para bancos comerciales, bancos privados, bancos de desarrollo y bancos estatales. Muchos gobiernos extranjeros afectados por las sanciones financieras de Estados Unidos y sus socios económicos están explorando y creando cada vez más formas de reducir su dependencia del dólar estadounidense”. Si los países abandonan el dólar estadounidense y adoptan otras monedas, Estados Unidos podría tener que hacer frente a un mayor coste de los préstamos, entre otros efectos económicos.

5. Legalidad

La aplicación de sanciones económicas unilaterales se ha descrito como “una de las áreas menos desarrolladas del derecho internacional” (WHITE & ABASS, 2006). El término “sanciones” es notoriamente difícil de definir y no aparece por sí mismo en los principales instrumentos internacionales.

RYNGAERT (2008) ha estudiado las sanciones estadounidenses desde la perspectiva del derecho internacional público, concluyendo que existe una diferencia jurídicamente relevante entre las sanciones autorizadas por la ONU y las sanciones “autónomas”, término este último que caracteriza las sanciones que carecen de autorización del Consejo de Seguridad de la ONU. La distinción entre sanciones autorizadas por la ONU y sanciones autónomas no es una distinción que Estados Unidos establezca claramente. La Unión Europea establece claramente el origen de las sanciones en actos de la ONU, de la UE o combinados (PASTORI FILLOL, 2021). Pero la OFAC declina proporcionar información que explique el grado de convergencia entre los programas de sanciones de Estados Unidos y los autorizados por las Naciones Unidas. De los treinta programas de sanciones activos que figuran actualmente en el sitio web de la OFAC, sólo once parecen estar relacionados con regímenes de sanciones actualmente autorizados por el Consejo de Seguridad, aunque incluso en ese caso es difícil evaluar si el alcance de las sanciones estadounidenses difiere de las autorizadas por las Naciones Unidas.

La base principal de la legalidad de las sanciones autónomas se deriva del derecho relativo a las contramedidas. Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado (ILC, 2006) aclaran y precisan el alcance del derecho de un Estado a desplegar contramedidas, estableciendo una serie de condiciones. Entre ellas se encuentran

- El Estado sancionado debe haber cometido un hecho internacionalmente ilícito.
- El Estado sancionador debe demostrar que es un “Estado perjudicado”.
- Las medidas deben tener como objetivo inducir al Estado sancionado a cumplir con sus obligaciones.
- Las medidas deben ser proporcionales al perjuicio sufrido.
- Las medidas no pueden afectar a las normas fundamentales de derechos humanos ni a las normas de *ius cogens*. Esto incluye los derechos al debido proceso de las personas o entidades objeto de las sanciones.

- Las medidas deben terminar cuando el acto ilícito haya cesado.

Los Artículos no permiten resolver definitivamente el punto de la validez de las medidas unilaterales adoptadas “en interés de la comunidad internacional”, porque no aportan guías sobre los rasgos de proporcionalidad y de licitud de las mismas, al encontrarse limitados a expresarse acerca del régimen de las normas secundarias sobre responsabilidad y no sobre aspectos relativos a las normas primarias violadas. Aún así, persiste la incertidumbre en cuanto a la definición de “Estado perjudicado”. Esto es pertinente, ya que podría decirse que muchas de las violaciones que las sanciones de Estados Unidos, y de hecho las de la UE, tratan de reparar no afectan directamente a los ciudadanos de Estados Unidos o de la UE, aunque entrarían en la categoría de violaciones de una obligación que protege el interés colectivo del grupo (como un régimen multilateral de desarme, tal es el caso de Irán) o de una obligación *erga omnes* debida a la comunidad internacional en su conjunto (por ejemplo, violaciones graves de los derechos humanos, como en el caso de Siria o Birmania). La CDI se reservó expresamente su posición sobre esta cuestión, dejando “la resolución del asunto al desarrollo ulterior del derecho internacional”(ILC, 2006).

La diferencia clave entre las sanciones autónomas lícitas e ilícitas es que las primeras sirven para corregir a los Estados infractores para que vuelvan a cumplir las obligaciones que les imponen los tratados o el derecho internacional consuetudinario. Las sanciones no deben cruzar la línea de inducir a un Estado a cumplir con sus obligaciones legales, que ha aceptado, a coaccionar a un Estado para que haga algo que no está obligado a hacer según el derecho internacional. Como previene SANDS (2020) si las sanciones internacionales sobrepasan su función de medio para que los Estados puedan cumplir con sus obligaciones, “se vuelven especialmente polémicas cuando se asocian a una comunidad que impone sus valores a otra, cuando esa otra comunidad no ha hecho nada”. La oficina del Relator Especial sobre el Impacto Negativo de las Medidas Coercitivas Unilaterales en los Derechos Humanos de las Naciones Unidas define las sanciones unilaterales como “medidas ilegales impuestas por un Estado para coaccionar a otro Estado con el fin de obtener de él la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos con vistas a asegurar ventajas de cualquier tipo”, incluyendo “algún cambio específico en su política” (JAZAIRY, 2015). Hasta que los Estados no se declaren dispuestos a acordar unos parámetros legales definidos, la línea precisa entre las medidas autónomas lícitas e ilícitas sigue siendo una cuestión de debate más que de derecho.

Existe otra base sobre la cual cuestionar la legalidad de las sanciones unilaterales estadounidenses. Las sanciones primarias prohíben o condicionan las relaciones económicas entre el Estado sancionado (incluidos los

agentes económicos que se encuentran en ese territorio) y el Estado sancionador. Las sanciones secundarias, por el contrario, se aplican a las relaciones entre el Estado sancionado y terceros estados. Las sanciones secundarias tienen un aspecto extraterritorial y, por tanto, son potencialmente sospechosas según el derecho internacional. Las sanciones estadounidenses no sólo rigen las relaciones económicas entre Estados Unidos y el Estado sancionado (“sanciones primarias”), sino también las relaciones entre terceros Estados y los Estados sancionados (“sanciones secundarias”). Estas sanciones secundarias no sólo pretenden coaccionar a los Estados sancionados para que cambien de rumbo político, sino también a terceros Estados. Dado que las sanciones secundarias limitan la soberanía de terceros Estados para llevar a cabo libremente sus relaciones económicas exteriores con otros Estados, plantean profundas cuestiones de legitimidad bajo el derecho internacional internacional (BECHKY, 2018)

Las sanciones que limitan el acceso de las personas extranjeras al sistema económico o financiero del Estado sancionado entran dentro de la soberanía territorial de ese Estado. Así, no plantean problemas en virtud del derecho de jurisdicción. Sin embargo, las sanciones de mayor alcance, como las aplicadas por Estados Unidos con el principio de extraterritorialidad, son más problemáticas (RYNGAERT, 2015) y posiblemente violan, obligaciones más específicas en virtud del derecho internacional. Las sanciones secundarias también pueden violar algunos principios generales del derecho internacional, en particular el principio de no intervención y el principio (o la prohibición) del abuso de derecho.

Por estos motivos, una apertura a las medidas unilaterales, sin el límite de lo colectivo, queda fatalmente librada al campo de lo político, y el fundamento jurídico de estos actos aparecerá a posteriori como una mera justificación de las acciones, y será muchas veces artificial y forzado, buscando desesperadamente amparo en el “desarrollo progresivo” del Derecho Internacional Público, con todos los peligros de abuso que esto conlleva (PASTORI FILLOL, 2020).

Conclusiones

El universo de las sanciones unilaterales dentro del sistema jurídico estadounidense es variado, amplio y fragmentado permitiendo que las mismas se apliquen por los más variados motivos. Asimismo, todo el aparato estatal está comprometido según el caso en la aplicación, determinación o control de las sanciones, resultando en un mecanismo complejo por la cantidad de poderes del Estado, oficinas dependientes (OFAC principalmente) y normas aplicables que entran en juego. Esa diversidad conspira contra un manejo uniforme que sea conteste con las restricciones a este tipo de me-

didadas que exige el derecho internacional y a las excepciones humanitarias que deben tenerse en cuenta.

El alcance de las medidas coercitivas estadounidenses, en particular de las llamadas sanciones secundarias, no es conforme a la legalidad internacional en la medida en que entra en conflicto con las jurisdicciones de otros Estados. Asimismo, las garantías individuales quedan de lado en los casos de sanciones a personas o bienes, siendo la Ley Magnitsky un buen ejemplo de ello, y es preciso debatir sobre si la adopción de medidas por una presunción de violación de derechos humanos no verificada por un tribunal no constituye a la vez una violación de esos mismos derechos en las personas afectadas. En tal sentido esa ley puede ser vista como una buena o una mala noticia al mismo tiempo, desde una perspectiva de defensa de los derechos humanos.

Los efectos adversos de las medidas coercitivas parecen ser mayores en magnitud que los eventuales beneficios, en particular en los casos referidos a la defensa de la democracia y los derechos humanos. Venezuela en estos momentos encarna un buen ejemplo de ello. Los problemas derivados de la aplicación de estas medidas en muchos casos causan más problemas de los que se quieren solucionar, tanto para el Estado o gobierno destinatario como a veces en los propios agentes económicos de los Estados Unidos o sus aliados, que resultan indirectamente “sancionados por las sanciones”.

En el caso de los Estados Unidos, las medidas coercitivas económicas son claramente un instrumento de su política exterior y de defensa de sus intereses. Las sanciones decididas multilateralmente son una parte menor de las que impone y la defensa de la democracia y los derechos humanos es completamente selectiva y funcional a lo antedicho, privando de legitimidad empírica al sistema implementado.

Lo antedicho es sin perjuicio de su derecho a imponer contramedidas con forma de sanción económica para hacer cumplir una obligación no cumplida por un tercero, que le afecte directamente. Si la afectada, en cambio, fuera “la comunidad internacional en su conjunto”, como en el caso de violaciones a los derechos humanos, la cuestión queda abierta a la libre interpretación sobre este aspecto y a lo que al respecto diga “el desarrollo progresivo” del derecho internacional. Malas noticias en la medida en que estos “avances” suelen darse en épocas de crisis profundas creando muchas veces desbalances jurídicos por razones de poder. La guerra en Ucrania está ahora acá para recordarnos esta premisa que se ha repetido a lo largo de la historia y para que nos mantengamos vigilantes.

Referencias bibliográficas

- ADAM, A., & S. TSARSITALIDOU (2019). "Do Sanctions Lead to a Decline in Civil Liberties?" *Public Choice* 180 (34),191– 215.
- AFESORGBOR, S. K. (2021). Sanctioned to starve? The impact of economic sanctions on food security in targeted states. In *Research Handbook on Economic Sanctions*. Edward Elgar Publishing.
- AFESORGBOR, S. K., and R. Mahadevan. (2016). "The Impact of Economic Sanctions on Income Inequality of Target States." *World Development* 83 (July): 1-11.
- ALLEN, S. H. (2005). "The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure." *International Interactions* 31 (2): (117-138. doi:10.1080/03050620590950097.
- ALLEN, S. H., & D. J. Lektzian. (2013). "Economic Sanctions: A Blunt Instrument?" *Journal of Peace Research* 50 (1): (121-135. doi:10.1177/0022343312456224.
- BAPAT, N. A., & CLIFTON MORGAN, T. (2009). "Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data." *International Studies Quarterly* 53 (4): 1075-1094.
- BARBER, J. (1979). "Economic Sanctions as a Policy Instrument." *International Affairs* 5:3: 367-384.
- BECHKY, P. S. (2018). Sanctions and the blurred boundaries of international economic law. *Mo. L. Rev.*, 83, 1.
- CLARK, H. L. (2004). "Dealing with US Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures." *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 25 (1): 61-96.
- DREZNER, D. W. (2011). "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice." *International Studies Review* 13 (1): 96-108.
- DIZAJI, S. F. (2021). The impact of sanctions on the banking system: New evidence from Iran. In *Research Handbook on Economic Sanctions*. Edward Elgar Publishing.
- DOXEY, M. P. (1987). *International Sanctions in Contemporary Perspectives*. New York: St. Martin's Press.
- DRURY, C. A., and D. Peksen. (2014). "Women and Economic Statecraft: The Negative Impact International Economic Sanctions Visit on Women." *European Journal of International Relations* 20 (2): 463-490. doi:10.1177/

- Exec. Order No. 13224, 66 Fed. Reg. 186 (September 25, 2001).
- Exec. Order No. 13818, 82 Fed. Reg. 186 (December 21, 2017).
- FERGUSON, I. F., Rennack, D. E., & Elsea, J. K. (2020). The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. *Cong. Rsch. Serv.*
- GRAUVOGEL, J., Licht, A. A., & von Soest, C. (2017). Sanctions and signals: How international sanction threats trigger domestic protest in targeted regimes. *International Studies Quarterly*, 61(1), 86-97.
- HUBER, C. (2022). International Sanctions as a Policy Instrument to Address Challenges to International Peace and Security. In *Imposing Sanctions on Violent Non-State Actors to Restore International Peace and Security* (pp. 5-17). Springer VS, Wiesbaden.
- HUFBAUER, G. C., & Schott, J. J. (1985). Economic sanctions and US foreign policy. *PS: Political Science & Politics*, 18(4), 727-735.
- ILC, U. (2006). *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*. Vol. II, Parte 1 (Adición 2). <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789216040291>
- JAZAIRY, I. (2015). *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, United Nations Human Rights Council. August 15. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/177/05/PDF/G1517705.pdf?OpenElement>
- KOHL, T. (2021). In and out of the penalty box: US sanctions and their effects on international trade. In *Research Handbook on Economic Sanctions*. Edward Elgar Publishing.
- MICHALEC, L. A. (1991). Trade with Cuba under the Trading with the Enemy Act: A Free Flow of Ideas and Information. *Fordham Int'l LJ*, 15, 808.
- OCHA (2021). *Global Hunger Index: Hunger and food systems in conflict settings*. <https://reliefweb.int/attachments/d88a7e36-1356-3e12-abc2-e145dae29b4f/2021%20GHI%20EN.pdf>
- OFAC (2004). *Protecting Our National Security: The Critical Nature of OFAC Compliance for Money Service Businesses*. https://home.treasury.gov/system/files/126/msb_reg.pdf.
- OFAC (2011). *2011 Enforcement Information*. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/civil-penalties-and-enforcement-information/2011-enforcement-information>.

- OFAC (2021). *2021 Enforcement Information*. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/civil-penalties-and-enforcement-information/2021-enforcement-information>.
- OFAC (2022). *Sanctions Programs and Country Information*. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>
- PASTORI FILLOL, A. P. (2021). La Imposición De Medidas Unilaterales En Interés De La Comunidad En Su Conjunto Y La Responsabilidad Internacional De Los Estados. Teoría Y Práctica. *Revista Derecho Público*, (59), 93-116.
- PASTORI FILLOL, A.P. (2021). La adopción y la eficacia de las medidas restrictivas en favor de la democracia o los derechos humanos adoptadas por la UE contra terceros países, individuos o entidades, *Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales*, Estudio No 8/21
- PEKSEN, D. (2019). When do imposed economic sanctions work? A critical review of the sanctions effectiveness literature. *Defence and Peace Economics*, 30(6), 635-647.
- ROSS, C (2014). "Russia Sanctions Affect Washington Apples, Pears," *Yakima Herald*, August 8.
- RYNGAERT, C. (2008). Extraterritorial Export Controls (Secondary Boycotts). *Chinese Journal of International Law*, 7(3), 625-658.
- RYNGAERT, C. (2015). *Jurisdiction in international law*. OUP Oxford.
- SAJEDI, A., SHEIKHNESHIN, A. G., & BAZGIR, B. (2021). Intensification of US unilateral sanctions against IR Iran and its impact on accelerating of Covid-19. *Political Knowledge*, 17(1), 87-108.
- SANDS, P. (2000). 'Unilateralism', values, and international law. *European journal of international law*, 11(2), 291-302.
- USC (1917). *Trading With The Enemy Act*. 50, §1-40 (1917). <https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2011-title50/USCODE-2011-title50-app-tradingwi/context>
- VAN BERGEIJK, P. A. (2021). Introduction to the Research Handbook on Economic Sanctions. In *Research Handbook on Economic Sanctions*. Edward Elgar Publishing.
- WHANG, T. (2010). "Structural Estimation of Economic Sanctions: From Initiation to Outcomes." *Journal of Peace Research* 47 (5): 561-573.

- WHANG, T. (2011). "Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States." *International Studies Quarterly* 55 (3): 787-801.
- White, N. D., & Abass, A. (2006). Countermeasures and sanctions. *Oxford University Press* (OUP).
- White House. (2022a). *FACT SHEET: Joined by Allies and Partners, the United States Imposes Devastating Costs on Russia*. Feb. 24. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/24/fact-sheet-joined-by-allies-and-partners-the-united-states-imposes-devastating-costs-on-russia/>
- White House. (2022b). *Remarks by President Biden Announcing U.S. Ban on Imports of Russian Oil, Liquefied Natural Gas, and Coal*. Mar. 22. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/08/remarks-by-president-biden-announcing-u-s-ban-on-imports-of-russian-oil-liquefied-natural-gas-and-coal/>
- WOLFF, H. (2005). Unilateral Economic Sanctions: Necessary Foreign Policy Tool or Ineffective Hindrance on American Businesses. *Hous. Bus. & Tax LJ*, 6, 329.