

LA TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS SANCIONADORAS POR LA UNIÓN EUROPEA

JOAN DAVID JANER TORRENS *

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA CONSTATACIÓN DE LA FALTA DE OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS SANCIONADORAS.
- III. EL MODO DE HACER EFECTIVA LA TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL PROCESO DE IMPOSICIÓN DE MEDIDAS DE CARÁCTER SANCIONADOR.
- IV. LA REVISIÓN DE LOS REGLAMENTOS QUE IMPONÍAN MEDIDAS SANCIONADORAS.
- V. LA NUEVA REGULACIÓN PREVISTA EN EL TRATADO DE LISBOA.
- VI. MECANISMOS DIRIGIDOS A GARANTIZAR LA OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS DE CARÁCTER SANCIONADOR.
 1. LA INSERCIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE INFORMACIÓN Y DE REVISIÓN DE LAS MEDIDAS DECRETADAS POR NACIONES UNIDAS.

* Profesor Titular de Derecho Internacional Público, Departamento de Derecho Público. Titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Derecho de la Unión Europea. Universidad de las Islas Baleares, España.

El presente estudio se inserta en el marco del proyecto DER 2009-09566 “Imperatividad y normatividad relativa en la dialéctica entre seguridad colectiva y derechos humanos (Aspectos problemáticos de la constitucionalización del orden jurídico internacional)” y se ha llevado a cabo en el marco de una estancia de investigación en la Bodleian Law Library de la Universidad de Oxford (Reino Unido).

2. LOS MECANISMOS PREVISTOS EN LAS MEDIDAS SANCIONADORAS ADOPTADAS DE FORMA AUTÓNOMA POR LA UNIÓN EUROPEA.
- VII. VÍAS UTILIZADAS POR LOS DESTINATARIOS DE LAS MEDIDAS SANCIONADORAS PARA CUESTIONAR SU ADOPCIÓN.
- VIII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Con el objetivo fundamental de promover el respeto de los derechos humanos y consolidar la democracia y el Estado de derecho en terceros países, de luchar contra el terrorismo internacional, de evitar la proliferación de armamento nuclear o de dar solución a determinados conflictos armados, la Unión Europea ha adoptado desde la década de los noventa distintas medidas de carácter sancionador o restrictivo (ambos conceptos se utilizarán de modo indistinto a lo largo del estudio) que han tenido como destinatarios, en línea con las denominadas “sanciones inteligentes”¹, a gobiernos y dirigentes de terceros países, entidades no estatales y personas físicas o jurídicas. Las medidas restrictivas adoptadas incluyen un amplio abanico de actuaciones entre las cuales cabe destacar “los embargos de armas, las sanciones comerciales, financieras o económicas, la congelación de activos, la prohibición de vuelos, las restricciones de acceso, las sanciones diplomáticas, el boicoteo de espectáculos deportivos y culturales y la suspensión de la cooperación con el

¹ Frente al concepto clásico de sanción entendida como medida coercitiva dirigida contra un Estado, y teniendo en cuenta los efectos perniciosos que su aplicación indiscriminada tenía sobre la población, se acuñó a partir de los noventa el concepto de “sanción inteligente” con un doble objetivo: por una parte, focalizar las sanciones en los verdaderos culpables de las violaciones de los derechos humanos o de los actos terroristas, esto es, conseguir una mayor efectividad de las sanciones a través de una aplicación más discriminada, selectiva y específica y, por otra parte, conseguir que dichas sanciones tuviesen los mínimos efectos negativos (denominados “efectos colaterales”) sobre la sociedad civil. Sobre esta cuestión, *vid.* FASSBENDER, B., *Targeted sanctions and due process*, Humboldt-Universität zu Berlin, 20 march 2006; *Strengthening Targeted Sanctions through fair and clear procedures*, White paper, Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University, 2006; CORTRIGHT, D. & LÓPEZ, G. (Ed.), *Smart sanctions. Targeting Economic Statecraft*, Rowman Publishers, 2002; BULL, B. & TOSTENSEN, A., “Bolstering Human Rights by means of “smarts” sanctions?”, en: STOKKET, H., & TOSTENSEN, A., (Ed.), *Human rights in Development*, Kluwer Law International, 2001, pp. 83-135.

país tercero de que se trate”² y pretenden esencialmente sancionar a sus destinatarios y forzar un cambio de actitud.

La ejecución de las distintas medidas sancionadoras por parte de la Unión Europea (UE), las cuales pueden ser adoptadas de forma autónoma por ésta o al amparo de una resolución del Consejo de Seguridad³, ha suscitado problemas vinculados a la eventual tutela en el seno del ordenamiento de la Unión de los derechos fundamentales de los sujetos afectados por dichas medidas. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 3 de septiembre de 2008 sobre el *asunto Kadi/Al Barakaat*⁴ ha supuesto un punto de inflexión en este ámbito en la medida en que, a partir de dicha fecha y también a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las medidas restrictivas adoptadas por la UE inciden claramente en la necesidad de informar a los sujetos afectados por dichas medidas de los motivos que han llevado a su adopción y ello con el claro objetivo de salvaguardar su derecho a la tutela efectiva tanto en sede extrajudicial como por parte del TJUE a través de los distintos recursos previstos en el Derecho de la Unión.

A fecha de hoy, cuatro años después de la publicación de la sentencia *Kadi/Al Barakaat* así como de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, existe una práctica muy importante por parte de la UE que pretende, tanto si ejecuta resoluciones del Consejo de Seguridad como si son medidas adoptadas de forma autónoma, conjugar el necesario respeto de los derechos de defensa de los sujetos afectados por las medidas sancionadoras (como una manifestación más de la tutela de los derechos fundamentales en el ordenamiento de la Unión)⁵. Este estudio pretende analizar, teniendo en cuenta las deficiencias constatadas por el TJUE, los mecanismos que ha diseñado la UE para garantizar la tutela de los derechos subjetivos de los sujetos/entidades contra los que se decretan medidas de carácter sancionador y valorar su oportunidad.

² Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de septiembre de 2008, sobre la evaluación de las sanciones comunitarias previstas en el marco de las acciones y políticas de la UE en el ámbito de los derechos humanos (*DOUE* n° C 295 E, de 4 de diciembre de 2009, p. 52).

³ *Vid.* GAZZINI, T., & HERLIN-KARNELL, E., “Restrictive measures adopted by the European Union from the standpoint of International and EU Law”, *European Law Review*, 2011, n° 36, pp. 798-817.

⁴ As. C-402/05 P y C-415/05 P, *Rec.* I-6351.

⁵ *Vid.* ECKES, C., *EU Counter-Terrorist policies and fundamental rights: the case of individual sanctions*, OUP, 2009.

II. LA CONSTATACIÓN DE LA FALTA DE OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS SANCIONADORAS

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que otorga claramente una gran relevancia al respeto de los derechos fundamentales, sólo el artículo 6.2 del TUE (en vigor desde el Tratado de Maastricht) aludía a la obligación por parte de la UE de respetar los derechos fundamentales, tal y como se garantizaban en el Convenio europeo para la protección de los derechos y libertades fundamentales, hecho en Roma en 1950, así como los que se derivaban de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. Asimismo, desde 2000, la UE contaba, sin fuerza jurídica vinculante, con una Carta de Derechos Fundamentales. La cuestión era determinar en qué medida dichos derechos, entre los cuales se incluían el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 47) o el derecho a la presunción de inocencia y el derecho de defensa (artículo 48), recogidos de forma expresa en la Carta de Derechos Fundamentales, debían ser observados por la UE al adoptar medidas restrictivas en las cuales se veían involucrados tanto personas físicas como jurídicas.

El análisis de las distintas posiciones comunes adoptadas durante la década de los noventa por la UE en el ámbito de la PESC a través de las cuales se adoptaban medidas sancionadoras, así como los reglamentos aprobados en el ámbito del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) para ejecutar dichas posiciones comunes pone de relieve que no establecían ningún mecanismo que permitiese a los sujetos afectados ser oídos u oponerse a la adopción de medidas de carácter sancionador y ello, a pesar de la existencia de un catálogo de derechos fundamentales que, bien por vía de los principios generales del Derecho de la UE derivados de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros o bien dado el valor de “fuente cognitiva”⁶ de la Carta de Derechos Fundamentales⁷, otorgaba una clara proyección al

⁶ Expresión utilizada por la Abogado General Kokott en las conclusiones presentadas el 30 de septiembre de 2010 en el asunto *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL y otros*, C-236/09, punto 28 (aún no publicada en la recopilación).

⁷ Sobre los efectos que desplegaba la Carta de Derechos Fundamentales antes de que se le otorgase fuerza jurídica vinculante, *vid.*, entre otras, sentencia de 14 de febrero de 2008, *Dynamic Medien*, C-244/06, *Rec.* p. I-533 (ap. 41); sentencia de 18 de diciembre de 2007, *Laval y Partneri*, C-341/05, *Rec.* I-11845 (ap. 90 y 91) o sentencia de 13 de marzo de 2007, *Unibet*, C-432/05, *Rec.* p. I-2301 (ap. 37).

respeto de los derechos humanos en este ámbito. En estos casos, los sujetos afectados veían sus nombres publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea (*DOUE*) como destinatarios de medidas sancionadoras de naturaleza diversa, no se arbitraba ningún mecanismo de información en virtud del cual se ponía en su conocimiento y con anterioridad a la adopción de dichas medidas las razones por las cuales se les imponían tales medidas ni se les permitía hacer alegaciones, lo cual generaba una gran indefensión.

El principal problema que planteaba la tutela de los derechos de los particulares en el seno de la UE era que la gran mayoría de medidas restrictivas eran adoptadas por la UE en ejecución de resoluciones del Consejo de Seguridad y, en virtud del artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas, la UE no podía alegar la falta de observancia de los derechos humanos para no ejecutar dichas resoluciones. Así pues, la primacía de la Carta⁸ y la imposibilidad

⁸ La cuestión de la prevalencia de las obligaciones derivadas de la Carta de Naciones Unidas también se ha planteado en relación con el respeto de los derechos recogidos en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 como pone de manifiesto la sentencia de 7 de julio de 2011 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asunto *Al-Jedda c. Reino Unido* (nº 27021/08). En este asunto, el Sr. Jedda, nacional británico, fue detenido e internado durante 3 años (de 2004 a 2007) en el centro de detención de Basrah (Irak) —custodiado por tropas británicas— bajo sospecha de pertenecer a una banda terrorista involucrada en el contrabando de armas y de llevar a cabo actos armados en Irak. El demandante afirmó que, con dicha detención e internamiento, el Reino Unido había violado el artículo 5.1 del Convenio de Roma que recoge el derecho a la libertad y a la seguridad a lo que éste alegó que la resolución del Consejo de Seguridad 1546 (2004), de 8 de junio, imponía la obligación al Reino Unido de internar a los presuntos terroristas y ello, conforme al artículo 103 de la Carta, prevalecía sobre las obligaciones derivadas del artículo 5.1. La House of Lords, en una sentencia de 17 de diciembre de 2007, asumió los argumentos del Reino Unido y reconoció la prevalencia de las obligaciones derivadas de la Carta respecto de lo dispuesto en el Convenio de Roma, mientras que el TEDH consideró que la resolución 1546 no aludía ni de forma explícita ni implícita a la posibilidad de internar de forma indefinida a personas por el sólo hecho de considerarlas sospechosas de poner en riesgo la seguridad de Irak. Sobre esta base, el TEDH consideró que no había conflicto entre las obligaciones derivadas de la Carta y lo dispuesto en el artículo 5.1 del Convenio y, por ello, condenó al Reino Unido al entender que había privado de libertad de forma arbitraria al Sr. Jedda y le otorgó una indemnización de 25.000 €, más 40.000 € para el pago de las costas y otros gastos. Sobre esta sentencia, *vid.* MILANOVIC, M., “Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg”, *European Journal of International Law*, Vol. 23, nº 1, 2012, pp. 121-139; ANDENAS, M. & BJORGE, E., “Human rights and acts by troops abroad: rights and jurisdictional restrictions”, *European Public Law*, Vol. 18, nº 3, 2012, pp. 473-492.

de fiscalizar las resoluciones del Consejo de Seguridad⁹ obligaban a la UE a adoptar sanciones en cuyo proceso de adopción los sujetos afectados no habían tenido ni conocimiento de los motivos que llevaban a adoptar medidas contra ellos ni la posibilidad de presentar alegaciones¹⁰. En los supuestos en que la UE adoptaba medidas restrictivas de forma autónoma, esto es, al margen del Consejo de Seguridad, si bien constituían supuestos más bien minoritarios, tampoco se respetaban los derechos de defensa y de tutela de los sujetos afectados¹¹.

⁹ Sobre esta cuestión, *vid.* ZAPPALÀ, S., “Reviewing Security Council measures in the light of International Human rights principles”, en: FASSBENDER, B. (Ed.), *Securing Human Rights? Achievements and challenges of the UN Security Council*, OUP, 2011, pp. 172-194. Asimismo, *vid.* BORE EVENO, V., “Le contrôle juridictionnel des résolutions du Conseil de Sécurité: vers un constitutionnalisme international?”, *Revue Générale de Droit International Public*, nº 4, 2006, pp. 827-860.

¹⁰ El propio Parlamento europeo puso de manifiesto los déficits en materia de observancia de derechos humanos en la adopción de medidas sancionadoras por NNUU al observar que “(...) todavía no existe un mecanismo jurídico internacional que permita controlar/revisar la exactitud de la información en que se basa la inclusión en la lista del Comité de Sanciones de las Naciones Unidas ni la necesidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas” y que “(...) las personas afectadas siguen sin tener derecho de acceso a un tribunal o a un organismo cuasijudicial a escala de las Naciones Unidas” (Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2009, sobre las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, respecto a Zimbabwe y habida cuenta de la situación en Somalia - *DOUE* nº C 286E, de 22 de octubre de 2010, apartado L, p. 8). En este mismo sentido, SANTOS VARA ha señalado que “la ejecución de las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad para hacer frente al flagelo del terrorismo ha planteado numerosos problemas al marco constitucional de la UE en los últimos años. Ello se debe a que la adopción de sanciones dirigidas contra determinados individuos o entidades no ha ido acompañada de la creación de mecanismos que permitan a los afectados cuestionar la legalidad de las medidas restrictivas de sus derechos fundamentales” (SANTOS VARA, J., “El control judicial de la ejecución de las sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad en la Unión Europea”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 15, 2008, p. 2).

¹¹ A título de ejemplo cabe citar la Posición Común 2003/139/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2003 relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldova (*DOUE* nº L 53, de 28 de febrero de 2003) en la cual se señalan una serie de dirigentes de dicha república secesionista a los que se acusaba de generar el conflicto y de no cooperar en su solución y se les prohibía la entrada y tránsito por el territorio de la Unión, pero no se establecía ningún mecanismo de comunicación previa o de alegación a su inclusión en el anexo de dicha Posición Común. Otro ejemplo lo constituye la Posición Común 2004/661/PESC del Consejo, de 24 de septiembre de 2004, relativa a la adopción de medidas restrictivas

Los problemas derivados de la ausencia de un marco adecuado de tutela de los derechos de los sujetos afectados por las sanciones no se plantearon en el seno del ordenamiento de la Unión hasta los años 2005 y 2006 en que el Tribunal de Primera Instancia (TPI) tuvo que resolver diversos recursos de anulación contra reglamentos adoptados por el Consejo al entender que, en su adopción, se habían vulnerado derechos fundamentales, lo cual constituía una violación del Derecho de la Unión. La respuesta dada por el TPI en los asuntos *Kadi*¹², *Yusuf/Al Barakaat*¹³ y *Ayadi*¹⁴ y en el asunto *Organización de Mujaidines del Pueblo de Irán (OMPI)*¹⁵ fue distinta, vinculándose ésta al grado de autonomía con que contaban las instituciones de la Unión y sus Estados a la hora de ejecutar las resoluciones del Consejo de Seguridad¹⁶.

En los asuntos *Kadi* y *Yusuf/Al Barakaat*, las partes demandantes alegaron que las medidas restrictivas contenidas en el reglamento se habían adoptado violando principios y derechos fundamentales como el derecho a ser oído, el derecho de propiedad y el derecho a un control jurisdiccional efectivo¹⁷. El TPI optó por desestimar sendos recursos de anulación alegando, so-

contra determinados funcionarios de Belarús (*DOUE* n° L 301, de 28 de septiembre de 2004) en que igualmente se señalaba una serie de altos funcionarios de Belarús a los que se les prohibía entrar o transitar por el territorio de la UE por su labor de obstrucción a la investigación de una serie de violaciones de los derechos humanos, pero no se arbitra-
ba ningún mecanismo previo de comunicación ni se les permitía hacer alegaciones a su inclusión en el anexo de la Posición Común.

¹² STPI de 21 de septiembre de 2005, T-315/01, *Rec.* II-3659.

¹³ STPI de 21 de septiembre de 2005, T-306/01, *Rec.* II-3544.

¹⁴ STPI de 12 de julio de 2006, T-253/02, *Rec.* II-2148.

¹⁵ STPI de 12 de diciembre de 2006, T-228/02, *Rec.* II-4674.

¹⁶ Refiriéndose de forma crítica a la imposición de sanciones por el Consejo de Seguridad, HINOJOSA MARTÍNEZ ha observado que “si un órgano político puede restringir derechos fundamentales de particulares, en un proceso inquisitorial basado en pruebas secretas, y en el que no existen garantías judiciales, muchos de los avances del Estado de Derecho, propio de cualquier democracia, se vienen abajo. No se trata de dudar de la buena fe de los miembros del Consejo de Seguridad, ni de sus servicios de inteligencia, sino de creer en los límites del poder público, y en la obligación de rendir cuentas por parte de quienes lo ejercen, como garantías elementales de su legitimidad” (HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., “Las sanciones del Consejo de Seguridad contra Al-Qaeda y los talibanes: ¿son realmente inteligentes?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVIII (2006), n° 2, pp. 737-770, en p. 752). *Vid.*, asimismo, EECKHOUT, P., “Community terrorism listings, Fundamental rights and UN Security Council resolutions: in search for the right fit”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, 2007, pp. 183-206.

¹⁷ En relación con esta sentencia, *vid.* ROLDÁN BARBERO, J., “La justicia comunitaria y el control de legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones

bre la base de la primacía de la Carta, que no era posible fiscalizar las resoluciones del Consejo de Seguridad a no ser que fuesen contrarias al *ius cogens*¹⁸. Con similar razonamiento el TPI desestimó los recursos de anulación planteados en los asuntos *Hassan*¹⁹ y *Ayadi*²⁰.

En el asunto *OMPI*, la parte demandante alegó que la decisión que le imponía medidas sancionadoras era ilegal en la medida en que se había violado su derecho fundamental de defensa (al imponerle graves sanciones y causarle un perjuicio considerable sin ser oída antes de su adopción y sin que hubiera podido manifestar oportunamente su punto de vista con posterioridad), que la inscripción en la lista litigiosa sin audiencia previa y sin la menor indicación de fundamentos de hecho y de Derecho vulneraba el deber de motivación recogido en el artículo 253 TCE (actual 293 del TFUE), así como el derecho a la tutela judicial efectiva y el de presunción de inocencia²¹. En este caso, dado que los Estados y la Comunidad contaban con un cierto margen de discrecionalidad en el cumplimiento de la resolución del Consejo de Seguridad que decretaba las medidas restrictivas, el TPI entró en el fondo del asunto y anuló²², en lo que a la parte demandante afectaba, la decisión impugnada al considerar que ésta “no está motivada y que se adoptó en el marco de un procedimiento en cuyo desarrollo no se respetó el derecho de defensa de la demandante”²³. Esta jurisprudencia fue reiterada al año siguiente

Unidas. Comentario a las sentencias *Yusuf/Al Barakaat* y *Kadi*, de 21 de septiembre de 2005, del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII (2005), nº 2, pp. 869-891; BLÁZQUEZ NAVARRO, I. y ESPÓSITO MASSICCI, C., “Los límites al control judicial de las medidas de aplicación de la política exterior en los asuntos *Ahmed Ali Yusuf/Al Barakaat Internacional Foundation* y *Yassin Abdullah Kadi*”, *Revista Española de Derecho Europeo*, enero-marzo 2006, pp. 123-148.

¹⁸ La doctrina ha criticado el concepto de norma de *ius cogens* utilizado por el TPI. *Vid.*, entre otros, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., “Sistema de listas y derechos humanos en las sanciones del Consejo de Seguridad”, en BLANC ALTEMIR, A., (Ed.): *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Ed. Tecnos, 2009, pp. 293-314, en p. 304.

¹⁹ Sentencia de 12 de julio de 2006, T-253/02, *Rec. II-2148*.

²⁰ Sentencia de 12 de julio de 2006, T-49/04, *Rec. II-52*.

²¹ Asunto *OMPI*, ap. 64, 65, 66 y 67, *Rec. II-4696*.

²² Cabe destacar que la República francesa interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia, que fue desestimado por el TJUE en el asunto C-27/09 P, de 21 de diciembre de 2011 (todavía no publicado en la recopilación).

²³ *Idem*, ap. 173, *Rec. II-4731*. Para un mayor análisis de esta sentencia, *vid.* BOU FRANCH, V., “TPI-Sentencia de 12.12.2006, Organización Mujahedin del Pueblo de Irán/Consejo, T-228/02 – PESC - Medidas antiterrorismo y Derechos humanos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo RDCE*, nº 26, 2007, pp. 157-169.

en los asuntos *José María Sisón*²⁴, *Stichting Al-Aqsa*²⁵, *Kongra-Gel*²⁶ y *Osman Ocalan*²⁷, poniendo de manifiesto el necesario respeto de los derechos de defensa, tutela judicial efectiva y obligación de motivación en los supuestos en que los Estados y la Comunidad contaban con un cierto margen en el cumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad.

La existencia de violaciones de los derechos fundamentales en el proceso de imposición de sanciones parecía entrar en clara contradicción con la tesis oficial del Consejo expuesta en 2003 y 2005 (años en los que se suscitan estos litigios) según la cual siempre se debían respetar los derechos fundamentales en la adopción y aplicación de medidas restrictivas²⁸.

²⁴ STPI de 11 de julio de 2007, T-47/03, *Rec. II-73*. *Vid.*, también, STPI de 30 de septiembre de 2009, *Sisón c. Consejo*, T-341/07, *Rec. II-3625*, en que se anulan por segunda vez determinados actos del Consejo que ordenaban la congelación de fondos de la parte demandante y la STG de 23 de noviembre de 2011 (T-341/07, *Sisón c. Consejo*, aún no publicada en la recopilación) en que se desestima la solicitud de indemnización presentada por el Sr. Sisón a raíz de la congelación ilegal de sus fondos por parte del Consejo.

²⁵ STPI de 11 de julio de 2007, T-327/03, *Rec. II-79*. Posteriormente a este sentencia, el TG volvió a dictar otra sentencia (STG de 9 de septiembre de 2010, as T-348/07, *Rec. II-4575*) en la que anulaba determinadas medidas adoptadas entre 2007 y 2009 por el Consejo en su lucha contra el terrorismo internacional que tenían a la fundación *Al-Aqsa* como destinataria. Holanda y Al-Aqsa interpusieron sendos recursos de casación contra dicha sentencia ante el TJUE, el cual a través de la sentencia de 15 de noviembre de 2012 (C-539/10 P y C-550/10 P, aún no publicada en la recopilación) ha aceptado las pretensiones del primero y ha desestimado las del segundo.

²⁶ STPI de 3 de abril de 2008, T-253/04, *Rec. II-46*.

²⁷ STPI de 3 de abril de 2008, T-229/02, *Rec. II-45*.

²⁸ Así, en el documento del Consejo de 2 de diciembre de 2005 “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” se observa que “(...) la introducción y aplicación de medidas restrictivas deberá ser siempre conforme al derecho internacional. Esas medidas deben respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular las debidas garantías procesales y el derecho a la tutela judicial efectiva. Las medidas impuestas siempre deben guardar proporción con su objetivo” (Doc. 15114/05, p. 5). Este documento constituye una actualización de las mismas orientaciones adoptadas por el Consejo el 3 de diciembre de 2003 en las que se también se aludía a esta cuestión, si bien de forma más genérica (Doc. 15579/03, p. 5).

III. EL MODO DE HACER EFECTIVA LA TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL PROCESO DE IMPOSICIÓN DE CARÁCTER SANCIONADOR

La estimación por el TJCE de los dos recursos de casación interpuestos contra las respectivas sentencias dictadas por el TPI en los asuntos *Kadi* y *Al-Barakaat*²⁹ supuso claramente un punto de inflexión en el ordenamiento de la Unión no sólo respecto de las relaciones entre éste y la Carta de las Naciones Unidas³⁰, sino también en la tutela de los derechos de los particulares afectados por la imposición de sanciones³¹. En efecto, el TJCE consideró que

²⁹ STJCE de 3 de septiembre de 2008, C-402/05 P y C-415/05 P, *Rec.* I-6351.

³⁰ FERRER LLORET ha considerado que la posición defendida por el TJCE en esta sentencia “no es en absoluto convincente” ya que para “salvar la contradicción (...), el TJ podría haber llevado a cabo una valoración integradora y coherente de la normativa internacional en el seno del ordenamiento jurídico comunitario” evitándose así poner en riesgo la unidad y coherencia del ordenamiento internacional (FERRER LLORET, J., “El control judicial de la política exterior de la Unión Europea”, en: *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2010*, Servicio Editorial UPV, p. 132 y 133). Asimismo, ROSAS alude a la existencia de defensores y detractores de la postura del TJUE en este caso y recoge distintos pronunciamientos de tribunales nacionales (Reino Unido o Canadá) e internacionales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos) que ponen de manifiesto el carácter no pacífico de la cuestión de la primacía de la Carta en los supuestos de violaciones de los derechos humanos (ROSAS, A., *Terrorist listings and the Rule of law: the role of the EU Courts*, EUI Working Paper, RSCAS 2011/31, pp. 12 y 13). Sobre esta cuestión, *vid.* también DE WET, E., “Human rights considerations and the enforcement of targeted sanctions in Europe: the emergence of core standards of judicial protection”, en: FASSBENDER, B. (Ed.), *Securing Human Rights? Achievements and challenges of the UN Security Council*, OUP, 2011, pp. 141-171.

³¹ Sobre esta sentencia, *vid.*, entre otros, TRIDIMAS, T., & GUTIÉRREZ FONS, J. A., “EU Law, International Law and economic sanctions against terrorism: the Judiciary in distress?”, Queen Mary University College London, Legal Studies Research paper n° 11/2009; DELLA CANANEA, G., “Global security and procedural due process of law between the United Nations and the European Union”, *The Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, n° 3, 2009, pp. 511-530; HALBERSTAM, D., & STEIN, E., “The United Nations, the European Union and the King of Sweden: Economic sanctions and individual rights in a plural world order”, *Common Market Law Review*, Vol. 46, n° 1, 2009, pp. 13-72; GATTINI, A., “Joined cases C-402/05 P & 415/05”, *Common Market Law Review*, Vol. 46, n° 1, 2009, pp. 213-239; SANTOS VARA, J., “El control judicial de las sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes en la Unión Europea: ¿un desafío a los poderes del Consejo de Seguridad?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 32, 2009, pp. 91-120 o la sección monográfica sobre dicha sentencia que lleva por título “Challenging EU Counter-terrorism measures before the Courts: an assessment of the *Kadi* judgment”, *Yearbook of European Law*, Vol. 28, 2009, pp. 533-700.

en la adopción del reglamento que imponía medidas restrictivas al Sr. Kadi y a la fundación Al Barakaat no se respetaron los derechos de defensa, lo cual implicó también una violación del principio de tutela judicial efectiva. Este nuevo planteamiento jurisprudencial fue asumido por el propio TPI y reiterado posteriormente en los asuntos *Othman*³², *Morabit*³³ y *Hassan y Ayadi*³⁴. Todas estas sentencias tuvieron como consecuencia la anulación, en la medida en que afectaba a la parte demandante, de los reglamentos que imponían medidas sancionadoras. Pero, sobre todo, incidían en la idea de que el binomio lucha contra el terrorismo internacional-respeto de los derechos humanos debía de ser necesariamente compatible y que la lucha contra el terrorismo no se podía hacer a costa de la vulneración de los derechos de los sujetos afectados por las medidas restrictivas.

La estimación de los distintos recursos de anulación presentados ponía de manifiesto la existencia de importantes irregularidades en la imposición de medidas sancionadoras que afectaban esencialmente el derecho a ser informado, el derecho de audiencia y el deber de motivación, así como el derecho a la tutela efectiva de los sujetos afectados³⁵. Resultaba, pues, preciso que la UE reformulase y dotase de una mayor relevancia al respeto de los derechos humanos en todo el proceso de imposición de sanciones. De esta manera, se

³² STPI de 11 de junio de 2009, T-318/01, *Rec. II-1627*.

³³ STPI de 2 de septiembre de 2009, T-37/07 y T-323/07, *Rec. II-131*.

³⁴ STJCE de 3 de diciembre de 2009, C-399/06 P y C-403/06 P, *Rec. I-11393*. *Vid.*, asimismo, GARRIDO MUÑOZ, A., “La jurisprudencia *post-Kadi* en materia de “sanciones selectivas” en la Unión Europea: misma función, distinto guión”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 22, 2010, pp. 1-24.

³⁵ Todos estos derechos están interrelacionados “(...) ya que el particular no podrá defenderse eficazmente ante un tribunal, ni éste último podrá ejercer adecuadamente su función de control, si no se les ha proporcionado una información precisa y completa de las causas por las que se adoptó el acto. En consecuencia, la violación del derecho de información puede llevar aparejada automáticamente una conculcación del derecho a la tutela judicial efectiva” (HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., y PÉREZ BERNÁRDEZ, C., “El derecho a la tutela judicial efectiva en el Derecho europeo y las sanciones contra Al Qaeda”, en: *Estudios de Derecho internacional y Derecho europeo en homenaje al profesor M. Pérez González*, Tomo II, Ed. Tirant, 2012, pp. 1569-1604, en p. 1572). Asimismo, el Parlamento europeo ha señalado que “(...) los procedimientos basados en listas negras, actualmente utilizadas por la UE y la ONU, presentan fallos en cuanto a la seguridad jurídica y al derecho de recurso” (Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de septiembre de 2008, sobre la evaluación de las sanciones comunitarias previstas en el marco de las acciones y políticas de la UE en el ámbito de los derechos humanos - *DOUE* nº C 295 E, de 4 de diciembre de 2009, pár. 54, p. 59).

debía establecer un marco que permitiese superar y ser más ambicioso que el régimen vigente en Naciones Unidas³⁶, ámbito en el cual, existían y continúan existiendo importantes déficits en materia de tutela de los derechos de los sujetos afectados por medidas sancionadoras³⁷, si bien se ha apuntado que la

³⁶ En relación con la tutela de los derechos fundamentales en el proceso de adopción de medidas sancionadoras por el Consejo de Seguridad, FRANCONI ha observado que “(...) ironically, the new brand of individualized Security Council sanctions has raised even more human rights concerns due to the lack of transparency in the listing procedure, lack of due process of law, and, most important, serious deficiency in the remedial process and access to justice (...)” (FRANCONI, F., “The right of access to justice to challenge the Security Council’s targeted sanctions: after-thoughts on *Kadi*”, en: *From bilateralism to Community interest. Essays in honour of judge Bruno Simma*, OUP, 2011, pp. 908-922, en p. 909).

³⁷ En el ámbito de NNUU se ha producido algún avance, aunque tímido, en esta dirección que se ha concretado en la aprobación por el Consejo de Seguridad de la resolución 1730 (2006), de 19 de diciembre de 2006 en la que se pedía al Secretario General en establecimiento en la Secretaría (Subdivisión de Órganos Subsidiarios del Consejo de Seguridad) de un punto focal (creado en mayo de 2007) para recibir las solicitudes de supresión de nombres de las listas adoptadas por los distintos comités de sanciones creados por el Consejo de Seguridad (Somalia/Eritrea, Liberia, Congo, Costa de Marfil, Sudán, Libia, Líbano, Irán, República Popular Democrática de Corea o Afganistán). Si bien se permite que los particulares afectados se dirijan directamente al punto focal para que se proceda a la eliminación de su nombre de la lista, ello sólo es posible si previamente el Estado en el que residan o del que sean nacionales ha aceptado tal posibilidad (actualmente, sólo Francia (2007) y Hungría (2012) lo permiten). En todo caso, el punto focal sólo tiene por objetivo eliminar una persona o entidad de la lista, pero no informar a éstos de los motivos que llevaron al Consejo de Seguridad a su inclusión en una lista. A 17 de mayo de 2011, en el punto focal se tramitaron un total de 55 solicitudes que desembocaron en la eliminación de 10 personas y de 17 entidades de las listas de sanciones (<http://www.un.org/spanish/sc/committees/dfp.shtml>). Asimismo, cabe destacar que en virtud de la resolución 1904 (2009) del Consejo de Seguridad, de 17 de noviembre de 2009 —prorrogada a través de la resolución 1989 (2011), de 17 de junio de 2011— se creó la figura del Ombudsman en el ámbito del Comité de Sanciones de Al-Qaida cuya función es recibir directamente (y sin necesidad de autorización previa por parte de los Estados) solicitudes de personas, grupos, empresas o entidades que deseen ser excluidos de la lista de dicho comité. Como en el supuesto anterior, el Ombudsman lleva a cabo un control *ex-post* una vez el sujeto particular figura en la lista y no *ex-ante*. Es cierto que la inclusión en la lista se lleva a cabo a través de las propuestas presentadas por los Estados (NNUU carece de medios autónomos e independientes para desarrollar las investigaciones pertinentes), los cuales deberán justificar de forma detallada los motivos para incluir a una persona o entidad en la lista, pero éstos sólo son comunicados al comité y no al sujeto al que se impondrán las medidas restrictivas (*vid.* resolución 1989 (2011) del Consejo de Seguridad, de 17 de junio de 2011, p. 5). En relación con el sistema de in-

jurisprudencia del TJUE ha influido de forma positiva en el desarrollo por el Consejo de Seguridad de mecanismos dirigidos a la observancia de los derechos fundamentales en la imposición de sanciones³⁸.

En definitiva, la cuestión era determinar cómo se debía llevar a cabo la salvaguarda de los derechos de los sujetos afectados por medidas restrictivas en el proceso de imposición de las mismas. ¿En qué estadio del proceso de imposición de sanciones es aplicable y rige la observancia de los derechos fundamentales de los sujetos afectados por la imposición de sanciones? ¿Antes de que se adopten las medidas restrictivas o una vez éstas han sido adoptadas? Esta cuestión implica determinar cuál es el concreto contenido de la tutela y observancia de los derechos fundamentales y está directamente relacionada con la finalidad que se pretende al incluir a una persona o entidad en una lista negra e imponerle determinadas medidas de carácter sancionador.

En efecto, por su propia naturaleza y para no perder eficacia, las medidas sancionadoras decretadas contra determinados sujetos deben tener un efecto sorpresa y aplicarse de manera inmediata. De lo contrario, el objetivo perseguido por dichas medidas (por ejemplo, la congelación de fondos en la lucha contra la financiación del terrorismo internacional) puede dejar de tener efecto y, de ahí, cabe plantearse en qué medida es posible la observancia de los derechos de los sujetos afectados. La inclusión de una persona o entidad en una lista negra sin informarle de ello pretende esencialmente que la medida que se adopte contra ésta sea efectiva. Así planteado, surge un conflicto entre el respeto de los derechos fundamentales a los que el ordenamiento de la UE y el propio TJUE atribuyen una gran relevancia y la propia efectividad y efecto sorpresa de la medida adoptada contra un determinado sujeto.

El TPI reconoció, en su momento, que en la imposición inicial de las

clusión de presuntos terroristas en las listas negras del Consejo de Seguridad, HINOJOSA MARTÍNEZ ha observado que “el particular (...) permanece ajeno a todo el procedimiento, y carece de cualquier posibilidad de defenderse con carácter previo a su aparición en la lista” (HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., *op. cit.*, p. 746). Asimismo, la decisión de eliminar a una persona de la lista se toma en base a consideraciones de tipo político en la medida en que “the body entrusted with the power to decide whether a name ought to be removed from the Consolidated List is purely political because of its composition and voting procedure” (CIAMPI, A., “Security Council targeted sanctions and human rights”, en: FASSBENDER, B. (Ed.), *Securing Human Rights? Achievements and challenges of the UN Security Council*, OUP, 2011, pp. 98-140, en p. 110).

³⁸ En este sentido, *vid.* KOKOTT, J. y SOBOTTA, C., “The Kadi case – Constitutional core values and International Law – Finding the balance?”, *European Journal of International Law*, Vol. 23, nº 4, 2012, pp. 1015-1024.

medidas restrictivas no cabía hablar de tutela de los derechos fundamentales, pues ello afectaría la efectividad de las medidas susceptibles de ser adoptadas y, en este sentido, observó que “ resulta por lo demás indiscutible que oír a los demandantes antes de inscribirlos en dicha lista habría podido poner en peligro la eficacia de las sanciones y habría resultado por tanto incompatible con el objetivo de interés general perseguido. Por su propia naturaleza, la decisión de congelar unos fondos debe poder beneficiar del efecto sorpresa y aplicarse con efecto inmediato. Una decisión de este tipo no puede por tanto ser objeto de una notificación antes de ser aplicada”³⁹. Asimismo, “(...) a menos que consideraciones imperiosas que afecten a la seguridad de la Unión o de sus Estados miembros o a la dirección de sus relaciones internacionales se opongan a la comunicación de determinados datos, el Consejo está obligado a poner en conocimiento de una entidad respecto a la cual se adoptan medidas restrictivas las razones específicas y concretas en razón de las cuales considera que deben ser adoptadas”⁴⁰. En todo caso, dichas razones en ningún caso pueden implicar eludir el control del órgano jurisdiccional de la UE a través de los distintos recursos existentes.

Entonces, al afirmar el propio órgano jurisdiccional el necesario respeto de los derechos fundamentales en el proceso de imposición de sanciones, ¿a qué se refiere? ¿cuándo y cómo se deben respetar dichos derechos? El TJUE ha vinculado dicha observancia a que la disposición que imponga las medidas restrictivas exponga claramente los motivos que llevan a decretar medidas restrictivas contra un particular⁴¹, que se establezca un procedimiento para comunicar a los interesados los datos que justifican la inclusión de su nombre en una lista y que se arbitren los mecanismos oportunos para dar la posibilidad a las partes afectadas a alegar aquello que consideren oportuno.

³⁹ STPI de 21 de septiembre de 2005, *Yusuf y Al/Barakaat*, T-306/01 *Rec.* II-3544 (ap. 308).

⁴⁰ STG de 26 de octubre de 2012, *CF Sharp Shipping Agencies c. Consejo*, T-53/12, aún no publicada en la recopilación), ap. 36.

⁴¹ El TJUE ha observado que “(...) la falta de motivación de que adoleció la citada inclusión (refiriéndose a la presunta organización terrorista Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi) puede también frustrar el adecuado control judicial de su legalidad en cuanto al fondo, dirigido, singularmente, a la comprobación de los hechos, las pruebas y los datos invocados en apoyo de la misma” y, en este sentido, “(...) la posibilidad de ejercer tal control resulta indispensable para que pueda garantizarse un adecuado equilibrio entre las exigencias de la lucha contra el terrorismo internacional y la protección de los derechos y libertades fundamentales” (STJUE de 29 de junio de 2010, *E y F*, C-550/09, *Rec.* I-6213 (ap. 57)).

tuno⁴². Se trata, por tanto, de establecer los instrumentos oportunos para que, una vez adoptadas las medidas de carácter sancionador, se dé conocimiento a las partes de su adopción para que éstas puedan formular alegaciones. El control jurisdiccional de legalidad que se lleve a cabo deberá tener en cuenta todas estas cuestiones, no siendo factible que “se le puedan oponer el secreto o confidencialidad de los elementos de prueba y de información utilizados por el Consejo”⁴³.

IV. LA REVISIÓN DE LOS REGLAMENTOS QUE IMPONÍAN MEDIDAS SANCIONADORAS

La estimación por el TJUE y por el TG de los distintos recursos de anulación por violación de los derechos fundamentales suponía que las partes demandantes dejaban de verse afectadas por la imposición de medidas sancionadoras a no ser que éstas volviesen a ser incluidas en los correspondientes reglamentos, salvaguardando en todo caso, tal y como había establecido el órgano jurisdiccional de la Unión, sus derechos fundamentales en relación con la imposición de dichas medidas. La práctica puso de manifiesto que, incluso a pesar de la existencia de una sentencia en la que se ponían de manifiesto graves deficiencias en la imposición de medidas restrictivas, la Comisión, en tanto que institución encargada de adoptar el reglamento que debía mantener a los presuntos terroristas sujetos a determinadas medidas, planteó el cumplimiento de la sentencia y la puesta en conocimiento de los derechos que asistían a las partes en la imposición de sanciones, como una cuestión más formal que real, lo cual llevó otra vez al TJUE a anular dicho reglamento.

La reforma a través del reglamento 1190/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2008⁴⁴, por el que se modificaba por centésimoprimer vez el

⁴² Un buen ejemplo de ello lo constituye la estimación por el TJUE en el asunto *Kadi* de 2008 del recurso de casación planteado contra la sentencia del TPI de 2005 y la anulación del reglamento que imponía determinadas medidas restrictivas contra éste y la fundación Al/Barakaat al señalar que “habida cuenta de que el Consejo no dio traslado a los recurrentes de los datos utilizados en su contra como base de las medidas restrictivas que les fueron impuestas, ni les otorgó el derecho de tomar conocimiento de dichos datos en un plazo razonable tras la imposición de las medidas, los recurrentes no se encontraban en condiciones de dar a conocer oportunamente su punto de vista a este respecto. Por tanto, no se respetaron los derechos de defensa de los recurrentes, ni en particular su derecho a ser oídos” (ap. 348).

⁴³ STPI de 4 de diciembre de 2008, *People’s Mojahedin Organization of Iran*, T-284/08 Rec. II-3487, ap. 75.

⁴⁴ *DOUE* n° L 322, de 2 de diciembre de 2008, p. 25.

Reglamento 881/2002 del Consejo por el que se imponían medidas restrictivas a determinadas personas y entidades vinculadas a Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes que pretendía dar cumplimiento a la sentencia de 3 de septiembre de 2008 (asunto *Kadi/Al Barakaat*) constituye un claro ejemplo de falta de toma en consideración por la Comisión de los derechos fundamentales en todo el proceso de imposición de sanciones.

En la exposición de motivos del Reglamento 1190/2008, la Comisión, después de comunicar al Sr. Kadi y a la fundación Al-Barakaat los resúmenes narrativos de los motivos alegados por el Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los talibanes establecido por la ONU, de darles la oportunidad de presentar observaciones y de que éstos presentasen sus comentarios, optó por mantener a los dos sujetos en el anexo del reglamento que imponía medidas sancionadoras, al considerar que su inclusión en la lista negra estaba “justificada debido a su asociación con la red Al-Qaida”. Al considerar el Sr. Kadi que se habían vuelto a vulnerar sus derechos fundamentales en el proceso de adopción del nuevo reglamento que le configuraba como destinatario de medidas restrictivas, presentó un recurso de anulación ante el Tribunal General (TG). A través de la sentencia de 30 de septiembre de 2010⁴⁵, el TG volvió a poner de manifiesto que la Comisión no había respetado los derechos fundamentales del Sr. Kadi en el nuevo proceso de imposición de sanciones pues éstas se habían vuelto a adoptar sobre la base de que no era factible poner en entredicho la decisión adoptada por el Comité de Sanciones de NNUU a la luz de las observaciones formuladas por la parte demandante y, por ello, el TG anuló, en lo que a ésta afectaba, el Reglamento 1190/2008⁴⁶. Posteriormente, el 22 de diciembre de 2009, se adoptó el Reglamento 1286/2009 del

⁴⁵ Asunto T-85/09 (*Kadi*), *Rec.* II-5177. En relación con esta sentencia, *vid.* HOOPER, H. J., “Liberty before security: case T-85/09 *Yassin Abdullah Kadi v. Commission* (Nº 2) 2010”, *European Public Law*, Vol. 18, nº 3, 2012, pp. 457-470.

⁴⁶ El TG después de afirmar que “(...) el derecho de defensa del demandante únicamente se ha “respetado” de manera meramente formal y aparente, dado que, en realidad, la Comisión ha considerado que estaba rigurosamente obligada a seguir las apreciaciones del Comité de Sanciones y en ningún momento contempló poner dichas apreciaciones en entredicho a la luz de las observaciones del demandante” (ap. 171) declaró “(...) que el Reglamento impugnado fue adoptado sin ofrecer ninguna garantía real sobre la comunicación de la información y de los elementos de prueba utilizados en contra del demandante ni sobre la posibilidad de que este fuera oportuna y efectivamente oído a este respecto, de modo que procede concluir que dicho Reglamento se adoptó siguiendo un procedimiento en el que no se respetaron los derechos de defensa, lo que tuvo también como consecuencia una violación del principio de tutela judicial efectiva” (ap. 184).

Consejo⁴⁷ con el objetivo de dar otra vez cumplimiento a la sentencia Kadi/Al Barakaat al arbitrar “un procedimiento de inclusión en la lista que garantice el respeto de los derechos fundamentales de la defensa y en especial el derecho a ser oídos”⁴⁸.

La observancia de los derechos fundamentales en la adopción de medidas de carácter sancionador implicaba así el establecimiento en la norma que las decretaba de mecanismos de comunicación y defensa que permitiesen a la parte afectada alegar y oponerse a dichas medidas una vez éstas habían sido adoptadas y una valoración objetiva de los motivos que llevaban a incluir una persona en una lista negra.

En relación con la sentencia de 30 de septiembre de 2010, a fecha de hoy, está pendiente de resolución ante el TJUE un recurso de casación presentado el 16 de diciembre de 2010 por el Reino Unido contra dicha sentencia⁴⁹, en el cual la parte demandante vuelve a alegar argumentos como el de primacía de la Carta de Naciones Unidas, el obligado cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad o [la nueva idea] de la existencia de la oficina del *Ombudsman* como criterios para anular dicha sentencia. Llama la atención que se aleguen unos argumentos que han sido ya analizados y rebatidos tanto por el TG como por el TJUE y, en este sentido, parece poco probable que dicho recurso de casación prospere.

V. LA NUEVA REGULACIÓN PREVISTA EN EL TRATADO DE LISBOA

La entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa ha supuesto novedades importantes en relación con la propia adopción de medidas de carácter sancionador por parte de la UE y la eventual tutela de los derechos de los sujetos afectados por dichas medidas, existiendo una clara relación con la mayor relevancia y la fuerza jurídicamente vinculante de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión recogido en el artículo 6.1 del TUE⁵⁰.

⁴⁷ DOUE nº L 346, de 23 de diciembre de 2009, pp. 42 y ss.

⁴⁸ Punto 4 de la exposición de motivos de dicho reglamento.

⁴⁹ Asunto C-595/10 P (DOUE nº C 72, de 5 de marzo de 2011).

⁵⁰ Vid. MILLÁN MORO, L., “Los derechos humanos en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, en: *Liber amicorum Profesor J. M. Peláez Marón*, Universidad de Córdoba, 2012, pp. 557-579; LECZYKIEWICZ, D., “Effective judicial protection of human rights after Lisbon: should national courts be empowered to review EU secondary law?”, *European Law Review*, nº 35, 2010, pp. 326-348.

En este sentido, se ha insertado en la parte del TFUE relativa a la acción exterior de la Unión un [nuevo] título IV que lleva por título “Medidas restrictivas” y que contiene un nuevo artículo 215 que constituye una nueva versión del antiguo artículo 301 del TCE. Por otra parte, se inserta un nuevo artículo 75 en el TFUE que también constituye una nueva redacción del antiguo artículo 60 del TCE. Al margen de las reformulaciones de dos artículos ya existentes, se inserta un nuevo artículo 275 en el TFUE que constituye un gran avance en materia de medidas restrictivas y tutela de derechos fundamentales.

La novedad más destacable de la nueva redacción de los artículos 75 y 215 del TFUE radica en el hecho de que, por una parte, ambos artículos hacen una referencia expresa y novedosa a que los actos que adopte la UE, tanto en materia de restricción de movimientos de capitales y pagos vinculados a la lucha contra el terrorismo en la consecución del espacio de libertad, seguridad y justicia como para dar cumplimiento a decisiones adoptadas en materia de acción exterior de la UE⁵¹, podrán tener como destinatarios no a Estados, sino a “personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales” (anteriormente no se señalaban con tanto detalle los eventuales destinatarios de las medidas restrictivas)⁵² y, por otra, que estos actos, en la medida en que

⁵¹ La sentencia de 19 de julio de 2012, (*Parlamento c. Consejo*, C-130/10, aún no publicada en la recopilación, que resuelve un recurso de anulación planteado por el Parlamento contra el Consejo por la adopción del reglamento 1286/2009 relativo a la imposición de medidas sancionadoras contra Al-Qaida define claramente el alcance y delimitación de ambos artículos y concreta cuándo se debe acudir a uno u otro artículo. El Parlamento alegaba, como motivo de anulación, que el Consejo adoptó dicho reglamento sobre la base errónea del artículo 215.2 del TFUE cuando, a su juicio, se debía haber acudido al artículo 75 del TFUE. El TJUE desestima el recurso, da la razón al Consejo y observa, siguiendo lo afirmado ya por el Abogado General BOT en sus conclusiones presentadas el 31 de enero de 2012 que los dos artículos “(...) se refieren a políticas de la Unión diferentes, que persiguen objetivos complementarios, pero que no tienen el mismo ámbito de aplicación” (punto 66). Sobre esta base, el TJUE señala que el artículo 215.2 TFUE “constituye la base jurídica adecuada para medidas que, como las que son objeto del caso de autos, se dirigen a destinatarios implicados en delitos terroristas y que, en función de sus actividades a escala mundial y de las dimensiones internacionales de la amenaza que suponen, afectan de manera fundamental a la acción exterior de la Unión” (ap. 78).

⁵² Ante la falta de referencia expresa en los tratados a la posibilidad de decretar medidas restrictivas que tuviesen como destinatarios a los particulares y entidades se planteó si la CE podía adoptar este tipo de medidas. A juicio del Consejo, la única base jurídica que ofrecía el TCE para ello era la cláusula de imprevisión del artículo 308 del TCE (actual 352 del TFUE). Así, en el considerando nº 14 del reglamento 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas

afecten a sujetos particulares y en línea con la necesaria tutela de sus derechos, deberán incluir “las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas”⁵³. Asimismo, el segundo párrafo del nuevo artículo 275 del TFUE introduce un avance destacable en la tutela de los derechos de los sujetos a los que se imponen medidas de carácter sancionador al incluir una excepción a la falta de jurisdicción del TJUE en el control de los actos adoptados en el marco de la política exterior y de seguridad común de la Unión. En este sentido, se permite que una persona física o jurídica interponga un recurso de anulación contra una decisión adoptada por el Consejo en el ámbito de la política exterior por la que se le impone una medida restrictiva, siempre que se cumplan los requisitos previstos en el cuarto párrafo del artículo 263 del TFUE.

Si bien es cierto que pueden surgir dudas sobre la base jurídica a la que acudir a la hora de adoptar medidas de carácter sancionador⁵⁴, los tres artículos aludidos fortalecen de forma significativa la necesaria tutela de los derechos de los sujetos afectados por la imposición de medidas restrictivas en una doble vertiente y con independencia de que sean actos adoptados en el marco del ámbito competencial de la Unión o vinculados a su política exterior y

personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (*DOCE* n° L 344, de 28 de diciembre de 2001) se señala que “para la adopción de las disposiciones del presente Reglamento relativas a estas últimas [refiriéndose a las personas y entidades a las que se imponen medidas restrictivas], el Tratado no prevé más poderes que los mencionados en el artículo 308”. Esta cuestión fue analizada por el TPI en el asunto Kadi de 2005 y éste afirmó que si bien la lucha contra el terrorismo internacional no era un objetivo previsto en los tratados, el artículo 308 en relación con el artículo 60 y 301 del TCE ofrecían base jurídica suficiente para adoptar medidas en este ámbito (ap. 130). *Vid.* CREMONA, M., “EC Competence, Smart Sanctions and the Kadi case”, *Yearbook of European Law*, Vol. 28, 2009, pp. 533-558; TRIDIMAS, T., “Terrorism and the ECJ: empowerment and democracy in the EC legal order”, *European Law Review*, n° 34, 2009, pp. 103-126.

⁵³ En la declaración n° 25 aneja al Acta final de la Conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa se aludía a dicha tutela de los derechos fundamentales en la imposición de medidas restrictivas al señalar que “(...) el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales implica, en particular, que se preste la debida atención a la protección y al respeto del derecho de las personas físicas o de las entidades de que se trate a disfrutar de las garantías previstas en la ley. Para ello, y con objeto de garantizar un control jurisdiccional estricto de las decisiones por las que se impongan medidas restrictivas a una persona física o a una entidad, dichas decisiones deberán basarse en unos criterios claros y precisos. Estos criterios deberían ajustarse a la especificidad de cada una de las medidas restrictivas”.

⁵⁴ ECKES, C., “EU Counter-terrorists sanctions against individuals: problems and perils”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, n° 1, 2012, pp. 113-132, en p. 122.

de seguridad común⁵⁵. Así, por una parte, los actos (ya sean reglamentos o decisiones) que recojan las medidas restrictivas deberán incluir las oportunas garantías jurídicas y, por tanto, cabe entender que dichas garantías se proyectarán tanto en el proceso de adopción de dichas medidas como en los mecanismos de control. Por otra parte, se reconoce *ius standi* ante el TG a las personas físicas y jurídicas afectadas para cuestionar la legalidad (lo cual permite llevar a cabo un control de la observancia de los derechos humanos en el proceso de adopción del acto) de la decisión adoptada en el ámbito de la política exterior de la Unión, a pesar de que, como regla general y dadas sus peculiaridades, los actos adoptados en este ámbito escapan del control jurisdiccional del TJUE.

VI. MECANISMOS DIRIGIDOS A GARANTIZAR LA OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS DE CARÁCTER SANCIONADOR

A partir del nuevo marco derivado del Tratado de Lisboa, de la mayor proyección de los derechos fundamentales en la UE vinculado al carácter jurídicamente vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales y de la jurisprudencia del TJUE en la materia se constata que, desde 2009, la UE ha desarrollado mecanismos dirigidos a garantizar la tutela y observancia de los derechos fundamentales de los sujetos afectados por medidas de carácter sancionador⁵⁶. En este sentido, la UE ha insertado dos mecanismos distintos se-

⁵⁵ Resulta interesante destacar que en el asunto C-130/10 citado anteriormente, el Parlamento alegó que acudir al artículo 215 del TFUE para adoptar medidas de carácter sancionador suponía no tener en cuenta la necesaria tutela de los derechos fundamentales al excluirse el control parlamentario de dichas medidas al no aplicarse el procedimiento legislativo ordinario (ap. 34). El TJUE no acepta que el Parlamento se configure como institución garante de los derechos fundamentales en este ámbito al entender que la observancia de los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 51.1 de la Carta de Derechos Fundamentales, es competencia de todas las instituciones, órganos y organismos de la Unión (ap. 83).

⁵⁶ Las referencias a la observancia de los derechos humanos por la UE en la lucha contra el terrorismo internacional y en su política exterior continúan estando presentes en los distintos documentos de estrategia y recomendaciones que se han elaborado. *Vid.*, en este sentido, Comunicación de la Comisión sobre “La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos de futuro” (COM (2010) 386 final, de 20 de julio de 2010); Comunicación conjunta al Parlamento europeo y al Consejo “Derechos humanos y democracia en el centro de la acción exterior de la UE – Hacia un enfoque más eficaz” (COM (2011) 886 final, de 12 de diciembre de 2011) o Recomendación del Parlamento europeo

gún se trate de adoptar medidas restrictivas decididas por el Consejo de Seguridad o por el Comité de Sanciones de Naciones Unidas o bien se trate de medidas sancionadoras adoptadas de forma autónoma y unilateral por la propia UE.

1. LA INSERCIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE INFORMACIÓN Y DE REVISIÓN DE LAS MEDIDAS DECRETADAS POR NACIONES UNIDAS

La jurisprudencia desarrollada por el TJUE en el asunto *Kadi* de 2008 en relación con la necesidad de que la UE establezca los mecanismos oportunos de tutela de los derechos fundamentales cuando se adopten medidas sancionadoras decididas en el ámbito del Consejo de Seguridad ha implicado la adopción o modificación de determinados reglamentos sobre medidas restrictivas que contienen mecanismos de información a las partes afectadas por dichas medidas y el establecimiento de un procedimiento de revisión de éstas a partir de las alegaciones presentadas por los sujetos afectados. En concreto, este nuevo procedimiento se ha aplicado en el seno de la UE en relación con la lucha contra el terrorismo internacional y contra determinadas personas habida cuenta de la situación en Afganistán, Irán, Costa de Marfil, Somalia o Libia, entre otros. En todos estos casos, la UE no actuaba autónomamente sino que daba cumplimiento a resoluciones del Consejo de Seguridad y del Comité de Sanciones.

En este sentido, el Reglamento 1286/2009 del Consejo, de 22 de diciembre de 2009⁵⁷, que modifica el Reglamento 881/2002, introduce un procedimiento dirigido a salvaguardar el derecho de información, audiencia y tutela efectiva en la ejecución por la UE de Resoluciones del Consejo de Seguridad que imponen medidas de carácter sancionador a particulares relacionados con Usamah bin Ladin, Al-Qaida y el terrorismo internacional⁵⁸. Dicha mo-

de 2 de febrero de 2012, con una Recomendación destinada al Consejo sobre la aplicación de una política coherente respecto de los regímenes contra los cuales la UE aplica medidas restrictivas cuando defienden sus intereses personales y comerciales dentro de las fronteras de la UE (A7-0007/2012).

⁵⁷ *DOUE* n° L 346, de 23 de diciembre de 2009, pp. 42 y ss.

⁵⁸ En la exposición de motivos de la propuesta de este reglamento presentada por la Comisión se señalaba que “(...) se considera necesario modificar el reglamento 881/2002 (...) para establecer un procedimiento que respete los derechos fundamentales que se observarán por lo que se refiere a las personas y a las entidades recientemente incluidas en la lista por la ONU” (COM (2009) 187 final, de 22 de abril de 2009, punto 3, p. 2).

dificación constituye un corolario de lo dispuesto por el TJUE en el asunto *Kadi* de 2008 y, por ello, se prevén distintos procedimientos para los supuestos de adopción de medidas restrictivas con anterioridad (artículo 7 *bis*) o con posterioridad (artículo 7 *quater*) a dicha sentencia. Además, en los considerandos del nuevo reglamento (párrafo 9) se señala expresamente que dicho reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, el derecho a la propiedad y el derecho a la protección de los datos de carácter personal.

El nuevo artículo 7 *bis* se refiere a las decisiones del Consejo de Seguridad o del Comité de Sanciones que prevén la adopción de nuevas medidas restrictivas contra particulares. Ambos órganos deberán facilitar a la Comisión un informe exponiendo los motivos para decretar determinadas medidas sancionadoras contra particulares, ésta adoptará la decisión pertinente y comunicará al particular afectado (bien directamente o mediante publicación de un anuncio en el *DOUE*) los motivos alegados por NNUU para que pueda plantear alegaciones si lo considera oportuno. Dichas alegaciones serán estudiadas por la propia Comisión y transmitidas al Comité de Sanciones, siendo factible una revisión de las medidas por la Comisión. En caso de que se opte por revisar las medidas decretadas, ello se comunicará al particular afectado y al Comité de Sanciones. Resulta factible, pues, que la Comisión considere, a partir de la estimación de las alegaciones de los particulares afectados, que NNUU ha vulnerado derechos fundamentales de los particulares afectados y opte eventualmente por excluirlos de la lista.

En esta misma línea, pero para los supuestos previos a la publicación de la sentencia *Kadi* de 2008, el nuevo artículo 7 *quater* prevé la posibilidad de que particulares que ya figuraban en listas sobre medidas restrictivas y a los que, por tanto, no les sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 7 *bis*, pidan a la Comisión una exposición de los motivos que había para incluirlos en una lista y adoptar contra ellos medidas sancionadoras. La Comisión pedirá dicha información al órgano competente de Naciones Unidas, que será transmitida a la parte afectada para que formule las oportunas alegaciones. A

Dicha propuesta de reglamento y la inserción de nuevos procedimientos de información y revisión fue acogida de forma muy favorable por el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) al entender que se producía un refuerzo considerable de los derechos fundamentales de los particulares afectados por las medidas restrictivas (*vid.* Dictamen del SEPD sobre la propuesta de reglamento presentada por la Comisión publicado en el *DOUE* n° C 276, de 17 de julio de 2009).

partir de ahí, se sigue el mismo mecanismo de estudio, comunicación y revisión previsto en el artículo 7 *bis*.

Sobre la base de este reglamento y junto con la publicación como anexo al reglamento de las personas destinatarias de las medidas restrictivas, en la serie C del *DOUE* la Comisión ha ido publicando anuncios dirigidos a sujetos particulares que han sido incorporados a las listas negras decididas por Naciones Unidas⁵⁹. El objetivo de estos anuncios (que constituyen una gran novedad en este ámbito, pues anteriormente no se mantenía ningún tipo de comunicación con los particulares afectados) es doble: por una parte, se informa a los individuos que son incorporados a las listas de que pueden, en el ámbito de la lucha contra el terrorismo internacional, presentar ante el Ombudsman de Naciones Unidas una solicitud (con la oportuna documentación justificativa) de reconsideración de la decisión de incluirlo en dicha lista⁶⁰ y, por otra, se facilita a estos individuos la dirección postal de la unidad de la Comisión donde podrán enviar una solicitud para que se les expliquen, si no se han expuesto previamente por ser medidas adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento 1286/2009, los motivos de su inclusión en la lista por el Consejo de Seguridad, lo cual permitirá una eventual revisión de la decisión de que figuren en la lista⁶¹.

En estos anuncios, junto a la referencia expresa a lo dispuesto en el artículo 263 del TFUE al derecho que tienen los particulares afectados de interponer un recurso de anulación ante el TG contra el reglamento que decreta dichas medidas, también se recuerda a las personas afectadas que, por razones de humanidad, pueden solicitar a las autoridades competentes de los Estados la autorización correspondiente para que éstos puedan permitir la utilización de determinadas cantidades económicas (en el supuesto de bloqueo de fondos) para sufragar gastos básicos (como la alimentación)⁶².

⁵⁹ A título de ejemplo, cabe hacer referencia a los anuncios publicados a la atención de determinadas personas vinculadas con el terrorismo internacional en el *DOUE* n° C 230, de 24 de septiembre de 2009, en el *DOUE* n° C 19, de 26 de enero de 2010, en el *DOUE* n° C 77, de 26 de marzo de 2010, en el *DOUE* n° C 112, de 1 de mayo de 2010, en el *DOUE* n° C 239, de 4 de septiembre de 2010, en el *DOUE* n° C 64, de 1 de marzo de 2011 o en el *DOUE* n° C 86, de 23 de marzo de 2012.

⁶⁰ Por ello, se facilita la dirección postal, el n° de teléfono y correo electrónico del Ombudsman.

⁶¹ A diferencia de NNUU, no se facilita el n° de teléfono o el correo electrónico de la unidad "Medidas restrictivas" de la Comisión competente en la materia.

⁶² El TJUE ha señalado que la congelación de fondos se refiere a activos económicos de los sujetos que figuran en las listas que puedan ser de utilidad para financiar o

Similar tratamiento se ha dado en relación con la adopción de medidas sancionadoras contra determinadas personas, grupos, empresas y entidades habida cuenta de la situación en Afganistán. A través del Reglamento 753/2011 del Consejo, de 1 de agosto de 2011⁶³, la UE da cumplimiento a una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad y acuerdos del Comité de Sanciones que enumeran una serie de personas y entidades que constituyen una amenaza para la paz y seguridad en Afganistán, publica en un anexo al mismo dicho listado de personas destinatarias de las medidas restrictivas con una breve referencia a los motivos que justifican su inclusión en la lista y establece en el artículo 11 un procedimiento de notificación directa (si el domicilio es conocido) o a través de anuncios en la serie C del *DOUE* de los motivos existentes para decretar dichas medidas para que éstos, eventualmente, presenten alegaciones⁶⁴. Finalmente, se recuerda a las personas afectadas que pueden interponer un recurso de anulación contra la decisión del Consejo sobre la base de los artículos 275 y 263 del TFUE. Los Reglamentos o Decisiones adoptadas por la UE para dar cumplimiento a las resoluciones del Consejo de Seguridad en relación con el programa nuclear iraní⁶⁵, respecto de

apoyar actividades terroristas y, en este sentido, se excluyen del bloqueo las prestaciones asistenciales y de seguridad social (complementos de ingresos para personas que sufren algún tipo de discapacidad, prestaciones familiares o asignaciones por vivienda) de los cónyuges de las personas que figuran en las listas negras (STJUE de 29 de abril de 2010, *M y otras y Her Majesty's Treasury*, C-340/08 Rec. I-3913).

⁶³ *DOUE* nº L 199, de 2 de agosto de 2011.

⁶⁴ En este caso, en el anuncio publicado en el *DOUE* se recuerda a las personas afectadas que pueden presentar al punto focal (la figura del Ombudsman sólo rige para las sanciones a Al-Qaida) para la supresión de nombres de las listas de sanciones en la Subdivisión de Órganos Subsidiarios del Consejo de Seguridad (facilitándose la dirección postal) una solicitud con documentación probatoria para que se reconsidere la decisión de incluirlo en la lista y también podrán presentar ante la unidad de coordinación de la Secretaría general del Consejo (facilitándose también la dirección postal) otra solicitud para que se reconsidere también dicha decisión. A título de ejemplo, *vid.* el anuncio publicado en el *DOUE* nº C 186, de 26 de junio de 2012 o en el *DOUE* nº C 210, de 17 de julio de 2012.

⁶⁵ En este sentido, *vid.* el procedimiento que figura en el artículo 46 del reglamento 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el reglamento 961/2010 (*DOUE* nº L 88, de 24 de marzo de 2012) y el anuncio publicado a la atención de determinadas personas destinatarias de nuevas medidas restrictivas sobre la crisis de Irán (*DOUE* nº C 88, de 24 de marzo de 2012). En 2007, se adoptó el reglamento 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (*DOUE* nº L 103, de 20 de abril de 2007) en cuyo artículo 15 se aludía a un mecanismo para adoptar, revisar y modificar la lista

Somalia⁶⁶, del conflicto armado en Costa de Marfil⁶⁷ o en Libia⁶⁸ han reproducido este mismo esquema dirigido a garantizar la observancia de los derechos fundamentales de los sujetos afectados por las medidas restrictivas. En todos estos supuestos, a diferencia de lo que sucede en relación con la lucha contra el terrorismo internacional, no se alude de forma expresa a la posibilidad de transmitir las alegaciones que eventualmente se formulen al Consejo de Seguridad o al Comité de Sanciones y se deja en manos del Consejo la decisión en relación con las alegaciones o pruebas que se presenten. Ello no parece tener mucho sentido en la medida en que las medidas han sido decretadas por Naciones Unidas, siendo la UE mera ejecutora de dichas resoluciones y, por ello, tendría sentido hacer partícipes a los órganos onusianos de dichas alegaciones.

de personas y entidades afectadas por las medidas restrictivas (apartado 2), así como el deber de motivar de manera individual y específicas las decisiones que se adopten (apartado 3). La decisión 2008/475 del Consejo, de 23 de junio de 2008 (*DOUE* n° L 163, de 24 de junio de 2008) constituye un ejemplo de cómo en la inclusión de nuevas personas afectadas por las medidas restrictivas se incluía una referencia individual y motivada de las razones que llevan a incluir a una determinada persona o entidad en una lista negra. En la sentencia de 21 de diciembre de 2011, C-72/11 (*Afrasiabi, Sahabi y Kessel*) todavía no publicada en la recopilación, el TJUE ha precisado el alcance de distintas medidas restrictivas contra Irán previstas en el reglamento 423/2007.

⁶⁶ *Vid.* el procedimiento de comunicación, información y de presentación de alegaciones que figura en el artículo 12 del reglamento 356/2010 del Consejo, por el que se imponen ciertas medidas restrictivas específicas dirigidas contra ciertas personas físicas y jurídicas, entidades u organismos dada la situación en Somalia (*DOUE* n° L 105, de 27 de abril de 2010) y el anuncio publicado en el *DOUE* con motivo de la designación de nuevas personas y entidades como destinatarios de las medidas restrictivas decretadas contra dicho país (*DOUE* n° C 210, de 17 de julio de 2012).

⁶⁷ *Vid.* el procedimiento recogido en los artículos 7 y 8 de la Decisión 2010/656/PESC del Consejo, de 29 de octubre de 2010 por la que se renuevan las medidas restrictivas contra Costa de Marfil (*DOUE* n° L 285, de 30 de octubre de 2010) y la publicación en la serie C de un anuncio dirigido a determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en dicho país (*DOUE* n° C 14, de 18 de enero de 2011).

⁶⁸ *Vid.* el procedimiento recogido en el artículo 16 del reglamento 204/2011 del Consejo, de 2 de marzo de 2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (*DOUE* n° L 58, de 3 de marzo de 2011), así como el reglamento de ejecución 272/2011 del Consejo, de 21 de marzo de 2011 por el que se aplica el artículo 16.2 del reglamento 204/2011 (*DOUE* n° L 76, de 22 de marzo de 2011) que incluye de forma razonada nuevas personas y entidades a la lista de destinatarios de las medidas restrictivas y se les comunica mediante un anuncio en el *DOUE* la posibilidad de presentar alegaciones ante Naciones Unidas o ante el Consejo para que sus nombres sean suprimidos de las listas (a título de ejemplo, *vid.* anuncio publicado en el *DOUE* n° C 68, de 3 de marzo de 2011 o en el *DOUE* n° C 92, de 24 de marzo de 2011).

2. LOS MECANISMOS PREVISTOS EN LAS MEDIDAS SANCIONADORAS ADOPTADAS DE FORMA AUTÓNOMA POR LA UNIÓN EUROPEA

Junto a los mecanismos de tutela de los derechos de los particulares afectados por medidas de carácter sancionador adoptadas por la UE al amparo de resoluciones dictadas por Naciones Unidas, la UE ha arbitrado igualmente mecanismos de tutela en los supuestos en que ha adoptado este tipo de medidas de forma autónoma que son más sencillos en la medida en que no hay participación de los órganos de Naciones Unidas y son decididas de forma unilateral por la propia Unión.

La actuación autónoma de la UE estará motivada esencialmente por la falta de acuerdo (o por la posibilidad de que algún miembro permanente ejerza el derecho de veto) en el seno del Consejo de Seguridad, el cual ha sido incapaz, entre otros y a modo de ejemplo, de condenar y adoptar medidas en relación con la crisis política en Egipto y en Belarús o el conflicto interno y las violaciones de los derechos humanos en Siria. En otros supuestos (como las medidas adoptadas contra Túnez, Guinea, Guinea-Bissau, Zimbabue o Bosnia y Herzegovina), la UE ha actuado de forma autónoma, sin que se haya planteado una posible intervención del Consejo de Seguridad.

En todos estos supuestos en que se han adoptado medidas restrictivas contra determinadas personas y entidades⁶⁹, el procedimiento que se ha seguido ha sido idéntico. Al ser una materia que entra en el ámbito de la política exterior, y sobre la base del artículo 29 del TUE, la UE aprueba una decisión en la que se adoptan medidas restrictivas contra un determinado país, concretándose dichas medidas en personas y entidades que son relacionadas en un anexo a dicha decisión. Junto a cada sujeto señalado, se alude a los motivos por los cuales se le imponen medidas restrictivas y se publica en la serie C del *DOUE* un anuncio dirigido a su atención para que puedan presentar alegaciones⁷⁰. En la misma decisión se señala que si se pretende incluir

⁶⁹ El TJUE ha señalado que las medidas restrictivas se han de imponer a los sujetos identificados y a personas asociadas a los mismos, no siendo posible una interpretación amplia que incluya a personas que tengan un vínculo familiar con éstas (sentencia de 13 de marzo de 2012, *Pye Pyo Tay Za c. Consejo*, C-376/10 P, aún no publicada en la recopilación).

⁷⁰ En estos casos, se facilita la dirección postal de una unidad de la Secretaría General del Consejo a las que las personas afectadas por las medidas restrictivas pueden dirigir, junto a la documentación probatoria correspondiente, las alegaciones que quieran formular y se recuerda el derecho de los particulares de plantear un recurso de anulación contra dicha decisión del Consejo, sobre la base de los artículos 275 y 263 del TFUE.

una nueva persona o entidad en la lista⁷¹, la nueva decisión que se adopte se comunicará, si se conoce su domicilio, de forma individual al particular afectado o mediante la publicación de un anuncio en el *DOUE* para que pueda presentar alegaciones si lo estima oportuno⁷². Paralelamente a la decisión que impone medidas de carácter sancionador, el Consejo, sobre la base del artículo 215 del TFUE, adopta un reglamento en el que se especifican, en el ámbito del TFUE, las concretas medidas restrictivas a adoptar, la relación y motivos de los sujetos afectados por las mismas, así como un procedimiento de comunicación al sujeto afectado en caso de que se designen nuevos destinatarios de las medidas restrictivas⁷³. Tanto la decisión como el reglamento

En relación con la inclusión de sujetos y entidades como destinatarios de las medidas decretadas contra Siria, *vid.* el anuncio publicado en el *DOUE* nº C 140, de 11 de mayo de 2011. En relación con la inclusión de sujetos y entidades como destinatarios de las medidas decretadas contra Egipto, *vid.* el anuncio publicado en el *DOUE* nº C 90, de 22 de marzo de 2011. En relación con la inclusión de sujetos y entidades como destinatarios de las medidas decretadas contra Guinea-Bissau, *vid.* anuncio publicado en el *DOUE* nº C 129, de 4 de mayo de 2012. En relación con la inclusión de sujetos y entidades como destinatarios de las medidas decretadas contra Túnez, *vid.* anuncio publicado en el *DOUE* nº C 33, de 2 de febrero de 2011.

⁷¹ A título de ejemplo, *vid.* artículos 5 y 6 de la decisión 2011/273/PESC del Consejo, de 9 de mayo, relativa a la adopción de medidas restrictiva contra Siria (*DOUE* nº L 121, de 10 de mayo de 2011); los artículos 2 y 3 de la decisión 2011/172/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Egipto (*DOUE* nº L 76, de 22 de marzo de 2011); los artículos 2 y 3 de la decisión 2011/72/PESC del Consejo, de 31 de enero de 2011, relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Túnez (*DOUE* nº L 28, de 2 de febrero de 2011) o el artículo 3 de la decisión 2012/237/PESC del Consejo, de 3 de mayo de 2012, relativa a la adopción de medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos que suponen una amenaza para la paz, la seguridad o la estabilidad de la República de Guinea-Bissau (*DOUE* nº 119, de 4 de mayo de 2012).

⁷² A través de un auto del TG de 11 de enero de 2012, *Ben Ali c. Consejo*, T-301/11, aún no publicado en la recopilación, dicho tribunal se ha pronunciado sobre el cómputo de los dos meses a efectos de la interposición del recurso de anulación cuando se imponen y notifican medidas restrictivas a un sujeto determinado. *Vid.*, también, las conclusiones presentadas el 19 de diciembre de 2012 por el Abogado General CRUZ VILLALÓN en los asuntos acumulados *Gbagbo c. Consejo*, C-478/11 P, *Koné c. Consejo*, C-479/11 P, *Boni-Claverie c. Consejo*, C-480/11 P, *Djédjé c. Consejo*, C-481/11 P y *N'Guessan c. Consejo*, C-482/11 P, todavía no publicadas en la recopilación.

⁷³ A título de ejemplo, *vid.* artículo 14 del reglamento 442/2011 del Consejo, de 9 de mayo de 2011, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria

reiteran, por tanto, la manera de designar a los sujetos a los que se imponen medidas y se determina idéntico procedimiento en caso de incluir nuevos destinatarios con el objetivo de salvaguardar sus derechos de defensa.

VII. VÍAS UTILIZADAS POR LOS DESTINATARIOS DE LAS MEDIDAS SANCIONADORAS PARA CUESTIONAR SU ADOPCIÓN

Junto a los distintos mecanismos y procedimientos establecidos por la UE para poner en conocimiento de los sujetos afectados las medidas sancionadoras decretadas contra éstos y para que formulen las oportunas alegaciones, cabe aludir a las vías que los destinatarios de dichas medidas han utilizado para cuestionar su adopción con el objetivo de que se elimine su nombre de dichas listas. Éstos han recurrido esencialmente a dos vías: la formulación de alegaciones y la interposición de un recurso de anulación contra el Reglamento o Decisión que impone dichas medidas restrictivas por violación de los derechos fundamentales.

En cuanto a la formulación de alegaciones, cabe destacar que no existe una práctica importante que implique la retirada de medidas restrictivas contra alguna persona o entidad como consecuencia de la estimación por la UE de las alegaciones presentadas por dichos sujetos. Al margen de que se pueda considerar que la UE justifica de forma razonada los motivos que llevan a incluir un sujeto en una lista y de que éstos sean fundados, también hay que tener en cuenta que la práctica totalidad de los destinatarios de las medidas sancionadoras no viven en territorio de la UE y que, en ocasiones, les puede ser indiferente formular o no alegaciones al considerar que ello no tendrá ninguna virtualidad, más si no tienen activos económicos en territorio de la UE.

La lucha contra el terrorismo internacional constituye un ejemplo de la práctica en materia de formulación y aceptación de alegaciones como ponen

(*DOUE* nº L 121, de 10 de mayo de 2011); el artículo 12 del reglamento 270/2011 del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Egipto (*DOUE* nº L 76, de 22 de marzo de 2011); el artículo 12 del reglamento 101/2011 del Consejo, de 4 de febrero de 2011, relativo a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Túnez (*DOUE* nº L 31, de 5 de febrero de 2011) o el artículo 11 del reglamento 377/2012 del Consejo, de 3 de mayo de 2012, relativo a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos que suponen una amenaza para la paz, la seguridad o la estabilidad de la República de Guinea-Bissau (*DOUE* nº L 119, de 4 de mayo de 2012).

de relieve los considerandos 4 y 5 del Reglamento de ejecución 610/2010 del Consejo, de 12 de julio de 2010, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo⁷⁴. En el primero de ellos se alude a la revisión de la lista de personas y entidades destinatarias de las medidas restrictivas después de haber “tenido en cuenta las observaciones presentadas al Consejo por los afectados”, lo que lleva al Consejo a afirmar que “ya no existen razones para mantener determinados grupos en la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica el Reglamento 2580/2001” y partir de ahí procede a modificar el anexo en el que figuran los destinatarios de las medidas restrictivas. Los Reglamentos de ejecución 83/2011 del Consejo, de 31 de enero de 2011⁷⁵ y 542/2012, de 25 de junio de 2012⁷⁶, relativos también a la lucha contra el terrorismo internacional modifican la lista de los destinatarios de las medidas restrictivas como consecuencia de la estimación de las alegaciones presentadas por las partes afectadas.

Lo que sí ha sido más frecuente es la eliminación de una persona o entidad de una lista como consecuencia de la decisión del Consejo, bien al hilo de lo decidido por el Consejo de Seguridad o el Comité de Sanciones o bien de forma autónoma, al entender que no existían motivos que justificasen el mantenimiento de dichas medidas⁷⁷.

La presentación, sobre la base del artículo 263.4 del TFUE, de un recurso de anulación constituye otra vía de la que disponen los sujetos afectados para cuestionar la adopción de medidas sancionadoras, cuya estimación supone anular, en lo que a la parte demandante se refiere, el reglamento o decisión que impone dichas medidas. Tanto el TJUE como el TG han aceptado que los sujetos afectados por las medidas restrictivas están claramente legitimados para interponer dicho recurso al ser precisamente destinatarios del acto impugnado. Asimismo, la alegación de violación del deber de motivación, el no respeto del derecho de audiencia o de presunción de inocencia o del dere-

⁷⁴ *DOUE* n° L 178, de 13 de julio de 2010.

⁷⁵ *DOUE* n° L 28, de 2 de febrero de 2011.

⁷⁶ *DOUE* n° L 165, de 26 de junio de 2012.

⁷⁷ *Vid.*, a título de ejemplo, Reglamento de ejecución 709/2012, de 2 de agosto de 2012, por el que se aplica el reglamento 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán (*DOUE* n° L 208, de 3 de agosto de 2012) o Reglamento de ejecución 705/2012 del Consejo, de 1 de agosto de 2012, por el que se aplica el artículo 11, apartado 4, del reglamento 753/2011 relativo a la imposición de medidas restrictivas contra determinadas personas, grupos y entidades, habida cuenta de la situación en Afganistán (*DOUE* n° L 206, de 2 de agosto de 2012).

cho de defensa, los cuales forman parte del derecho a la tutela judicial efectiva son cuestiones que suponen una violación del derecho originario y, por tanto, susceptibles de control a través de dicho recurso.

Ciertamente, el objetivo de los mecanismos desarrollados en relación con la imposición de medidas sancionadoras pretenden garantizar la observancia de los derechos fundamentales de los sujetos afectados y del análisis de los distintos recursos de anulación resueltos hasta el momento tanto por el TG como por el TJUE no se puede afirmar de forma genérica si dichos mecanismos son o no correctos. En algunos casos se han estimado los recursos (al entender que, a pesar de la existencia de dichos mecanismos, se habían violado los derechos fundamentales de los sujetos afectados)⁷⁸ y, en otros, se han desestimado (al considerarse que sí se habían respetado dichos derechos)⁷⁹. Caso por caso será preciso hacer una valoración de los hechos y de las circunstancias para determinar si se han respetado o no los derechos fundamentales en el proceso de imposición de sanciones⁸⁰. Actualmente, están pendientes de resolución distintos recursos de anulación ante el TG que ayudarán a

⁷⁸ Recientemente, el TG ha anulado, en lo que a la parte demandante se refería, el reglamento 961/2010 relativo a medidas restrictivas contra Irán al considerar que el Consejo no había motivado de forma suficiente las razones por las que se decretaba la congelación de fondos y recursos económicos de la sociedad CF Sharp Shipping Agencies (STG de 26 de octubre de 2012, *CF Sharp Shipping Agencies c. Consejo*, T-53/12, aún no publicada en la recopilación).

⁷⁹ En la STJUE de 15 de noviembre de 2012, *Consejo c. Bamba*, C-417/11 P, aún no publicada en la recopilación, el TJUE anula una sentencia de 8 de junio de 2011 del TG, *Bamba C. Consejo*, T-86/11, aún no publicada en la recopilación, que anulaba una decisión del Consejo que congelaba los fondos de la Sra. Bamba (nacional marfileña acusada de obstaculizar la consolidación de la democracia en dicho país) al considerar que el Consejo no había motivado de manera suficiente las razones por las cuales se adoptaban medidas sancionadoras contra dicha persona. A juicio del TJUE, el Consejo sí argumentó de forma correcta los motivos de dicha inclusión (“no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate” (ap. 53)) y, por ello, estimó el recurso de casación interpuesto por el Consejo.

⁸⁰ Así, en la STG de 26 de octubre de 2012, *Oil Turbo Compressor c. Consejo*, T-63/12, todavía no publicada en la recopilación, el TG ha recordado que “(...) el control jurisdiccional de la legalidad de un acto por el que se adoptan medidas restrictivas contra una entidad se extiende a la apreciación de los hechos y de las circunstancias que se han invocado para justificarlo, así como a la comprobación de los elementos de prueba y de información en los que se basa esa apreciación” (ap. 18).

determinar si los mecanismos establecidos y el modo de imponer las medidas de carácter sancionador son suficientes desde la perspectiva de la tutela de los derechos de los sujetos afectados por dichas medidas⁸¹.

VIII. CONCLUSIONES

El diseño de mecanismos dirigidos a garantizar la tutela de los derechos subjetivos de los particulares afectados por la adopción de medidas sancionadoras constituye una clara expresión del compromiso de la Unión en la consecución efectiva de los valores en los que ésta se fundamenta. La afirmación por el TJUE de que los derechos humanos formaban parte del edifi-

⁸¹ En este sentido, cabe destacar que el 12 de septiembre de 2010 se interpuso ante el TG el recurso T-400/10 (*Hamás c. Consejo*) el cual tiene por objetivo la anulación del reglamento, la decisión y de los anuncios en virtud de los cuales se mantiene a Hamás como organización terrorista contra la cual se decretan medidas restrictivas. La parte demandante alega la violación del derecho de defensa, de buena administración, del derecho de propiedad y del deber de motivación (*Vid.* Anuncio de interposición del recurso publicado en el *DOUE* nº C 317, de 20 de noviembre de 2010). Asimismo, está pendiente de resolución el recurso de anulación *FC Dynamo-Minsk c. Consejo*, T-275/12, interpuesto el 15 de junio de 2012 ante el TG por dicho club de fútbol bielorruso al considerar que su inclusión en las listas anexas de determinados reglamentos y decisiones que decretan medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Belarús suponen una violación del deber de motivación, del derecho de defensa y el derecho a un juicio justo, así como el derecho a la propiedad privada (*Vid.* Anuncio de interposición del recurso publicado en el *DOUE* nº C 250, de 18 de agosto de 2012). También está pendiente de resolución el recurso de anulación *Chyzh y otros c. Consejo*, T-276/12, interpuesto ante el TG el 15 de junio de 2012 contra distintos reglamentos y decisiones que adoptan medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Belarús al considerar distintas personas afectadas por dichas medidas que se ha producido una violación del deber de motivación, del derecho de defensa y del derecho a un juicio justo (*Vid.* Anuncio de interposición del recurso publicado en el *DOUE* nº C 250, de 18 de agosto de 2012). Finalmente, cabe señalar que el 2 de julio de 2012 un banco sirio interpuso el recurso *Syria International Islamic Bank c. Consejo*, T-293/48, que pretende la anulación en lo que a la parte demandante se refiere de un reglamento y una decisión de ejecución que decretan una serie de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria al considerar que en la adopción de dichas disposiciones se ha vulnerado, entre otros, el derecho de defensa, el derecho a un proceso justo, el principio de proporcionalidad, el derecho a la propiedad y a ejercer una actividad profesional o el deber de motivación y se solicita asimismo una indemnización de 10 millones de € por los daños ocasionados a dicho banco al decretarse medidas restrictivas contra éste (*Vid.* Anuncio de interposición del recurso publicado en el *DOUE* nº C 258, de 25 de agosto de 2012).

cio constitucional de la UE, incluso si se daba cumplimiento a resoluciones del Consejo de Seguridad, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, así como el reconocimiento de fuerza jurídica vinculante a la Carta de Derechos fundamentales de la UE ha supuesto otorgar una gran relevancia al respeto de los derechos fundamentales en el proceso de imposición de medidas de carácter sancionador.

Desde la perspectiva de la tutela de los derechos de los sujetos a los que se imponen las medidas restrictivas, el régimen diseñado pretende esencialmente, tanto si se adoptan sanciones al amparo de lo dispuesto por Naciones Unidas como si la UE actúa de forma autónoma, poner en conocimiento de los sujetos afectados los motivos existentes que justifican la imposición de dichas medidas restrictivas para que éstos puedan alegar lo que estimen oportuno, así como presentar un recurso de anulación si consideran que se han vulnerado sus derechos fundamentales en el proceso de imposición de dichas medidas. Es cierto que el margen de maniobra a la hora de poner en conocimiento de los sujetos afectados los motivos que justifican dichas medidas será menor si la UE ejecuta resoluciones del Consejo de Seguridad o del Comité de Sanciones, pues éstos son más bien reacios a facilitar dicha información. La UE ha arbitrado mecanismos dirigidos a que NNUU le facilite dicha información y que ésta sea posteriormente comunicada a las partes afectadas para que aleguen lo que estimen oportuno. Los mecanismos de revisión y control de las sanciones decretadas por NNUU (que cuenta con unos parámetros distintos en este ámbito) pueden llevar a que la UE considere que no se han respetado los derechos fundamentales en el proceso de imposición de sanciones y surja, así, un conflicto entre ambas organizaciones.

En todo caso, al margen del avance que, en relación con la tutela de los derechos de las personas afectadas por medidas de carácter sancionador, supone el diseño de estos mecanismos de comunicación, de formulación de alegaciones y de tutela judicial a través del recurso de anulación, la abundante práctica sancionadora desarrollada por la UE (especialmente prolífica los últimos años) lleva a plantearnos cuál ha sido su virtualidad.

En relación con la formulación de alegaciones por los particulares destinatarios de las medidas restrictivas, la práctica es más bien escasa. Ello puede estar motivado bien por el hecho de que las partes afectadas consideren que los motivos alegados sean correctos (y, en este sentido, resulta especialmente destacable el esfuerzo por parte de la UE de argumentar con cierto detalle los motivos que llevan a decretar las medidas restrictivas) y, por ello, estiman que no cabe alegar nada o bien por el hecho de que quizás los desti-

natarios (que son muchos y están lejos de la UE) no tengan ningún interés en lo que hace la UE o en las medidas que adopte, al no considerarse especialmente concernidos. Esta última opción parece más plausible.

Mucho más prolífica ha sido la presentación de recursos de anulación ante el TG (y, eventualmente, recursos de casación ante el TJUE) alegando la presunta vulneración de derechos fundamentales por parte de los reglamentos o decisiones que imponen medidas sancionadoras. El hecho de que, en la gran mayoría de casos, el Tribunal haya estimado los recursos ha llevado precisamente a la UE a mejorar los mecanismos de comunicación y de formulación de alegaciones con el objetivo de llevar a cabo una correcta tutela de los derechos fundamentales de las partes afectadas. También es cierto que los recursos que se han interpuesto los han presentado personas que vivían en territorio de la Unión y/o que contaban con importantes activos financieros en territorio europeo.

El diseño y establecimiento de mecanismos dirigidos a la tutela de los derechos fundamentales de los sujetos afectados por medidas restrictivas presenta ciertamente dificultades en cuanto a su articulación, no sólo para evitar poner en riesgo la misma efectividad de las medidas restrictivas adoptadas, sino por el mismo hecho de que los destinatarios son muy heterogéneos y de difícil localización. Sobre esa base y dadas las circunstancias, el mecanismo diseñado por la UE resulta bastante elaborado y equilibrado pero, sobre todo, permite que los sujetos afectados cuestionen dichas medidas y que el órgano jurisdiccional de la Unión valore caso por caso si se han respetado los derechos fundamentales. En definitiva, el régimen diseñado supone dotar de una mayor coherencia y relevancia al respeto de los derechos humanos tanto en el propio seno de la Unión, como en su acción exterior.

LA TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS SANCIONADORAS POR LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN: La adopción de medidas sancionadoras por la UE, ya sea al amparo de resoluciones del Consejo de Seguridad o del Comité de Sanciones o bien de forma autónoma, ha planteado el problema de la tutela de los derechos subjetivos de los sujetos afectados por dichas medidas. Teniendo en cuenta el valor constitucional en el seno de la UE del respeto de los derechos fundamentales, el nuevo marco diseñado por el Tratado de Lisboa y la jurisprudencia dictada por el TJUE y el TG, este estudio analiza la evolución y los mecanismos que ha diseñado la UE para procurar el respeto de los derechos fundamentales en el proceso de imposición de sanciones.

PALABRAS CLAVE: Medidas de carácter sancionador; Aplicación de resoluciones Consejo de Seguridad; Tutela de los derechos fundamentales; El papel del Tribunal de Justicia; Tratado de Lisboa; Política exterior de la UE.

THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE ADOPTION OF SANCTIONS BY THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: The adoption of sanctions by the EU, either under resolutions of the UN Security Council or the Sanctions Committee or independently, has raised the issue of protection of fundamental rights of individuals affected by these measures. Taking account of the constitutional status within the EU's respect for fundamental rights, the new framework designed by the Lisbon Treaty and case law handed down by the ECJ and the GC, this study analyzes the evolution and mechanisms that the EU has designed to ensure respect for fundamental rights in the process of imposing sanctions.

KEY WORDS: Sanctions; Implementation of UN Security Council resolutions; Protection of fundamental rights; The role of the ECJ; Lisbon treaty; EU Foreign policy.

LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'ADOPTION DES SANCTIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE

RÉSUMÉ: Les sanctions adoptées pour l'UE, que ce soit en vertu des résolutions du Conseil de sécurité ou le Comité des sanctions ou de façon indépendante, a soulevé la question de la protection des droits fondamentaux des personnes touchées par ces mesures. Compte tenu du statut constitutionnel au sein de ce qui concerne l'Union européenne pour les droits fondamentaux, le nouveau cadre créé par le Traité de Lisbonne et de la jurisprudence rendue par la Cour de Justice et le Tribunal, cette étude analyse l'évolution et les mécanismes à l'UE visant à assurer le respect des droits fondamentaux dans le processus d'imposer des sanctions.

MOTS CLÉS: Sanctions; Mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité; Protection des droits fondamentaux; Le rôle de la Cour de Justice; Le Traité de Lisbonne; Politique extérieure de l'UE.