



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Departamento de Derecho Público

Área de Derecho Internacional Público

Curso 2019/2020

**La extraterritorialidad de las sanciones
estadounidenses contra Irán y sus
implicaciones para la Unión Europea**

Autor: Francisco Ríos Viñuela

Tutor: Prof. Dr. Juan Santos Vara

Julio de 2020

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Departamento de Derecho Público General

Área de Derecho Internacional Público

**La extraterritorialidad de las sanciones
estadounidenses contra Irán y sus
implicaciones para la Unión Europea**

**The extraterritoriality of US sanctions on
Iran and their implications for the
European Union**

**Francisco Ríos Viñuela
franriosvi@usal.es**

Tutor: Prof. Dr. Juan Santos Vara

RESUMEN (15 líneas)

El carácter extraterritorial de las sanciones estadounidenses no es un fenómeno nuevo, pero durante muchos años ha pasado desapercibido por la cordialidad a uno y otro lado del Atlántico. Ahora, con la retirada de los Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto, se ha abierto un punto de fricción entre Washington y Bruselas. El régimen de las sanciones internacionales es de por sí complejo, pero el carácter extraterritorial de las llamadas sanciones secundarias impuestas por Estados Unidos a Irán suponen un nivel más de complejidad en su configuración jurídica. En el presente trabajo se busca ofrecer un poco de claridad, primero con respecto al marco jurídico de las sanciones en general; segundo, con respecto al marco de la Unión Europea, y tercero con respecto a este carácter extraterritorial de la última oleada de sanciones que Estados Unidos ha impuesto a Irán y que afectan de lleno a la Unión. Se hará hincapié en el desarrollo que ha supuesto la adopción del Plan de Acción Integral Conjunto en el año 2015 y el trastorno que ha provocado la salida estadounidense apenas unos 3 años después. Por último, se hará una referencia al que puede ser el primero de muchos litigios ante el Tribunal de Justicia que versen sobre las sanciones extraterritoriales.

PALABRAS CLAVE: sanciones, extraterritorialidad, PAIC, sanciones estadounidenses

ABSTRACT

The extraterritorial nature of US sanctions is not a new phenomenon, but for many years it has gone unnoticed due to the cordiality that existed on both sides of the Atlantic. Now, with the withdrawal of the United States from the Joint Comprehensive Plan of Action, a point of contention has opened up between Washington and Brussels. The international sanctions regime is complex in itself, but the extraterritorial nature of the so-called secondary sanctions imposed by the United States on Iran means a further level of complexity in this legal configuration. This paper seeks to provide a little clarity, firstly with regard to the legal framework of the sanctions in general; secondly, regarding the framework of the European Union, and thirdly with regard to the extraterritorial nature of the latest wave of sanctions that the United States has imposed on Iran and which fully affect the Union. Emphasis will be placed on the development and the adoption of the Joint Comprehensive Plan of Action in 2015 and the disruption caused by the US exit a mere three years later. Finally, reference will be made to what may be the first of many disputes concerning extraterritorial sanctions before the European Court of Justice.

KEYWORDS: sanctions, extraterritoriality, JCPOA, us sanctions

Índice

1. Introducción	1
2. El marco jurídico de las sanciones económicas internacionales	2
2.1 El papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	2
2.2 «Medidas restrictivas»: las sanciones de la Unión Europea.....	4
3. El caso iraní: las sanciones como instrumento efectivo del mantenimiento de la paz	6
3.1 Las sanciones de Naciones Unidas.....	6
3.2 Las medidas restrictivas de la Unión Europea contra Irán	8
3.3 Las sanciones estadounidenses contra Irán	11
3.4 El JCPOA: un billete de ida y vuelta en la suspensión de las sanciones	12
Qué es y en qué modifica las sanciones contra Irán.....	13
La retirada de Estados Unidos del PAIC	16
4. La extraterritorialidad de las sanciones secundarias estadounidenses.....	18
4.1 Las sanciones secundarias estadounidenses y la respuesta de la Unión.....	18
La primera generación de sanciones secundarias	18
La segunda generación de sanciones secundarias.....	20
El vehículo de propósito especial	21
Efectividad de la respuesta europea.....	22
5. La contestación de las sanciones: el control jurisdiccional.....	23
6. Conclusiones.....	26
Bibliografía.....	27

1. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto una cuestión de actualidad: las sanciones internacionales, y más concretamente la extraterritorialidad de las sanciones estadounidenses contra Irán y las implicaciones que estas tienen para la Unión Europea. Tras la retirada de Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto, el acercamiento entre la Unión y el país persa se ha detenido por completo. Sin aventurar qué cambios pueda haber próximamente en las relaciones Estados Unidos-UE, aunque sea probable que sucedan, está claro que la extraterritorialidad de las sanciones sigue siendo un problema en sí mismo para el cual la Unión no ha dado todavía respuesta.

De hecho, se trata de un problema que antaño ya había afectado a la Unión Europea y que ahora vuelve a suponer no pocos quebraderos de cabeza jurídicos y políticos. El trabajo tiene, por tanto, el objetivo de arrojar luz sobre un tema complejo y de actualidad, para así comprender mejor los desarrollos que traerá el futuro sobre esta materia. Para ello, se ha optado por una doble vertiente. En primer lugar, se presentará un marco teórico y se abordará la naturaleza jurídica de las sanciones, no solo en la escena internacional sino en la Unión Europea en particular, y siempre con especial atención al caso en concreto de las sanciones dirigidas contra Irán. Después, se expondrán los cambios que el Plan de Acción Integral Conjunto supusieron para la Unión Europea y para la Comunidad Internacional en general, y cómo la retirada estadounidense del acuerdo ha trastocado por completo los planteamientos diplomáticos y jurídicos de la Unión. Para ello, se ha hecho de las fuentes doctrinales más actualizadas sobre el tema, una decisión obligada además por lo reciente de los últimos acontecimientos. Para terminar, se ofrece un análisis de un litigio que puede tener muchas réplicas en el futuro como es una disputa cuyo objeto de fondo es el incumplimiento del Reglamento 2271/96, el texto normativo de la Unión que prohíbe el cumplimiento de las sanciones extraterritoriales estadounidenses. El análisis del asunto se ha debido hacer contando con el único documento disponible hasta ahora, la remisión de cuestión prejudicial que le da origen, pues el procedimiento es de muy corto recorrido. Por ello, estas valoraciones se han hecho basándose en lo expuesto en el resto del trabajo, pero de forma autónoma en su argumentación, algo obligado al no haber todavía valoraciones de autores más versados en la materia. Finalmente se ofrecen unas conclusiones finales con respecto a la problemática general planteada.

2. El marco jurídico de las sanciones económicas internacionales

Fuera de las medidas excepcionales que contemplan el uso de la fuerza, las sanciones económicas son la herramienta más poderosa de las que poseen los Estados de la Comunidad Internacional para mantener los valores comunes de las Naciones Unidas. La base jurídica de las sanciones es compleja y está fragmentada; de hecho, no hay una definición jurídica de qué constituye una sanción y es un término que no figura en la Carta de Naciones Unidas¹. Se pueden distinguir dos marcos diferenciados atendiendo al origen de la imposición de estas sanciones, aunque con cierta relación entre ellos. Por un lado, el marco de Naciones Unidas, ejercido a través del Consejo de Seguridad (CSNU) es la base del régimen de sanciones de la comunidad internacional. Por otro lado, las sanciones autónomas o unilaterales son adoptadas de forma independiente por distintos Estados. Como último apunte, otra distinción que es preciso tener en mente es la de sanciones primarias y secundarias; las primeras afectan a las personas físicas y jurídicas del país sancionador, mientras que las secundarias imperan también —o pretenden imperar— sobre personas y empresas extranjeros y fuera por tanto de su jurisdicción². El fundamento jurídico y la justificación de las sanciones es indispensable para comprender mejor los regímenes a los que se hará referencia más adelante.

2.1 El papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

La imposición de sanciones en el marco de las Naciones Unidas es fruto de la aprobación de resoluciones en el CSNU, el cual está encargado de la «responsabilidad primordial mantenimiento de la paz y seguridad internacionales»³. Hay distintos tipos de sanciones, los cuales pueden combinarse entre sí en un mismo régimen. Los más

¹ La definición de sanciones, *stricto sensu*, se refiere a medidas coercitivas que ofrecen respuesta a un ilícito previo cometido por el Estado objeto de sanción, y siempre bajo el amparo de una decisión emitida por un órgano competente, por lo que «sanciones autónomas» es un oxímoron. No obstante, esta concepción más amplia de lo que se consideran sanciones se han impuesto en todo tipo de ámbitos del Derecho Internacional Público ASADA, M., «Definition and legal justification of sanctions», en ASADA, M. (ED.) *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 1ª ed., Routledge, Oxford y Nueva York, 2020, p. 2.

² GERANMAYEH, E.; RAPNOUIL, M. L., *Meeting the Challenge of Secondary Sanctions*, European Council of Foreign Relations, 2019, p. 3.

³ NN.UU., *Carta de las Naciones Unidas*, 1945 artículo 24, apartado 1.

utilizados son⁴: la congelación de activos⁵; el embargo de armas⁶; prohibiciones de productos⁷, las prohibiciones de viajar⁸ y las sanciones diplomáticas⁹.

La justificación legal de las sanciones se basa en dos vías distintas. Aunque en primer lugar hay que indicar que las sanciones se consideran como contramedidas que son *per se* ilícitas y necesitan por tanto de justificación para obtener legitimidad¹⁰. Las sanciones adoptadas por el CSNU pueden ser de tres tipos atendiendo al origen de su justificación. En primer lugar, las sanciones obligatorias son fruto de una resolución en la que el Consejo de Seguridad «decide» tal imposición de sanciones, de tal forma que el artículo 103 de la Carta¹¹ les otorga preferencia sobre otro tipo de obligaciones que pudieran tener los Estados¹². Los otros dos tipos no tienen carácter obligatorio, y son las que vienen marcadas cuando el CSNU «recomienda» o «autoriza» una acción. A la primera de estas situaciones la doctrina le suele adscribir también la base del artículo 103 de la Carta, y si bien el fundamento vinculatorio de la autorización no está claro, en la

⁴ GORDON, R.; SMYTH, M.; CORNELL, T., *Sanctions Law*, 1ª ed., Hart Publishing, Oxford, 2019, p. 17.

⁵ La mayoría de los regímenes de sanciones actuales incorpora algún tipo de congelación de activos. Son sanciones «selectivas» muy versátiles, ya que normalmente se utiliza una lista actualizable de personas físicas y jurídicas que son objeto de sanción y cuyas cuentas bancarias y recursos financieros afines son inmovilizados. Al igual que el resto de las sanciones, su aplicación corre a cargo de los Estados miembros de las Naciones Unidas, pero a diferencia de otros tipos de sanción, la precisión de esta medida deja poco margen de maniobra a los Estados. CARISCH, E.; RICKARD-MARTIN, L.; MEISTER, S. R., *The Evolution of UN Sanctions*, Springer International Publishing, Cham, 2017, p. 101.

⁶ La prohibición de comerciar con productos de fines armamentísticos. Pueden ser armas convencionales o no. Además, pueden sancionar la exportación de armas al Estado sancionado o su importación desde él. La categoría de «arma» incluye productos que no son militares, y hay poco consenso sobre su definición exacta. *Ibid.*, p. 82.

⁷ En inglés *commodity interdictions*, buscan eliminar fuentes de ingreso gubernamentales prohibiendo el comercio de cierto tipo de productos. Son poco utilizadas por la dificultad de su aplicación. Ejemplos: *Resolución 1173 (1998)*, S/RES/1173 y *Resolución 1643 (2005)*, S/RES/1643 ambas prohibiendo el comercio con diamantes de estos países.

⁸ Las prohibiciones de viajar [*travel bans*] son también sanciones selectivas: prohíben la entrada y tránsito de ciertas personas, normalmente altos cargos políticos o sus agentes.

⁹ La ruptura de relaciones diplomáticas ha caído en desuso al preferir mantener abiertas las vías de comunicación diplomáticas que puedan llevar a una solución amistosa. GORDON, R. Y OTROS, *Sanctions Law*, op. cit., p. 18.

¹⁰ ASADA, M., «Definition and legal justification of sanctions», op. cit., p. 4. Además, con respecto a la distinción entre retorsión y contramedidas, es preciso señalar que la opinión doctrinal mayoritaria es que las primeras son una potestad que pueden ejercer los Estados ya que son lícitas —aunque sean «no amistosas»— mientras que las segundas son un derecho que puede ejercerse solo si se cumplen ciertos requisitos; véase al respecto RUYTS, T., «Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework», en VAN DEN HERIK, L. (ED.) *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, 2017.

¹¹ NN.UU., *Carta de las Naciones Unidas*, cit, artículo 103 «En caso de conflicto entre obligaciones [...] prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta».

¹² Aunque no puede ser contrario a las normas de *ius cogens*.

práctica nunca se ha cuestionado ninguna acción de un Estado que actuase bajo este marco¹³.

Por su parte, las llamadas sanciones unilaterales o autónomas —cuyo origen por tanto no tiene cobijo en una resolución del CSNU— pueden tener justificación en el Derecho Internacional si se dan ciertos requisitos para considerarlas bajo la teoría general de las contramedidas¹⁴. No hay controversia sobre el derecho de un Estado «agravado» para recurrir a estas medidas en tres situaciones¹⁵: cuando se da el incumplimiento de una obligación en particular para con el Estado que impone la sanción; cuando se incumple una obligación colectiva y el Estado que impone la sanción ha sido específicamente afectado; o cuando la obligación colectiva incumplida es «interdependiente» de tal forma que su no cumplimiento supone. Fuera de estas situaciones aún cabría la posibilidad de justificar una contramedida, aunque no hay consenso doctrinal al respecto¹⁶.

La adopción en sí de las sanciones sigue las reglas de votación habituales del CSNU, por lo que su adopción depende en gran medida del consenso —o al menos la aquiescencia— de los cinco miembros permanentes del Consejo¹⁷. El cumplimiento del mandato de las sanciones depende de los Estados, y a pesar de la casi siempre presente obligación de informar sobre el cumplimiento de estos regímenes, hay una clara inconsistencia en su aplicación. No obstante, algunos Estados, y otras jurisdicciones supranacionales como la Unión Europea, han cumplido concienzudamente con las sanciones adoptadas en el seno del CSNU¹⁸.

2.2 «Medidas restrictivas»: las sanciones de la Unión Europea

No es de extrañar que la Unión sea uno de los mayores valedores de las sanciones adoptadas por el CSNU considerando los valores de respeto del Derecho internacional, y

¹³ ASADA, M., «Definition and legal justification of sanctions», op. cit., p. 8.

¹⁴ Estos son: que hubiera un acto ilícito cometido por el sancionado previamente, que se haya requerido al Estado infractor que cumpla con sus obligaciones, que la respuesta sea proporcionada y que cumpla con las reglas generales de prohibición de uso de la fuerza y otras normas similares. *Ibid.*, p. 10.

¹⁵ Se corresponden con los tres subapartados del artículo 42 del proyecto de *Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* (AREI) de la Comisión de Derecho Internacional, tal y como se recogen en la resolución de la Asamblea General *Resolución aprobada por la Asamblea General - Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, A/RES/56/83.

¹⁶ La discusión gira en torno al significado de la expresión «medidas lícitas» y si caben en ella, además de las retorsiones —que por otro lado son siempre lícitas—, las contramedidas además de las retorsiones. Véase ASADA, M., «Definition and legal justification of sanctions», op. cit., pp. 15-17.

¹⁷ GORDON, R. Y OTROS, *Sanctions Law*, op. cit., p. 19.

¹⁸ *Ibid.*, p. 21.

de la Carta de Naciones Unidas es especial, sobre los que se basa la Unión¹⁹. Sin embargo, es preciso reconocer que, si bien hay un paralelismo claro en la imposición de sanciones por parte de Naciones Unidas y de la Unión Europea²⁰, las diferencias también están muy marcadas. Al margen de la forma de adopción —que se discuten en los párrafos siguientes— la Unión marcó su propia vía ya desde principios de los 90, recurriendo sobre todo a lo que hoy se conocen como sanciones selectivas. De hecho,

El marco jurídico actual de la Unión está influenciado por el que imperaba antes del Tratado de Lisboa, y se fundamenta en los artículos 75 y 215 TFUE²¹. El artículo 215 TFUE dota a la Unión de dos tipos de sanciones económicas²²: contra Estados terceros y contra personas físicas o jurídicas, aplicando en ambas el procedimiento en dos pasos usado desde antes de Lisboa²³. El primer paso consiste en la adopción de la medida PESC con arreglo al artículo 29 TUE: el Consejo se pronuncia de forma unánime, a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR). El segundo se da con la adopción de la propuesta conjunta del AR y la Comisión, en votación con reglas procedimentales de mayoría cualificada.

Debido al carácter multidisciplinar de las sanciones y al reparto de competencias en la Unión, el régimen de medidas restrictivas habrá de ser adoptado de forma coordinada²⁴. Además, al margen de la base jurídica hay instrumentos de *soft law* que se deben tener también en cuenta²⁵.

¹⁹ Artículo 3, apartado 5, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

²⁰ Puesto que, de hecho, la Unión no es prolífica en el uso de sanciones autónomas.

²¹ Las sanciones contempladas en el primero se caracterizan por tener por objeto personas físicas o jurídicas de carácter no estatal y por utilizar la congelación de activos y otras medidas financieras afines para luchar contra el terrorismo. Su procedimiento es el legislativo ordinario. Se refiere por tanto a otro tipo de «sanciones», de las que se ocupa este trabajo; de hecho el artículo 75 pertenece al Título V relativo al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

²² Algunos clasifican las sanciones de la Unión en «de aplicación» de la resolución CSNU; «suplementarias» al mandato del CSNU y «autónomas»; véase BIERSTEKER, T. J.; PORTELA, C., *EU sanctions in context: three types.*, EUISS, París, 2015.

²³ CARDWELL, P. J., «The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 17, 2015, p. 109.

²⁴ GIUMELLI, F., «Implementation of sanctions: European Union», en ASADA, M. (ED.) *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 1ª ed., Routledge, Oxford y Nueva York, 2020.

²⁵ Son, fundamentalmente tres, los *Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (Sanciones)*, 10198/1/04, 2004; las *Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE*, 5664/18, 2018; y las *Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas*, 8519/18, 2018.

Las partes involucradas en el proceso son²⁶: el Consejo de la Unión Europea —y los subgrupos de este²⁷— que es quien adopta las medidas en sí en su configuración de asuntos exteriores; el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), quien tiene una unidad dedicada a sanciones y aporta su criterio en materia técnica y en las implicaciones regionales de una propuesta de medidas; la Comisión, puesto que las sanciones alteran el funcionamiento del mercado; los Estados miembros en sí, a través del Consejo, en cuya votación impera la regla de unanimidad, pero también en la aplicación de las medidas una vez adoptadas²⁸.

3. El caso iraní: las sanciones como instrumento efectivo del mantenimiento de la paz

Quitando quizás el caso de Corea del Norte, las sanciones impuestas a Irán por la comunidad internacional —además de las sanciones unilaterales— son probablemente el caso más conocido de este tipo de medida. El objetivo de las sanciones ha sido, principalmente, la supresión del programa nuclear iraní, aunque no hay que olvidar

3.1 Las sanciones de Naciones Unidas

En el año 2002 un grupo disidente iraní en el exilio llamado Muyahidines del Pueblo —calificado como organización terrorista en el pasado por la UE— alertó a la comunidad internacional sobre el desarrollo de un programa nuclear en Irán²⁹. El secretismo que rodeaba esta práctica incumplía las normas de Derecho internacional en materia de no proliferación nuclear, que exigen informar debidamente a la Organización Internacional de la Energía Atómica. El entonces presidente iraní, Jatamí, comenzó negociaciones con el Reino Unido, Francia y Alemania (EU3). A pesar de que hubo avances prometedores, la victoria del ultraconservador Ahmadineyad en 2005 echó por tierra lo logrado, y además el programa nuclear iraní se vio reforzado. La primera oleada de sanciones, que se fraguó poco después, trajo consigo la última advertencia en julio de

²⁶ GIUMELLI, F., «Implementation of sanctions: European Union», op. cit., pp. 122-125.

²⁷ Estos son el Comité Político y de Seguridad (CPS); el grupo regional pertinente de los nueve que tiene el Consejo —en el caso de Irán sería Grupo Oriente Próximo y Golfo—; el RELEX, en donde se pulen los aspectos legales; y por último el Comité de Representantes Permanentes o COREPER II.

²⁸ Para un análisis más detallado sobre el papel de los Estados miembros vease el epígrafe sexto de BORLINI, L.; SILINGARDI, S., «Defining elements and emerging legal issues of EU “sanctions”», *The Italian Yearbook of International Law Online*, vol. 27, 1, 2018.

²⁹ SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», en ASADA, M. (ED.) *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 1ª ed., Routledge, Oxford y Nueva York, 2020, p. 181.

2006³⁰ produjo la resolución 1737 del CSNU³¹ que exigía a Irán que interrumpiera su programa nuclear. Con ella se impusieron sanciones de prohibición de viaje, congelación de activos, embargo de armas y embargo de productos relacionados con los programas nuclear y de misiles balísticos³². También se prohibió la exportación de los llamados productos de «doble uso» —por sus posibles aplicaciones ilícitas— pero matizando este aspecto con umbrales en cada producto³³.

Tras la desobediencia de Irán a acatar las exigencias del CSNU de interrumpir el enriquecimiento de uranio y la construcción de reactores nucleares, de nuevo en marzo de 2007³⁴ y marzo de 2008³⁵, el CSNU impuso nuevas sanciones, esta vez con la participación de los cinco miembros permanentes del Consejo en su redacción previa³⁶. La primera de estas resoluciones prohibía el comercio de armas convencionales con Irán, con el objetivo de cortar una de las vías de financiación de las fuerzas militares iraníes³⁷. La resolución de 2008 añadió una treintena de personas físicas y una docena de empresas a la lista de congelación de activos y de prohibición de viaje de la primera resolución.³⁸

Por último, en 2010 el CSNU adoptó la cuarta y última resolución relativa a la imposición de sanciones contra Irán³⁹. Esta última tanda de sanciones no fue una respuesta al programa nuclear, sino a la represión gubernamentales de la llamada Revolución Verde de 2009, cuyos manifestantes denunciaban lo que consideraban habían sido unos resultados electorales falsos⁴⁰. La resolución fortaleció el régimen de sanciones ya vigente y amplió algunos ámbitos, al prohibir a Irán llevar a cabo todo tipo de actividades relacionadas con el lanzamiento de misiles balísticos —incluyendo lanzamiento de satélites⁴¹.

³⁰ CSNU, *Resolución 1696 (2006) - con arreglo al artículo 40 de la Carta*, S/RES/1696.

³¹ CSNU, *Resolución 1737 (2006) - con arreglo al artículo 41 de la Carta*, S/RES/1737.

³² GIUMELLI, F., «Implementation of sanctions: European Union», op. cit., p. 127.

³³ Los parámetros técnicos son muy detallados y se encuentran en documentos de otros SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 182.

³⁴ CSNU, *Resolución 1747 (2007) - con arreglo al artículo 41 de la Carta*, S/RES/1747.

³⁵ CSNU, *Resolución 1803 (2008) - con arreglo al artículo 41 de la Carta*, S/RES/1929.

³⁶ HASSIBI, N.; SAUER, T., «Easing sanctions on Iran might someday be necessary—but it won't be easy», *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 69, 5, 2013, p. 48.

³⁷ SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 183.

³⁸ CARISCH, E. Y OTROS, *The Evolution of UN Sanctions*, op. cit., p. 427.

³⁹ CSNU, *Resolución 1929 (2010) - con arreglo al artículo 41 de la Carta*, S/RES/1803.

⁴⁰ SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 184.

⁴¹ HASSIBI, N.; SAUER, T., «Easing sanctions...», op. cit., p. 48.

Esta resolución además presentaba la llamada cláusula *catch-all*, por la cual los umbrales técnicos de productos de doble uso se redujeron considerablemente. Se otorgó así a los Estados la potestad de prohibir el comercio «agregando cualquier otro artículo [a la lista] que, según determinación del Estado, podría contribuir a actividades que hubiera determinado»⁴² a las actividades prohibidas⁴³. Por último, la resolución fijó un panel de ocho expertos para recabar información con respecto del cumplimiento de las sanciones⁴⁴, lo cual marca una ruptura con la práctica previa de dejar esta labor a funcionarios diplomáticos. La razón de ello es que el manejo de parámetros técnicos requiere a menudo de formación especializada en ingeniería industrial y disciplinas afines. Los informes anuales de este grupo de expertos sirven para señalar los incidentes de incumplimiento de las sanciones y poner de manifiesto los fallos en la aplicación del régimen sancionador⁴⁵.

3.2 Las medidas restrictivas de la Unión Europea contra Irán

Como ya se señalaba arriba, la Unión Europea y los Estados Unidos son dos de las jurisdicciones que más activas se muestran en el respaldo —e incluso incremento— de las sanciones que emanan del CSNU en forma de resoluciones. Así, poco después de la aprobación de la Resolución 1737, la Unión, con modificaciones menores a la lista de congelación de activos, transpuso el contenido de las sanciones. No obstante, es preciso señalar que las relaciones comerciales de la Unión e Irán se mostraban sólidas entonces, y de hecho tanto las exportaciones como las importaciones se duplicaron entre los años 2008 y 2010⁴⁶.

En octubre de 2010, unos pocos meses tras la cuarta resolución imponiendo sanciones a Irán por parte del CSNU, la Unión y los Estados Unidos decidieron ir más allá del mandato marcado por esta resolución⁴⁷. Lo hicieron alentados por los aparentes prometedores resultados de las sanciones anteriores, y ello a pesar de que la diplomacia

⁴² Cláusula operativa número 13 de la *Resolución 1929 (2010)*.

⁴³ El razonamiento de esta cláusula es que hay productos permitidos al estar debajo de los umbrales de prohibición que pueden ser «mejorados» para así poder hacer un uso ilícito de ellos, véase el ejemplo dado sobre las cualidades y dimensiones de distintos tipos de aluminio en SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 182.

⁴⁴ Cláusula operativa número 29 de la *Resolución 1929 (2010)*.

⁴⁵ SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 185.

⁴⁶ TORBAT, A. E., *Politics of Oil and Nuclear Technology in Iran*, Springer, Cham, 2020, p. 213.

⁴⁷ Del acuerdo surgió la decisión *Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC, 2010/413/PESC, 2010*.

estadounidense se había mostrado en un principio pesimista con la imposición de las primeras sanciones en 2006⁴⁸. Ampliaron las disposiciones de la resolución del CSNU al extender la lista de tecnologías prohibidas y limitando también la compra de petróleo iraní y el reaseguro de los petroleros que transportasen crudo iraní⁴⁹. Además, la UE dispuso en el artículo 17 de su Decisión una medida sin precedentes al decretar la prohibición de entrada de aviones de carga operados por aerolíneas iraníes en los aeropuertos bajo jurisdicción de los Estados miembros de la Unión⁵⁰. Se alegaron razones de seguridad y se exceptuaron los vuelos mixtos con pasajeros.

La Unión, hasta entonces, se había abstenido de sobrepasar lo dictado por las resoluciones del CSNU, a diferencia de Estados Unidos⁵¹. De hecho, ya en 2007 había reafirmado esta posición de limitarse al marco conferido por Naciones Unidas en materia de sanciones⁵². No obstante, el 2010 marca un punto de ruptura, puesto que admitió abiertamente que las acciones de Irán requerían de sanciones adicionales⁵³, por lo que comenzó a utilizar las resoluciones del CSNU no ya como hoja de ruta, sino como punto de partida en esta y otras crisis de sanciones, aunque el caso de Irán es el más significativo en este sentido⁵⁴. Cabe señalar que el contexto seguramente supuso un factor determinante en este cambio de política. Por un lado, hubo un aumento de la producción de petróleo de las monarquías del Golfo Pérsico, a lo que se sumó la estabilización y control de la producción libia tras la caída del régimen de Gadafi en 2011, lo cual otorgó seguridad a las necesidades energéticas de la Unión⁵⁵. Por otro lado, el multilateralismo de la administración Obama provocó que algunos en Europa quisieran sumarse a la línea

⁴⁸ NEPHEW, R., «Implementation of sanctions: United States», en ASADA, M. (ED.) *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 1ª ed., Routledge, Oxford y Nueva York, 2020, p. 109.

⁴⁹ El reaseguro se explica a menudo como un seguro para aseguradoras, de tal forma que el riesgo que supone para una única aseguradora una póliza cuantiosa se reparte con otras entidades del sector para así mitigar el daño que podría producirse.

⁵⁰ ORAKHELASHVILI, A., «The Impact of Unilateral EU Economic Sanctions on the UN Collective Security Framework: The Cases of Iran and Syria», en MAROSSO, A. Z.; BASSETT, M. R. (EDS.) *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 2015, p. 5.

⁵¹ HASSIBI, N.; SAUER, T., «Easing sanctions...», op. cit., pp. 48-49.

⁵² CONSEJO, *Posición Común del Consejo de 27 de febrero de 2007 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán*, 2007/140/PESC.

⁵³ CONSEJO, *Decisión del Consejo, de 23 de enero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán*, 2012/35/PESC, 2012.

⁵⁴ CHARRON, A.; PORTELA, C., «Targeted sanctions: the impacts and effectiveness of United Nations action», en BIERSTEKER, T. J.; ECKERT, S. E.; TOURINHO, M. (EDS.), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2016, p. 117.

⁵⁵ TORBAT, A. E., *Politics of Oil...*, op. cit., p. 214.

de sanciones estadounidenses⁵⁶, seguramente vaticinando que la estrategia combinada de presión económica y diplomacia depararía mejores resultados que las sanciones meramente aislacionistas de la era Bush.

Así, nuevas sanciones —notablemente en forma de embargo de crudo iraní y otros productos como metales preciosos y también de uso industrial— siguieron en enero de 2012⁵⁷. Se adoptaron además provisiones de congelación de activos del Banco Central de Irán —hasta entonces exento de sanciones de la UE—, alineándose con una decisión estadounidense que le había precedido unos pocos meses antes⁵⁸. Este cambio de política de sanciones contra Irán por parte de la UE fue relevante por tres factores⁵⁹. En primer lugar, el comercio iraní con Europa era mucho más importante que con Estados Unidos, por lo que el endurecimiento de sanciones al otro lado del Atlántico no tenía un gran impacto añadido, al contrario que las medidas restrictivas que fijó la Unión. De hecho, una quinta parte de las exportaciones de petróleo iraní tenían países de la UE como destino final⁶⁰. En segundo lugar, el organismo SWIFT⁶¹ es una sociedad belga sujeta al derecho de este país, por lo que fue finalmente el marco sancionador europeo el que provocó la desconexión de 19 bancos iraníes del sistema, que por otro lado ya estaban incluidos en la lista de sancionados⁶². En tercer lugar, las prohibiciones de reaseguro de cargueros iraníes tuvieron un impacto notable en la capacidad del régimen iraní para exportar sus productos petrolíferos, y ello se debió en gran parte a que la inmensa mayoría de las compañías aseguradoras del sector tenían su sede en Londres⁶³, por lo que la

⁵⁶ Con Francia y Reino Unido (tras la elección de Cameron en 2010) a la cabeza de esta posición proestadounidense, *Ibid.*, p. 213.

⁵⁷ *Decisión del Consejo, de 23 de enero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán*. Cabría señalar que los tres países que más importaban crudo iraní eran Grecia, Italia y España, los tres sumidos en una crisis financiera en el momento que entró en vigor la prohibición (julio de 2012) y que se vieron obligados a importar petróleo de las monarquías del Golfo, debiendo pagar en dólares lo que antes pagaban a Irán en euros, contribuyendo así a la depreciación del euro. HASSIBI, N.; SAUER, T., «Easing sanctions...», op. cit., p. 49.

⁵⁸ HASSIBI, N.; SAUER, T., «Easing sanctions...», op. cit., p. 49.

⁵⁹ GIUMELLI, F., «Implementation of sanctions: European Union», op. cit., p. 127.

⁶⁰ TORBAT, A. E., *Politics of Oil...*, op. cit., p. 215.

⁶¹ La Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales, [Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication] es el sistema de mensajería de transacciones bancarias más utilizado en el mundo.

⁶² GIUMELLI, F.; IVAN, P., *The effectiveness of EU sanctions: An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*, European Policy Centre, Bruselas, 2013, p. 16.

⁶³ GIUMELLI, F., «Implementation of sanctions: European Union», op. cit., p. 127.

adopción de sanciones europeas supuso otro duro golpe de aislamiento para el comercio persa⁶⁴.

3.3 Las sanciones estadounidenses contra Irán

El historial de sanciones estadounidenses a Irán se remonta en origen a la Crisis de los Rehenes en la embajada de Teherán en el año 1979, con la congelación de activos iraníes en Estados Unidos. Más tarde, en los años 80, varias órdenes presidenciales sancionaron la exportación desde Irán a Estados Unidos de todo tipo de productos y prohibió también a las empresas estadounidenses la celebración de contratos en el sector petrolífero⁶⁵. La política de sanciones de Washington se limitaba entonces a adoptar lo que consideraba eran medidas de prevención. Esta consistía en impedir que Irán pudiera desarrollar un programa armamentístico a corto plazo gracias a su buen balance comercial⁶⁶.

En 1996, se aprobó la ley ILSA⁶⁷, considerada como el inicio de la extraterritorialidad de las sanciones estadounidenses, y que a pesar de ello mantenía un ámbito de sanciones circunscrito al sector del petróleo, aunque aspirando a imponer estas restricciones a empresas nacionales y extranjeras por igual⁶⁸. Con el descubrimiento en 2002 del programa nuclear iraní, Estados Unidos siguió en gran medida las pautas del CSNU, si bien ampliando considerablemente la aplicación de estas sanciones. A partir de 2012 la efectividad de la aplicación de estas sanciones aumentó considerablemente, gracias en parte a la coordinación con la Unión Europea, la extraterritorialidad de sus sanciones secundarias y la labor de la agencia OFAC⁶⁹.

Cabría preguntarse hasta qué punto fueron efectivas esta nueva de sanciones desde el punto de vista geopolítico estadounidense, ya que la condena occidental al ostracismo

⁶⁴ SHAMGHOLI, F., «Sanctions against Iran and their effects on the global shipping industry», 2012, Universidad de Lund.

⁶⁵ NAKANISHI, H., «The Construction of the Sanctions Regime Against Iran: Political Dimensions of Unilateralism», en MAROSI, A. Z.; BASSETT, M. R. (EDS.) *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 2015, p. 27.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 28.

⁶⁷ Ley de sanciones contra Irán y Libia [*Iran and Lybia Sanctions Act*], se volverá a mencionar al explorar la extraterritorialidad de las sanciones.

⁶⁸ NAKANISHI, H., «The Construction of the Sanctions Regime Against Iran», op. cit., p. 28.

⁶⁹ La OFAC u Oficina de Control de Activos Extranjeros [*Office of Foreign Assets Control*] es el organismo operativo que ejecuta las medidas punitivas contra las empresas que incumplen las sanciones impuestas. Algunos de los casos más conocidos han involucrado a entidades bancarias europeas que se han visto obligadas a abonar cantidades astronómicas para continuar su actividad en el mercado estadounidense, SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 186.

provocó que Irán buscara otros mercados a los que exportar y le llevaron a estrechar relaciones con China, pero también Japón⁷⁰. Como nota final, cabe añadir que, si bien se podría pensar que las sanciones estadounidenses han sido siempre severas con el comercio iraní desde finales del siglo pasado, lo cierto es que las medidas de la era Obama fueron mucho más duras que las de sus predecesores⁷¹.

3.4 El JCPOA: un billete de ida y vuelta en la suspensión de las sanciones

El Plan de Acción Integral Conjunto o PAIC, quizás más conocido por sus siglas en inglés JCPOA [*Joint Comprehensive Plan of Action*] empezó a fraguarse con la clara victoria en las elecciones presidenciales iraníes de Rouhaní en junio de 2013⁷². Su adopción se reconoció como una victoria de la diplomacia multilateral propugnada por la administración Obama⁷³.

Puesto que el objeto del trabajo es examinar las sanciones y las cualidades extraterritoriales de las mismas en el ámbito de la Unión Europea, no se puede dedicar aquí la atención debida al proceso de negociación en sí del acuerdo. Basta con saber que el texto final se adoptó en Viena en julio de 2015, tras más de un año y medio de negociaciones, entre Irán y un grupo de seis Estados: denominado P5+1 en referencia a los cinco miembros permanentes del CSNU al que se suma Alemania y la propia Unión⁷⁴. El presente trabajo se limitará a examinar las implicaciones del acuerdo para las sanciones contra Irán, explorando dos cuestiones: qué es el PAIC en sí y en qué modificó este documento el régimen de sanciones.

⁷⁰ De hecho, Japón fue el primer país en proteger el suministro de crudo iraní con la adopción de una ley que dotaba de garantías gubernamentales a las pólizas de los cargueros, gracias a que el gobierno había obtenido una exención por parte de Estados Unidos; China suministró una docena de nuevos cargueros que se sumaron a los 39 que ya poseía Irán, TORBAT, A. E., *Politics of Oil...*, op. cit., p. 215.

⁷¹ NAKANISHI, H., «The Construction of the Sanctions Regime Against Iran», op. cit., p. 28. Para un análisis detallado de las diferentes medidas sancionadoras estadounidenses y su comparación con el marco adoptado por el CSNU véase TORBAT, A. E., *Politics of Oil...*, op. cit., pp. 205-208.

⁷² CARISCH, E. Y OTROS, *The Evolution of UN Sanctions*, op. cit., p. 430.

⁷³ POZO SERRANO, P., «La retirada de Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto y la reimposición de sanciones a Irán: aspectos jurídicos y políticos», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 35, 2019, p. 222.

⁷⁴ Para un análisis detallado del proceso de negociación, así como del contexto histórico concerniente a las tensiones de Irán con Occidente véase BERMEJO GARCÍA, R.; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 31, 2015, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra.

Qué es y en qué modifica las sanciones contra Irán

Con respecto a las estipulaciones del acuerdo, estas se pueden observar en la Resolución 2231⁷⁵. El texto del CSNU se estructura en tres partes, comenzando con el texto de la propia resolución seguido de un Anexo A —en el que se recoge el texto íntegro del PAIC, incluyendo sus cinco anexos—, para terminar con una Declaración conjunta —correspondiente con el Anexo B de la resolución— de los Estados que forman parte del acuerdo.

Ahora bien, en relación con el estatus del PAIC, se ha comentado mucho la naturaleza jurídica exacta de este texto a raíz de la retirada unilateral por parte de Estados Unidos del Plan⁷⁶. El encabezado del cuerpo principal del acuerdo indica que se trata de «medidas de cumplimiento voluntario»⁷⁷. Algunos autores han propugnado la idea de que la inclusión del PAIC en una resolución adoptada por el CSNU le otorga fuerza vinculante, al margen de la naturaleza no obligatoria que pudiera tener en origen el texto⁷⁸. No obstante, hay también quienes dicen que el carácter atípico del texto y la ausencia de firma e indicaciones sobre la entrada en vigor de este, indican que son un simple acuerdo político⁷⁹.

El argumento de que el CSNU al «hacer suyo»⁸⁰ el acuerdo le otorga fuerza vinculante tiene una base de verdad, ya que en la resolución figuran expresiones performativas como «decide» o «afirma» además de otras como «exhorta» con menor fuerza⁸¹. Y si bien la expresión «exhorta» es la que se utiliza para dirigirse a los Estados miembros y organizaciones regionales para indicar que deben colaborar en la aplicación del PAIC, y por ello se podía argumentar que es una simple recomendación, doctrina y

⁷⁵ CSNU, *Resolución 2231 (2015) - sobre el Plan de Acción Integral Conjunto*, S/RES/2231.

⁷⁶ POZO SERRANO, P., «La retirada de Estados Unidos del PAIC y la reimposición de sanciones a Irán», op. cit., p. 221.

⁷⁷ CSNU, *Resolución 2231 (2015) - sobre el Plan de Acción Integral Conjunto*, cit., p. 11.

⁷⁸ LYNCH, C.; HUDSON, J., «Obama Turns to U.N. to Outmaneuver Congress», *Foreign Policy*, accedido en <https://foreignpolicy.com/2015/07/15/obama-turns-to-u-n-to-outmaneuver-congress-iran-nuclear-deal/>.

⁷⁹ POZO SERRANO, P., «La retirada de Estados Unidos del PAIC y la reimposición de sanciones a Irán», op. cit., p. 228. En este sentido, el contexto doméstico estadounidense explicaría la adopción de un instrumento que no requiriera su paso por el Senado, ya que estaba entonces —igual que ahora— controlado por una mayoría republicana muy crítica con Irán que no habría seguramente aprobado el texto del PAIC. Por ello, al negociar un texto que únicamente dependía del poder ejecutivo, la administración Obama se aseguró su adopción, al menos durante ese mandato.

⁸⁰ *Resolución 2231 (2015) - sobre el Plan de Acción Integral Conjunto*, cit. apertura de la primera cláusula operativa, en inglés figura [e]ndorses.

⁸¹ *Ibid.* cláusulas operativas *inter alia* número 2, 7 y 14.

jurisprudencia en el pasado han indicado que «exhortar» [*call upon*] no está exento de obligaciones⁸². En concreto, en una opinión consultiva sobre un asunto concerniente a Namibia, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) manifestó su parecer indicando que, en una resolución del CSNU, de esta misma expresión podían emanar obligaciones⁸³, siempre dependiendo del contexto en el que se haya adoptado la resolución, así como del ejercicio hermenéutico sobre el resto del texto. Sea como fuere, lo cierto es que no está claro hasta qué punto realmente «hace suyo» el texto del PAIC la resolución del CSNU y en qué medida algunos términos de «medidas voluntarias» pasaron a tener carácter vinculante con la adopción de la resolución.

La tesis que sostiene la profesora Pozo Serrano parece ser la más acertada, que indica que algunas provisiones del PAIC tienen un indudable carácter vinculante, mientras que otras mantuvieron su carácter de acuerdo político⁸⁴. Así, el texto de la resolución *stricto sensu* tendría carácter vinculante en tanto en cuanto son disposiciones que derogan medidas adoptadas en resoluciones anteriores del CSNU⁸⁵. No obstante, el texto del PAIC recogido en la resolución mantendría su carácter de acuerdo meramente político, de igual forma que la declaración conjunta del Anexo B.

Con respecto al contenido en sí del PAIC, cabe señalar que su adopción supuso la suspensión de la inmensa mayoría de sanciones entonces impuestas a Irán⁸⁶. No obstante, con respecto a las sanciones estadounidenses, solo se suspendieron aquellas de las llamadas secundarias —las que afectan a empresas fuera de la jurisdicción americana—, no así las primarias; es decir para los nacionales iraníes el mercado estadounidense seguía estando vetado. Hay tres componentes del PAIC que merece la pena destacar. Además, es preciso tener en cuenta que la suspensión implica que estas sanciones podrían aplicarse de nuevo, como se explica a continuación.

⁸² POZO SERRANO, P., «La retirada de Estados Unidos del PAIC y la reimposición de sanciones a Irán», op. cit., pp. 240-241.

⁸³ CIJ, opinión consultiva de 21 de junio de 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)* aps. 114 y 115.

⁸⁴ POZO SERRANO, P., «La retirada de Estados Unidos del PAIC y la reimposición de sanciones a Irán», op. cit., p. 243.

⁸⁵ Las cuatro principales que ya se han señalado aquí, así como algunas de las resoluciones que podrían considerarse auxiliares, ya que servían para renovar disposiciones temporales o para modificar de forma menor el régimen de sanciones.

⁸⁶ SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 189.

El primero es el llamado mecanismo *snapback* [que transmite la idea de «reactivación inmediata»]. Según estas disposiciones, en las cláusulas operativas 11 y 12 de la Resolución 2231 *stricto sensu*, en caso de «incumplimiento significativo» de los compromisos asumidos en el PAIC un Estado participante en este puede notificar al CSNU la situación. En un plazo de 30 días a partir de esta notificación se ha de votar y adoptar una resolución en el seno del Consejo que revalide las suspensiones de las medidas sancionadoras anteriores del CSNU. En defecto de una nueva resolución que revalide la suspensión, el régimen de sanciones previo al PAIC volvería a aplicarse automáticamente. Lo que es interesante de este mecanismo es que, por un lado, su formulación implica una inversión del procedimiento normal de imposición de sanciones, teniendo en cuenta además la regla de votación llamada coloquialmente «veto» de los cinco miembros permanentes⁸⁷. De esta forma, se garantiza que ni China ni Rusia —aliados estratégicos de Irán— puedan vetar la reimposición de nuevas sanciones: precisamente, las sanciones volverían si no hubiera acuerdo en la sesión del CSNU⁸⁸. Por otro lado, es digno de mención que, tal y como se estructuran las medidas en caso de incumplimiento, solo se podría castigar una infracción proveniente de Irán, pero no de los otros Estados parte del acuerdo⁸⁹, ya que la reimposición de sanciones solo afectaría a la república islámica⁹⁰.

El segundo aspecto tiene que ver con las estipulaciones que conciernen a los misiles balísticos. Si bien es cierto que ya la Resolución 1737 —diciembre de 2006, por tanto— había impuesto prohibiciones a Irán con respecto al desarrollo de su programa de misiles balísticos, la mayoría de las sanciones que pesaban sobre Irán tenían su raíz en la cuestión nuclear, ya que este era entonces el aspecto prioritario para Estados Unidos y sus aliados⁹¹. El Anexo B de la Resolución 2231 es, bajo forma de declaración conjunta,

⁸⁷ Según el artículo 27 de la Carta, para adoptar una resolución es necesario el voto afirmativo de nueve miembros y que ninguno de los cinco miembros permanentes vote en contra, otorgándole a estos últimos un poder de veto, por tanto.

⁸⁸ POZO SERRANO, P., «La retirada de Estados Unidos del PAIC y la reimposición de sanciones a Irán», op. cit., p. 244.

⁸⁹ SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 190.

⁹⁰ Por cierto, que, debido a un error de traducción, el texto en español indica justo lo contrario a lo que dice la versión en inglés. Tal y como está formulado indica que el proyecto de resolución daría continuidad a las sanciones en sí —y no a su suspensión—, como así lo advierte POZO SERRANO, P., «La retirada de Estados Unidos del PAIC y la reimposición de sanciones a Irán», op. cit., p. 244.

⁹¹ Se puede averiguar más sobre contexto de las negociaciones Occidente-Irán desde principios de siglo en esta entrevista al diplomático y ex analista israelí en materia de seguridad Eran Etzion, HECHT, R., «Does Iran really want to nuke Israel? Is Israel stronger than Iran? A top security expert explains», *Haaretz* (en

una continuación de las sanciones impuestas por razón del programa de misiles balísticos de Irán⁹². De nuevo, hay un debate en torno a la extensión del poder vinculante que emana de *calls upon*, ya que se «exhorta» a Irán a no desarrollar actividades con respecto a misiles «diseñados para poder ser vectores de armas nucleares»⁹³, lo cual es ciertamente menos contundente que las prohibiciones aparecidas previamente en otras resoluciones⁹⁴.

En tercer y último lugar, es preciso detenerse en las cláusulas de extinción [*sunset clauses*], que fueron muy comentadas en la campaña de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016. A pesar de que un amplio consenso de expertos determinó que el PAIC estaba en condiciones de cumplir con su objetivo principal: asegurar el carácter pacífico del programa nuclear iraní⁹⁵, las cláusulas de extinción se han usado como argumento de la ineffectividad del acuerdo. Es cierto que hay varias provisiones que se ven limitadas en el tiempo. Por ejemplo, las restricciones sobre materiales nucleares cesan a los quince años del día de adopción del acuerdo; las prohibiciones del desarrollo de misiles balísticos tienen una vigencia de ocho años y el mecanismo *snapback* solo puede activarse hasta los diez años de la adopción. Ahora bien, hay otras provisiones, como la adopción del llamado Protocolo Adicional, a las que Irán estaba obligado y que se suponía servirían de puente, en conjunción con las cláusulas de extinción, para que la posición de Irán se normalizase en la comunidad internacional⁹⁶.

La retirada de Estados Unidos del PAIC

El día 8 de mayo, el presidente Trump anunció la retirada de Estados Unidos del PAIC, aunque debido a cuestiones técnicas sobre los plazos la reimposición de sanciones no se hizo efectiva hasta agosto y noviembre de ese mismo año⁹⁷. Además, se concedió

línea), 2018, accedido en <https://www.haaretz.com/middle-east-news/-does-iran-really-want-to-nuke-israel-1.6244003>.

⁹² SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 190.

⁹³ Cláusula operativa número 3, Anexo B de la *Resolución 2231 (2015)* cit.

⁹⁴ Además, abre la puerta a que puedan considerarse lícitos lanzamientos de misiles no diseñados específicamente para tal fin, como misiles para poner satélites en órbita, algo que Irán ha hecho desde la adopción de la resolución en repetidas ocasiones, SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 191.

⁹⁵ JALILVAND, D. R., «Chapter 4: EU—Iran Relations: Iranian Perceptions and European Policy», en GÖRGÜLÜ, A.; DARK KAHYAĞLU, G. (EDS.) *The Remaking of the Euro-Mediterranean Vision Challenging Eurocentrism with Local Perceptions in the Middle East and North Africa*, Peter Lang, Berna, 2019, p. 124.

⁹⁶ SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 191.

⁹⁷ Las sanciones no relacionadas con recursos energéticos se demoraron 90 días; el resto de las sanciones tardaron en total 180 días en entrar en vigor. SOSSAI, M., «Legality of extraterritorial sanctions», en ASADA, M. (ED.) *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 1ª ed., Routledge, Oxford y Nueva York, 2020, p. 62.

una moratoria a ocho países con respecto a sus importaciones de crudo iraní, exención que terminó en abril de 2019⁹⁸. El nuevo régimen de sanciones se puede dividir en cuatro categorías⁹⁹: las sanciones que nunca se suspendieron (sanciones primarias en todos los ámbitos); las sanciones secundarias con respecto al programa nuclear, reimpuestas; la reincorporación a la lista de nacionales especialmente designados (SDN)¹⁰⁰, y nuevas sanciones¹⁰¹.

Desde el punto de vista de la legislación estadounidense, parece que la retirada unilateral del PAIC no plantea muchos problemas; desde el punto de vista del Derecho Internacional¹⁰², la cuestión depende del carácter vinculante del acuerdo, expuesto más arriba. Aunque se aleguen argumentos como los expuestos arriba —sobre la terminología que apunta al cumplimiento voluntario de las medidas acordadas—, lo cierto es que el acuerdo es multilateral, y los Estados Unidos es la única parte del acuerdo que considera que la retirada unilateral es lícita, lo cual ha provocado un enfrentamiento jurídico con la Unión Europea¹⁰³.

Por otro lado, cabría plantearse es por qué la administración Trump no recurrió al mecanismo del *snapback* aprovechando algunos de los lanzamientos de misiles en Irán para alegar el incumplimiento significativo ante el CSNU y después utilizar su poder de veto para asegurar la no adopción de la resolución, activando así la reimposición total del régimen de sanciones anterior¹⁰⁴. Como último apunte con respecto a la cuestión de la ilicitud de la actuación estadounidense, cabe mencionar que Irán inició un procedimiento contra Estados Unidos ante la CIJ en julio de 2017¹⁰⁵. Utilizando como base de sus

⁹⁸ BORGER, J., «US toughens stance on Iran, ending exemptions from oil sanctions», *The Guardian*, 2019, accedido en <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/23/us-toughens-stance-on-iran-ending-exemptions-from-oil-sanctions>.

⁹⁹ IMMENKAMP, B., *Updating the Blocking Regulation*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Bruselas, 2018, pp. 2-4.

¹⁰⁰ Formada por personas que actúan como agentes de los Estados sancionados; cualquier tipo de contacto comercial con una de las personas físicas o jurídicas de la lista conlleva penalización, incluyendo la exclusión del mercado estadounidense en el caso de entidades financieras infractoras.

¹⁰¹ BROCZA, S., «The EU Legal Protection System against the Effects of Extra-territorial Application of Legislation Adopted by a Third Country, and Actions Based Thereon or Resulting Therefrom», *KLRI Journal of Law and Legislation*, vol. 9, 1, 2019, p. 151.

¹⁰² POZO SERRANO, P., «La retirada de Estados Unidos del PAIC y la reimposición de sanciones a Irán», op. cit., p. 239.

¹⁰³ CANNIZZARO, E., «The Iran Nuclear Deal and the Future of the European Foreign Policy», *European Papers*, vol. Vol. 3, 2018, p. 4.

¹⁰⁴ SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», op. cit., p. 190.

¹⁰⁵ CIJ, solicitud registrada el 16 de julio de 2018, *Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*.

pretensiones un tratado bilateral de relaciones amistosas de 1955 entre los dos países, una excusa ya empleada en el pasado por ambos¹⁰⁶. La CIJ adoptó unánimemente varias de las medidas preliminares que solicitaba Irán el 3 de octubre de 2018¹⁰⁷. Se espera que uno de los factores que afecte al fondo de la cuestión sea que, a razón de la Resolución 2231 y de que la retirada de Estados Unidos del PAIC fue unilateral —y no mediante el *snapback*—, no existe, actualmente, una base jurídica clara según el Derecho Internacional sobre la que se cimenten las sanciones estadounidenses reimpuestas y vigentes hoy. Algunos autores señalan que este caso puede convertirse en un hito jurisprudencial del Derecho Internacional, ya que coloca a la CIJ en una posición prominente desde la que valorar las sanciones estadounidenses¹⁰⁸.

4. La extraterritorialidad de las sanciones secundarias estadounidenses

4.1 Las sanciones secundarias estadounidenses y la respuesta de la Unión

La primera generación de sanciones secundarias

Como se adelantó al principio del trabajo, las sanciones secundarias son las que afectan a personas físicas y jurídicas no nacionales de país sancionador, que también son receptoras de la prohibición de establecer ciertas relaciones en el país sancionado¹⁰⁹. Ello implica una aplicación extraterritorial de estas normas sancionadoras, por lo que la justificación jurídica de este tipo de medidas está en entredicho, y hay incluso diferentes concepciones sobre la extraterritorialidad¹¹⁰. Al margen de cuestiones teóricas¹¹¹, que

¹⁰⁶ POZO SERRANO, P., «La retirada de Estados Unidos del PAIC y la reimposición de sanciones a Irán», op. cit., p. 256.

¹⁰⁷ CIJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders: Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity... (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Provisional Measures, Orden of 3 October 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 623*, Naciones Unidas, La Haya, 2018.

¹⁰⁸ MENKES, M. J., «The Legality of US Investment Sanctions against Iran before the ICJ: A Watershed Moment for the Essential Security and Necessity Exceptions», *Canadian Yearbook of international Law/Annuaire canadien de droit international*, vol. 56, 2019, p. 332.

¹⁰⁹ GERANMAYEH, E.; RAPNOUIL, M. L., *Meeting the Challenge of Secondary Sanctions*, op. cit., p. 4.

¹¹⁰ Notablemente, como la jurisdicción en ausencia de lazo territorial; jurisdicción en ausencia de lazo territorial sustancial y jurisdicción en presencia de un lazo territorial no exclusivo, BROZKA, S., «The EU Legal Protection System against the Effects of Extra-territorial...», op. cit., pp. 153-154.

¹¹¹ Otras de estas cuestiones se reflejan también en SOSSAI, M., «Legality of extraterritorial sanctions», op. cit., pp. 62-64.

escapan al objeto de este trabajo, es preciso detenerse en el origen de las sanciones secundarias estadounidenses en la Unión, puesto que el Reglamento fruto de aquella primera respuesta sigue aún vigente y es la base de la respuesta europea actual.

Se podría señalar que el primer ejemplo de sanciones extraterritoriales de Estados Unidos en la Unión se remonta al boicot estadounidense en 1982 a un gasoducto soviético cuyo objetivo era conectar Siberia con Europa occidental¹¹². No obstante, el primer caso importante llega a mediados de los 90 con dos leyes estadounidenses, una relativa a Cuba y otra a Libia e Irán conjuntamente¹¹³. La primera tenía que ver con los bienes expropiados como resultado de la Revolución Cubana y la legitimación activa de ciudadanos estadounidenses para iniciar litigios contra cualquier persona que «traficase» con dichos bienes, independientemente de su nacionalidad. La segunda prohibía, con ciertos umbrales, las relaciones comerciales de empresas en el sector petrolífero de estos países¹¹⁴. Ambas tenían pretensión de extraterritorialidad, lo cual provocó reacciones tanto en Europa como en Canadá y México. De hecho, en Canadá se dio una situación de trampa 22 con la filial canadiense de un supermercado estadounidense, que debía escoger entre incumplir las normas de uno u otro país¹¹⁵.

La Unión adoptó como respuesta el Reglamento 2271/96¹¹⁶, llamado en ocasiones «de bloqueo», que contemplaba diversas medidas para conseguir la inaplicación de las sanciones estadounidenses. Notablemente, la prohibición de cumplir con las sanciones secundarias estadounidenses; el no reconocimiento de las sentencias estadounidenses que condenasen a personas físicas o jurídicas europeas por incumplir las sanciones secundarias; y la llamada cláusula de reembolso [*clawback*] para permitir la recuperación de los daños sufridos mediante litigios contra empresas estadounidenses en tribunales de los Estados miembros de la Unión¹¹⁷.

¹¹² BROCZA, S., «The EU Legal Protection System against the Effects of Extra-territorial...», op. cit., p. 159.

¹¹³ Respectivamente son *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996* también llamada *Helms-Burton Act*; y *Iran and Libya Sanctions Act of 1996 (ILSA)* o también *D'Amato-Kennedy Act*.

¹¹⁴ SOSSAI, M., «Legality of extraterritorial sanctions», op. cit., p. 63.

¹¹⁵ Este y otros ejemplos, así como un análisis profundo sobre las primeras sanciones secundarias se encuentra en CLARK, H., «Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures», *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 20, 1, 1999.

¹¹⁶ CONSEJO, *Reglamento (CE) nº 2271/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella*, 1996.

¹¹⁷ Respectivamente, los artículos 5, 4 y 6 del Reglamento.

Debido a la vehemente oposición de los países de la Unión, en 1998 se celebró una cumbre en Londres a la que asistieron el presidente Bill Clinton y el presidente de la Comisión, Jacques Santer. En ella se acordó que las normas conflictivas de estas leyes quedarían suspendidas por orden presidencial¹¹⁸. Desde entonces, la suspensión había sido renovada por cada presidente estadounidense hasta Trump¹¹⁹.

La segunda generación de sanciones secundarias

Esta segunda generación se caracteriza por un énfasis mayor sobre los aspectos financieros¹²⁰. Ya se comentó más arriba la coordinación que hubo entre los Estados Unidos y la Unión Europea y el apoyo decisivo de esta con respecto al sistema SWIFT¹²¹. No obstante, como es de sobra sabido, en el último episodio de las sanciones estadounidenses no ha habido tal coordinación y de nuevo la Unión se ve en la obligación de dar respuesta a lo que considera una intromisión en su jurisdicción. Con el anuncio de las sanciones estadounidenses en mayo de 2018, la Comisión se puso manos a la obra y el día 6 de junio se adoptó el Reglamento delegado, el cual actualiza el anexo del Reglamento de bloqueo en el que figuran las leyes estadounidenses que deben quedar neutralizadas¹²². Se adoptó también otro Reglamento, este de ejecución¹²³, en el que se contempla el proceso y solicitud que debe presentar una empresa que se quiera acoger a una excepción con respecto al cumplimiento del Reglamento de bloqueo —y en la práctica cumplir con las sanciones estadounidenses.

Es notable el hecho de que la maraña de sanciones, suspensiones y reimposiciones hace aún más difícil el comercio internacional con Irán, de por sí un país con un sistema

¹¹⁸ TORBAT, A. E., *Politics of Oil...*, op. cit., p. 212.

¹¹⁹ SOSSAI, M., «Legality of extraterritorial sanctions», op. cit., p. 64.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 65.

¹²¹ Cabe señalar por cierto que la Unión rechaza rotundamente recurrir a la imposición de sanciones secundarias, como indican los apartados 51 y 52 de sus *Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE*. No obstante, la Unión hace uso de instrumentos de *soft law* para sumar a otros Estados a adoptar sanciones paralelas, en particular Estados candidatos SOSSAI, M., «Legality of extraterritorial sanctions», op. cit., p. 67.

¹²² BONNECARRERE, P., *Sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, Rapport d'information n° 17*, Senado francés, París, 2018, p. 19.

¹²³ COMISIÓN EUROPEA, *Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1101 de la Comisión, de 3 de agosto de 2018, por el que se establecen los criterios para la aplicación del artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella*, 2018.

financiero muy opaco y difícil de abarcar¹²⁴. Además, se ha sabido que algunas entidades financieras occidentales deciden no efectuar transacciones consideradas lícitas como medida de precaución ante el riesgo de una cuantiosa multa¹²⁵.

En respuesta a estas segundas sanciones, la Unión barajó, además de la actualización del Reglamento de bloqueo, algunos planteamientos fallidos. Se contempló la idea de ampliar el mandato del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para que pudiera operar en Irán, pero se descartó al entender que el BEI quedaría expuesto también a una prohibición de acceso al mercado estadounidense, lo que comprometería sus actividades de financiación¹²⁶.

El vehículo de propósito especial

El día 31 de enero de 2019 se anunció el sistema INSTEX [*Instrument in Support of Trade Exchanges*], una entidad con fines especiales¹²⁷. Fue concebido, esencialmente, como una forma de sortear las transacciones en dólares y el cuasimonopolio del SWIFT. Este último se doblegó ante las presiones estadounidenses en noviembre de 2018 y expulsó del sistema a las entidades iraníes, un hecho calificado por la Comisión como «deplorable»¹²⁸. En suma, se trata de un sistema de pagos, es decir, que se trata de un intermediario de transacciones financieras que puede ser público o privado, nacional o internacional etcétera, pero siempre muy regulado¹²⁹. En este caso, tiene como accionistas principales a Francia (donde se encuentra su sede), Reino Unido y Alemania¹³⁰.

Su funcionamiento se basa en una entidad gemela en Irán, ya que el planteamiento es que las transacciones entre países se hagan convalidando pagos nacionales, de tal forma que realmente las cuantías nunca crucen la frontera: los pagos en Irán y en la Unión se harán con fondos que ya se encuentren en cada lugar respectivo¹³¹. Funcionaría, por tanto,

¹²⁴ ADEBAHR, C., «Europe and Iran: The Economic and Commercial Dimensions of a Strained Relationship», *IAI papers*, vol. 18, 2018, p. 6.

¹²⁵ SOSSAI, M., «Legality of extraterritorial sanctions», op. cit., p. 68.

¹²⁶ BONNECARRÈRE, P., *Rapport n° 17*, op. cit., p. 13.

¹²⁷ *Special purpose vehicle* o SPV

¹²⁸ STRUPCZEWSKI, J., «EU says SWIFT decision on Iran banks regrettable», *Reuters*, 2018, accedido en <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-swift-commission-idUSKCN1NC111>.

¹²⁹ VÉRON, N., «INSTEX: Gateway to EU strategic autonomy?», 2019, p. 1.

¹³⁰ BONNECARRÈRE, P., *European issues What European response to American extra-territoriality?*, Fundación Robert Schuman, 2019, p. 3.

¹³¹ GERANMAYEH, E.; BATMANGHELIDI, E., «Trading with Iran via the special purpose vehicle: How it can work», *European Council on Foreign Relations*, accedido en https://www.ecfr.eu/article/commentary_trading_with_iran_special_purpose_vehicle_how_it_can_work.

como una suerte de trueque centralizado, pero con el apoyo crucial de los Estados miembros en vez de compañías privadas¹³².

Efectividad de la respuesta europea

No es fácil valorar la respuesta que ofrece el Reglamento de bloqueo, puesto que en general la aplicación de sanciones secundarias es un tema muy espinoso y que provoca cábalas jurídicas a ambos lados del Atlántico¹³³. Con respecto al Reglamento de bloqueo, algunas de las soluciones que en principio plantea carecen de aplicación práctica. Por ejemplo, es cierto que el Reglamento escudará a las compañías europeas de las sanciones secundarias, o al menos lo intentará; en cambio, no puede hacer con respecto a la prohibición que pesará sobre esa compañía de operar en el mercado estadounidense¹³⁴. Por otro lado, los lazos financieros con Estados Unidos son hoy mucho más fuertes que en 1996, así como las sanciones impuestas, lo que dificulta sobremanera la tarea del Reglamento de bloqueo¹³⁵. Además, la prohibición de obedecer las sanciones secundarias estadounidenses puede colocar en una posición muy incómoda a las empresas europeas, que pueden verse obligadas a comerciar con Irán o con Estados Unidos¹³⁶, por lo que algunos se plantean si el Reglamento de bloqueo mitiga o agrava la situación¹³⁷. Por último, está por ver si los Estados miembros actualizan los regímenes sancionadores por incumplimiento del Reglamento de bloqueo; la ley española¹³⁸, a modo de ejemplo aún fija la cuantía de multa en pesetas¹³⁹.

¹³² *Ibid.* Por ejemplo, un exportador de medicinas europeo enviaría la mercancía a Irán. Al mismo tiempo, un exportador de alimentos en Irán manda un envío de pistachos del mismo valor que las medicinas a Europa. El exportador de medicinas en Europa recibirá el dinero del importador de pistachos, que se lo pagará directamente en vez de a su proveedor iraní; por su parte, el exportador de pistachos en Irán recibirá el pago del importador de medicinas. La clave radica, como se puede observar, en que haya un equilibrio comercial más o menos ajustado.

¹³³ La OFAC se vio obligada a publicar directrices adicionales para aclarar el estatus de las transacciones en dólares SOSSAI, M., «Legality of extraterritorial sanctions», op. cit., p. 66.

¹³⁴ BROCZA, S., «The EU Legal Protection System against the Effects of Extra-territorial...», op. cit., p. 183.

¹³⁵ IMMENKAMP, B., *Updating the Blocking Regulation*, op. cit., p. 7.

¹³⁶ No sorprende que muchas empresas se decanten por el mercado estadounidense, como hizo el grupo francés Total, que en menos de 25 años ha abandonado en dos ocasiones proyectos ya comenzados en Irán ante la amenaza de sanciones estadounidenses, véase RAMDAMI, S., «Total préfère les États-Unis à L'Iran», *Le Grand Continent*, accedido en <https://legrandcontinent.eu/fr/2018/11/11/total-prefere-les-etats-unis-a-liran/>.

¹³⁷ BROCZA, S., «The EU Legal Protection System against the Effects of Extra-territorial...», op. cit., p. 184.

¹³⁸ *Ley 27/1998, de 13 de julio, sobre sanciones aplicables a las infracciones de las normas establecidas en el Reglamento (CE) número 2271/96, del Consejo, de 22 de noviembre, relativo a la protección frente a la aplicación extraterritorial de la legislación de un país tercero.*, 1998.

¹³⁹ En el artículo 5 de la Ley 27/1998, se fija desde un cuarto de millón de pesetas como mínimo de sanción leve y hasta el máximo impuesto a una sanción grave de diez millones.

Por último, con respecto al INSTEX, su puesta en marcha comenzó a comienzos de enero de 2019, pero su primera transacción tuvo lugar en marzo de 2020¹⁴⁰, durante la pandemia del COVID-19, por lo que se considera poco realista que pueda tener un papel significativo a corto o medio plazo.

5. La contestación de las sanciones: el control jurisdiccional

Desde las distintas sentencias del asunto *Kadi*, la labor jurisprudencial en su papel de control de la imposición de sanciones está muy presente en imaginario jurídico colectivo¹⁴¹. Nos ceñiremos aquí a enumerar una serie de parámetros básicos al considerar esta cuestión antes de pasar al comentario de la cuestión prejudicial del Asunto C-124/20. En primer lugar, la impugnación ha de pasar por el Tribunal General en primera instancia, como indica el apartado 1, artículo 256 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Las personas, físicas o jurídicas, individualmente afectadas, que a menudo estarán nombradas directamente en los reglamentos y decisiones de aplicación, poseen legitimación activa para iniciar el procedimiento¹⁴². Además, aunque su nombre sea luego retirado pueden retener la legitimación en ciertas circunstancias¹⁴³. Se debe iniciar el procedimiento en el plazo de dos meses a contras tras la publicación de la medida que se pretende impugnar, o su notificación al demandante, o en ausencia de notificación a partir del día en que el demandante tomó conciencia de tal decisión (artículo 263, apartado 6 TFUE).

El Asunto Bank Melli contra Telekom Deutsche

El Asunto al que se dedica este epígrafe es el C-124/20¹⁴⁴, en el que un tribunal alemán remite una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE. El caso muestra potencial de convertirse en un hito jurisprudencial por dos

¹⁴⁰ BRZOWSKI, A., «EU's INSTEX mechanism facilitates first transaction with pandemic-hit Iran», *www.euractiv.com*, 2020, accedido en <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eus-instex-mechanism-facilitates-first-transaction-with-pandemic-hit-iran/>.

¹⁴¹ Para un análisis sobre las distintas sentencias véase LARIK, J., «The Kadi Saga as a Tale of 'Strict Observance' of International Law: Obligations Under the UN Charter, Targeted Sanctions and Judicial Review in the European Union», *Netherlands International Law Review*, vol. 61, 01, 2014.

¹⁴² GORDON, R. Y OTROS, *Sanctions Law*, op. cit., p. 155.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ TJUE, cuestión remitida el día 5 de marzo de 2020, *Asunto C-124/20, Bank Melli Iran contra Telekom Deutschland*.

motivos. El primero es que es la primera ocasión en que el Reglamento 2271/96¹⁴⁵ es el fondo normativo en un litigio que aparezca frente al Tribunal de Justicia¹⁴⁶, aunque se trate de una cuestión prejudicial¹⁴⁷. El segundo, es que las cuatro cuestiones planteadas por el Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Hamburgo (Tribunal Superior Regional) inciden plenamente sobre los puntos clave de la aplicación del Reglamento de bloqueo en un caso de infracción del artículo 5 del Reglamento¹⁴⁸.

El fondo del asunto es un litigio en materia contractual entre una sucursal del banco iraní Bank Melli en Hamburgo, la demandante, y Telekom Deutschland, la demandada, una filial de Deutsche Telekom¹⁴⁹. El contrato entre ambas proveía de todo tipo de servicios de telecomunicaciones a la demandante. A raíz de la reimposición de sanciones, la demandante se vio incluida en la lista SDN estadounidense. Las sanciones secundarias prohíben a empresas y personas no estadounidenses todo tipo de operación comercial con los incluidos en dicha lista. La demandante, en su naturaleza de entidad financiera, fue expulsada del SWIFT el día 12 de noviembre de 2018.

Ahora bien, el litigio se origina porque la empresa de telecomunicaciones da por terminados los contratos vigentes, sin respetar el preaviso contractual. La primera sentencia proviene de un órgano inferior (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Hamburgo) que estimó que la demandada solo podía terminar los contratos de acuerdo a los preavisos contractuales, sin considerar que ello infringiera el artículo 5 del Reglamento 2271/96.

Las cuestiones que plantea el Tribunal Regional Superior son:

- i. ¿es aplicable el artículo 5 solamente cuando hay una orden directa o indirecta por parte de las autoridades de los Estados Unidos, o basta con que la actuación de la empresa de telecomunicaciones tenga por objeto cumplir las sanciones secundarias?;

¹⁴⁵ CONSEJO, *Reglamento (CE) nº 2271/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella*, cit.

¹⁴⁶ BROCZA, S., «The EU Legal Protection System against the Effects of Extra-territorial...», op. cit., p. 182. El buscador de jurisprudencia de Curia no ofrece otros resultados aparte del presente caso.

¹⁴⁷ No en vano, numerosas sentencias hoy célebres fueron cuestiones prejudiciales.

¹⁴⁸ El artículo 5 prohíbe respetar las sanciones secundarias impuestas por la legislación estadounidense.

¹⁴⁹ Una de las mayores empresas alemanas de telecomunicaciones.

- ii. en caso de responder sí a la segunda situación de la primera pregunta, ¿ha de probarse causa para terminar un contrato celebrado con una cocontratante incluida en la lista SDN y además probar en procedimiento civil que la terminación del contrato no obedece al cumplimiento de sanciones estadounidenses?
- iii. en caso de responder sí a la segunda cuestión prejudicial, ¿la terminación del contrato contraria al artículo 5 del Reglamento 2271/96 ha de considerarse ineficaz, o puede cumplirse la finalidad del Reglamento con otra medida como la imposición de una multa?
- iv. en caso de ser necesario considerar la terminación ineficaz, ¿debe seguir considerándose ineficaz habida cuenta de que mantener la relación comercial con la parte demandante puede suponer pérdidas económicas considerables para la demandada?

Con respecto a la primera cuestión, es una pregunta hasta cierto punto pertinente, pero a tenor de la lectura del artículo 5 del Reglamento nada indica que la prohibición esté contemplada solo cuando exista una orden expresa o tácita de las autoridades estadounidenses a las empresas europeas.

La segunda pregunta hace referencia a un aspecto que ciertamente parece peliagudo, que es demostrar en qué *animus* cancela una empresa sus vínculos con la empresa incluida en la lista de sancionados. No obstante, las circunstancias fácticas del caso ciertamente serían de gran ayuda, por ejemplo si la empresa en cuestión ha terminado contratos con múltiples empresas, todas ellas incluidas en la lista SDN, y en torno a las fechas en que las sanciones estadounidenses volvían a entrar en vigor, ello debería dar una pista. No obstante, la pregunta gira también en torno a la carga de la prueba sobre la intención de la empresa se cree que pueda incurrir en infracción del artículo 5 del Reglamento 2271/96, por lo que seguro el Tribunal de Justicia articula una respuesta interesante.

En tercer lugar, es evidente que el Tribunal Superior Regional busca plantear la pregunta de tal forma que espera obtener una respuesta que constituya una dispensa para empresas en situaciones análogas a la que vive Telekom. Sin embargo, es probable que el Tribunal no se deje llevar por este planteamiento. Al fin y al cabo, el Reglamento puede considerarse injusto, y de hecho puede que lo sea para con empresas que tienen todo que perder haciendo caso omiso de las sanciones estadounidenses y nada que ganar si siguen

las normas europeas. No obstante, ello no debería ser excusa para subsanar el error cometido *ex post*. Sin embargo, la imprecisión del Reglamento de Ejecución 2018/1101 sobre cuándo una empresa puede acogerse a la exención del artículo 5 quizá deja una vía abierta hacia la obtención de un remedio que salve a empresas como Telekom de tener que tomar una difícil decisión.

6. Conclusiones

1. El régimen de las sanciones es una materia muy compleja desde el punto de vista del Derecho Internacional, que se ve agravada por las zonas grises que a veces se aprovechan los Estados para aplicar sin mayor controversia.

2. El papel de la Unión en materia de sanciones ha aumentado en los últimos años y parece claro que seguirá siendo así, lo cual, dado su marco particular de adopción, supondrá que ha de enfrentarse a desafíos propios en la adopción de sanciones.

3. El caso iraní vaticina que una solución diplomática combinada con presión económica provocada por sanciones puede ser la vía correcta de resolver puntos muertos internacionales.

4. La retirada de los Estados Unidos del PAIC no está clara desde el punto de vista jurídico, y es posible que ello afecte a su responsabilidad internacional como Estado en los próximos años, cuando los casos pendientes ante el CIJ se resuelvan.

5. La extraterritorialidad de las sanciones estadounidenses supone un desafío a la soberanía de la Unión y sus Estados miembros, por lo que deben continuar buscando soluciones que anulen este carácter de las sanciones en caso de que estas continúen.

6. El marco actual propuesto por la unión, en particular el Reglamento de bloqueo, es una respuesta insuficiente que puede además probar ser contraproducente por las exigencias que impone a personas físicas y jurídicas de la Unión.

Bibliografía

- ADEBAHR, C., «Europe and Iran: The Economic and Commercial Dimensions of a Strained Relationship», *IAI papers*, vol. 18, 2018, p. 19.
- ASADA, M., «Definition and legal justification of sanctions», en ASADA, M. (ED.) *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 1ª ed., Routledge, Oxford y Nueva York, 2020, pp. 3-23.
- ASAMBLEA GENERAL, *Resolución aprobada por la Asamblea General - Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, A/RES/56/83.
- BERMEJO GARCÍA, R.; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 31, 2015, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, pp. 7-63.
- BIERSTEKER, T. J.; PORTELA, C., *EU sanctions in context: three types.*, EUISS, París, 2015.
- BONNECARRÈRE, P., *European issues What European response to American extra-territoriality?*, Fundación Robert Schuman, 2019, p. 4.
- BONNECARRERE, P., *Sur l'extraterritorialité des sanctions américaines, Rapport d'information n° 17*, Senado francés, París, 2018, p. 65.
- BORGER, J., «US toughens stance on Iran, ending exemptions from oil sanctions», *The Guardian*, 2019, accedido en <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/23/us-toughens-stance-on-iran-ending-exemptions-from-oil-sanctions>.
- BORLINI, L.; SILINGARDI, S., «Defining elements and emerging legal issues of EU “sanctions”», *The Italian Yearbook of International Law Online*, vol. 27, n.º 1, 2018, pp. 33-52.
- BROCZA, S., «The EU Legal Protection System against the Effects of Extra-territorial Application of Legislation Adopted by a Third Country, and Actions Based Thereon or Resulting Therefrom», *KLRI Journal of Law and Legislation*, vol. 9, n.º 1, 2019, p. 54.
- BRZOWSKI, A., «EU's INSTEX mechanism facilitates first transaction with pandemic-hit Iran», www.euractiv.com, 2020, accedido en <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eus-instex-mechanism-facilitates-first-transaction-with-pandemic-hit-iran/>.
- CANNIZZARO, E., «The Iran Nuclear Deal and the Future of the European Foreign Policy», *European Papers*, vol. Vol. 3, 2018.
- CARDWELL, P. J., «The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 17, 2015, pp. 287-310.

- CARISCH, E.; RICKARD-MARTIN, L.; MEISTER, S. R., *The Evolution of UN Sanctions*, Springer International Publishing, Cham, 2017.
- CHARRON, A.; PORTELA, C., «Targeted sanctions: the impacts and effectiveness of United Nations action», en BIERSTEKER, T. J.; ECKERT, S. E.; TOURINHO, M. (EDS.), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2016.
- CIJ, *Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, accedido en <https://www.icj-cij.org/en/case/175>.
- CIJ, sentencia de 21 de junio de 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*.
- CIJ, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders: Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity... (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Provisional Measures, Orden of 3 October 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 623*, Naciones Unidas, La Haya, 2018.
- CLARK, H., «Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures», *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 20, n.º 1, 1999, pp. 61-96.
- COMISIÓN EUROPEA, *Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1101 de la Comisión, de 3 de agosto de 2018, por el que se establecen los criterios para la aplicación del artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella*, 2018.
- CONSEJO, *Decisión del Consejo, de 23 de enero de 2012 , por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán*, 2012/35/PESC, 2012.
- CONSEJO, *Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010 , relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC*, 2010/413/PESC, 2010.
- CONSEJO, *Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE*, 5664/18, 2018.
- CONSEJO, *Posición Común del Consejo de 27 de febrero de 2007 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán*, 2007/140/PESC.
- CONSEJO, *Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas*, 8519/18, 2018.
- CONSEJO, *Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (Sanciones)*, 10198/1/04, 2004.

- CONSEJO, *Reglamento (CE) nº 2271/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella*, 1996.
- CSNU, *Resolución 1173 (1998) - con arreglo al Capítulo VII de la Carta sobre el conflicto de Angola*, S/RES/1173.
- CSNU, *Resolución 1643 (2005) - en virtud del Capítulo VII de la Carta sobre el conflicto de Côte d'Ivoire*, S/RES/1643.
- CSNU, *Resolución 1696 (2006) - con arreglo al artículo 40 de la Carta*, S/RES/1696.
- CSNU, *Resolución 1737 (2006) - con arreglo al artículo 41 de la Carta*, S/RES/1737.
- CSNU, *Resolución 1747 (2007) - con arreglo al artículo 41 de la Carta*, S/RES/1747.
- CSNU, *Resolución 1803 (2008) - con arreglo al artículo 41 de la Carta*, S/RES/1803.
- CSNU, *Resolución 1929 (2010) - con arreglo al artículo 41 de la Carta*, S/RES/1929.
- CSNU, *Resolución 2231 (2015) - sobre el Plan de Acción Integral Conjunto*, S/RES/2231.
- EE.UU., *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms–Burton Act)*.
- EE.UU., *Iran and Libya Sanctions Act of 1996 (ILSA) (D 'Amato-Kennedy)*.
- ESPAÑA, *Ley 27/1998, de 13 de julio, sobre sanciones aplicables a las infracciones de las normas establecidas en el Reglamento (CE) número 2271/96, del Consejo, de 22 de noviembre, relativo a la protección frente a la aplicación extraterritorial de la legislación de un país tercero.*, 1998.
- GERANMAYEH, E.; BATMANGHELIDJ, E., «Trading with Iran via the special purpose vehicle: How it can work», *European Council on Foreign Relations*, accedido en https://www.ecfr.eu/article/commentary_trading_with_iran_special_purpose_vehicle_how_it_can_work.
- GERANMAYEH, E.; RAPNOUIL, M. L., *Meeting the Challenge of Secondary Sanctions*, European Council of Foreign Relations, 2019, p. 16.
- GIUMELLI, F., «Implementation of sanctions: European Union», en ASADA, M. (ED.) *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 1ª ed., Routledge, Oxford y Nueva York, 2020, pp. 116-135.
- GIUMELLI, F.; IVAN, P., *The effectiveness of EU sanctions: An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*, European Policy Centre, Bruselas, 2013, p. 51.
- GORDON, R.; SMYTH, M.; CORNELL, T., *Sanctions Law*, 1ª ed., Hart Publishing, Oxford, 2019.

- HASSIBI, N.; SAUER, T., «Easing sanctions on Iran might someday be necessary—but it won't be easy», *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 69, n.º 5, 2013, pp. 46-55.
- HECHT, R., «Does Iran really want to nuke Israel? Is Israel stronger than Iran? A top security expert explains», *Haaretz (en línea)*, 2018, accedido en <https://www.haaretz.com/middle-east-news/-does-iran-really-want-to-nuke-israel-1.6244003>.
- IMMINKAMP, B., *Updating the Blocking Regulation*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Bruselas, 2018, p. 8.
- JALILVAND, D. R., «Chapter 4: EU—Iran Relations: Iranian Perceptions and European Policy», en GÖRGÜLÜ, A.; DARK KAHYAOĞLU, G. (EDS.) *The Remaking of the Euro-Mediterranean Vision Challenging Eurocentrism with Local Perceptions in the Middle East and North Africa*, Peter Lang, Berna, 2019, p. 30.
- LARIK, J., «The Kadi Saga as a Tale of 'Strict Observance' of International Law: Obligations Under the UN Charter, Targeted Sanctions and Judicial Review in the European Union», *Netherlands International Law Review*, vol. 61, n.º 01, 2014, pp. 23-42.
- LYNCH, C.; HUDSON, J., «Obama Turns to U.N. to Outmaneuver Congress», *Foreign Policy*, accedido en <https://foreignpolicy.com/2015/07/15/obama-turns-to-u-n-to-outmaneuver-congress-iran-nuclear-deal/>.
- MENKES, M. J., «The Legality of US Investment Sanctions against Iran before the ICJ: A Watershed Moment for the Essential Security and Necessity Exceptions», *Canadian Yearbook of international Law/Annuaire canadien de droit international*, vol. 56, 2019, pp. 328-364.
- NAKANISHI, H., «The Construction of the Sanctions Regime Against Iran: Political Dimensions of Unilateralism», en MAROSSI, A. Z.; BASSETT, M. R. (EDS.) *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 2015, pp. 23-41.
- NEPHEW, R., «Implementation of sanctions: United States», en ASADA, M. (ED.) *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 1ª ed., Routledge, Oxford y Nueva York, 2020, pp. 93-115.
- NN.UU., *Carta de las Naciones Unidas*, 1945.
- ORAKHELASHVILI, A., «The Impact of Unilateral EU Economic Sanctions on the UN Collective Security Framework: The Cases of Iran and Syria», en MAROSSI, A. Z.; BASSETT, M. R. (EDS.) *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 2015, pp. 3-21.
- POZO SERRANO, P., «La retirada de Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto y la reimposición de sanciones a Irán: aspectos jurídicos y políticos», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 35, 2019, pp. 219-259.

- RAMDAMI, S., «Total préfère les États-Unis à L'Iran», *Le Grand Continent*, accedido en <https://legrandcontinent.eu/fr/2018/11/11/total-prefere-les-etats-unis-a-iran/>.
- RUYS, T., «Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework», en VAN DEN HERIK, L. (ED.) *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, 2017.
- SHAMGHOLI, F., «Sanctions against Iran and their effects on the global shipping industry», 2012, Universidad de Lund.
- SOSSAI, M., «Legality of extraterritorial sanctions», en ASADA, M. (ED.) *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 1ª ed., Routledge, Oxford y Nueva York, 2020, pp. 62-79.
- STRUPCZEWSKI, J., «EU says SWIFT decision on Iran banks regrettable», *Reuters*, 2018, accedido en <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-swift-commission-idUSKCN1NC111>.
- SUZUKI, K., «Iran: The role and effectiveness of UN sanctions», en ASADA, M. (ED.) *Economic Sanctions in International Law and Practice*, 1ª ed., Routledge, Oxford y Nueva York, 2020, pp. 178-199.
- TJUE, sentencia de 5 de marzo de 2020, *Asunto C-124/20, Bank Melli Iran contra Telekom Deutschland*.
- TORBAT, A. E., *Politics of Oil and Nuclear Technology in Iran*, Springer, Cham, 2020.
- VÉRON, N., «INSTEX: Gateway to EU strategic autonomy?», 2019.