

Compliance:

Las Sanciones Económicas Internacionales en el siglo XXI, crecientes riesgos derivados de la extraterritorialidad de estos regímenes

Por Roberto G. Sorzana[1]

I. Introducción [\[arriba\]](#)

En la última década el mundo ha sido testigo de un crecimiento exponencial en la utilización de medidas coercitivas de índole económica o financiera que implementan determinados países y organismos internacionales contra otros países, individuos, o grupos de individuos.

Estas medidas, que tienen fuerza de ley, se consideran un medio de presión alternativo al uso de la violencia física. Y, si bien pueden perseguir múltiples objetivos, siempre buscan forzar a países considerados adversarios o enemigos, o a ciertas entidades, individuos o grupos de individuos, a cesar en determinada conducta, lograr un cambio en las políticas del país en cuestión, o directamente penalizarlos por sus actividades.

Las “Sanciones Económicas” o “Sanciones Internacionales”, como comúnmente se conoce a estas normativas, tienen impacto en múltiples planos, y afectan tanto el comercio como el tránsito internacional. Pero también deben ser cuidadosamente consideradas desde la óptica del derecho local, toda vez que algunos de estos regímenes extranjeros que fijan severas penas para aquellos que los infrinjan, son de expresa aplicación extraterritorial.

El presente artículo se propone reflexionar sobre algunas implicancias de estas normativas extranjeras, haciendo un especial comentario al régimen de Sanciones Internacionales de los Estados Unidos. Ello por cuanto este es uno de los países que más agresivamente persigue el cumplimiento de estas restricciones, no sólo por parte de sus nacionales, sino también de sujetos e individuos de terceros países.

Uno de los grandes desafíos que las Sanciones Internacionales presentan es que no sólo se ha vuelto cada vez más frecuente su utilización, sino que, además, han ganado un nivel de complejidad y sofisticación sin precedentes. Ello ha dado lugar a la proliferación de regímenes altamente intrincados, donde no siempre pueden distinguirse claramente las transacciones permitidas de aquellas prohibidas.

Un ejemplo de ello es lo que ha ocurrido en los últimos tiempos como resultado de la invasión por parte de la Federación Rusa a Ucrania, conflicto para el que hoy no parece haber una solución en el futuro cercano. Esta situación, que ha aumentado la tensión entre Rusia y las potencias occidentales de forma exponencial, ha dado lugar a la imposición de numerosas restricciones sobre dicho país, complicando al extremo las relaciones con ese territorio.

Es por ello que el estudio y comprensión de estos regímenes extranjeros resultan hoy, más que nunca, una cuestión sumamente relevante. No sólo quienes se encuentran directamente obligados a su cumplimiento deben conocer sus alcances. Como veremos, otras personas con vínculos con el emisor de una Sanción Internacional también deben entenderlas acabadamente para evitar

incumplimientos. Cabe adelantar que éstos pueden acarrear gravosas consecuencias, que incluyen sanciones penales y administrativas muy severas.

A continuación, haré una breve introducción sobre las Sanciones Internacionales, qué son, qué objetivos persiguen, qué tipo de restricciones implican, quiénes las imponen, contra quién, y sobre todo, por qué motivos. Luego, me referiré a la extraterritorialidad de algunos de estos regímenes, y las penalidades que pueden derivarse de su infracción.

II. ¿Qué son las Sanciones Internacionales? [\[arriba\]](#)

Como se adelantó más arriba, las Sanciones Internacionales son medidas legales que adoptan algunos Estados u organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, o la Unión Europea, para imponer restricciones comerciales o financieras –o directamente castigar– a determinados sujetos.

Pueden recaer sobre individuos, grupos de individuos, países o sus gobiernos. Y se imponen como respuesta a actividades de los sujetos sancionados que se consideran contrarias al orden jurídico internacional, al orden jurídico del país emisor de la Sanción Internacional, por la violación de compromisos internacionales, por cuestiones de seguridad nacional, entre otras causas.

Son una herramienta de la política exterior que los países utilizan para torcer la voluntad de los sujetos sancionados –o simplemente penalizarlos por sus actividades–, y se consideran un medio alternativo al uso de la fuerza militar.

Pero no por ello debe menospreciarse el poder de daño que estas normativas pueden tener sobre la infraestructura y desarrollo de los países sancionados, o el sufrimiento que ocasionan a las poblaciones civiles afectadas.

Es importante no confundir las Sanciones Internacionales con otras restricciones vinculadas a la administración del comercio internacional. La principal diferencia entre ambos tipos de medidas radica en que las primeras persiguen fines principalmente políticos, cuando las segundas, persiguen finalidades de índole económica.

a. Principales objetivos perseguidos por las Sanciones Internacionales

Como se verá a continuación, existen distintos tipos de Sanciones Internacionales, pero todas buscan restringir, o directamente impedir determinadas transacciones (o todas ellas) con los sujetos sancionados.

En algunas ocasiones, las Sanciones Internacionales tendrán por objetivo privar al ente sancionado de recursos necesarios para obstaculizar una actividad que se busca desalentar. Ejemplos de ello son los embargos que se imponen sobre la industria armamentística de algún país o territorio, o sobre la industria nuclear.

En otros casos, el objetivo buscado será simplemente imponer una penalidad contra el destinatario de la Sanción por sus conductas o actividades, o sus políticas cuando éstas recaen sobre países o sus gobiernos. En ocasiones, la imposición de Sanciones Internacionales estará motivada por cuestiones estrictamente políticas,

como puede ser la voluntad de sentar una posición frente a la comunidad internacional.

b. Tipos de restricciones que comúnmente se presentan en las Sanciones Internacionales

Hay distintos tipos de medidas concretas que se implementan como Sanciones Internacionales. Como se mencionó más arriba, algunas implican restricciones para operar con determinadas personas, otras restringen actividades vinculadas con ciertas industrias, y, las más extremas, imponen prohibiciones totales contra los países o individuos sancionados.

Entre las Sanciones más usuales pueden destacarse las prohibiciones de viaje al país emisor de la Sanción, que recaen sobre individuos o funcionarios públicos del país sancionado. También son frecuentes las prohibiciones vinculadas al comercio exterior: de importar bienes o servicios desde el país sancionado, o de exportarlos a dicho territorio.

Los embargos a la compra de equipamiento militar y armamento están a la orden del día, y también lo están las prohibiciones de realizar transacciones financieras con el destinatario de la Sanción.

En cuanto a las restricciones financieras, éstas pueden incluir desde prohibiciones o limitaciones que recaen sobre el acceso a financiamiento, restricciones sobre el procesamiento de pagos o la prestación de servicios financieros, hasta prohibiciones totales de realizar cualquier tipo de transacción financiera en los casos más extremos.

También son frecuentes las Sanciones que establecen el congelamiento de fondos o activos (financieros o físicos) de los sujetos sancionados, y las prohibiciones o restricciones para realizar nuevas inversiones (o mantener las existentes) dentro de territorios o industrias sancionadas.

Por último, mención especial merecen las Sanciones Sectoriales. Éstas se encuentran específicamente diseñadas para afectar sectores o industrias específicas del país sancionado, como pueden ser la industria petrolera, la química, la de defensa, la nuclear, o el sector financiero.

c. Países y Organismos emisores de Sanciones, y Sujetos Sancionados

Como se mencionó más arriba, las Sanciones Internacionales pueden ser impuestas por países –sea unilateralmente o en coordinación con sus aliados–, o en otros casos por Organismos Internacionales.

Los principales emisores de Sanciones Internacionales son la Organización de las Naciones Unidas (“ONU”), la Unión Europea (“UE”) y sus Estados Miembro, los Estados Unidos, y el Reino Unido. Países como Canadá, Japón, Australia, o Rusia –entre otros– también poseen sofisticados sistemas de Sanciones Internacionales.

Del lado de los sujetos sancionados, como ya se adelantó, éstos pueden ser desde individuos asociados a delincuencia transnacional (narcotráfico, terrorismo, trata de personas, de armas, entre otros graves delitos), grupos de individuos (como es

el caso de ciertas organizaciones criminales, o terroristas), personas jurídicas, o países y territorios.

En relación a éstos últimos, los países y territorios que hoy se encuentran sujetos a Sanciones Internacionales pueden subdividirse a su vez en distintos grupos. Dentro de los que hoy sufren Sanciones Internacionales de amplio alcance encontramos por ejemplo a Siria, Corea del Norte, Irán, los territorios de Crimea, Lugansk, Donesk y otras regiones ucranianas en disputa, y Cuba (este último sujeto al embargo norteamericano). Con estas jurisdicciones, casi todas las transacciones –salvo contadas excepciones– se encuentran restringidas.

Otro grupo con grandes restricciones lo integran Venezuela, Afganistán, y la Federación Rusa. Y luego le siguen otros 25 países afectados por Sanciones Internacionales sobre individuos, grupos de individuos, empresas, o que específicamente limitan o prohíben transacciones vinculadas a determinada industria o sector.

d. La extraterritorialidad de los regímenes de Sanciones Internacionales. El caso de las Sanciones Internacionales estadounidenses

Como se mencionó precedentemente, los regímenes de Sanciones Internacionales pueden tener efectos sobre personas y empresas de terceros países distintos de aquél que ha impuesto la Sanción. Esto por la aplicación extraterritorial de todas o algunas de las previsiones establecidas en las leyes de Sanciones Internacionales.

Un ejemplo paradigmático de ello son las Sanciones Internacionales de los Estados Unidos. Para graficar brevemente cómo funciona la extraterritorialidad de estas normas, vale la pena primero, aclarar que las Sanciones Internacionales de los Estados Unidos pueden dividirse en dos grupos bien diferenciados: las “Sanciones Primarias”, y las “Sanciones Secundarias”.

Las “Sanciones Primarias” aplican principalmente a “personas estadounidenses”. Por “persona estadounidense” se entiende, de conformidad con las leyes de Sanciones, a los ciudadanos estadounidenses, los extranjeros con residencia permanente en el país, las compañías registradas en Estados Unidos (incluyendo sucursales en el exterior), y las personas físicamente presentes en el país, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio.

La extraterritorialidad en este caso se fundamenta en ciertas previsiones que prohíben que una “persona no estadounidense” cause que una “persona estadounidense” cometa una violación de las leyes de Sanciones. También prohíben “conspirar” con una “persona estadounidense” para cometer dicha violación.

Esto, como puede apreciarse, expande el potencial alcance de las “Sanciones Primarias” a aquellas “personas no estadounidenses” que tengan vínculos (comerciales, societarios, o de otro tipo) con “personas estadounidenses”.

Esto es, las violaciones de las “Sanciones Primarias” pueden generar responsabilidad legal a “personas no estadounidenses” cuando las transacciones o negocios que se reputan en violación a estas normas han sido perpetrados por

sujetos extranjeros que tienen vínculos –más o menos directos– con los Estados Unidos.

En este sentido, son esclarecedoras las guías interpretativas publicadas por la Oficina de Control de Activos Extranjeros, dependiente del Departamento del Tesoro (“OFAC”, por su nombre en inglés), que es autoridad de aplicación de las leyes de Sanciones Internacionales en los Estados Unidos.

Allí expresamente se describen algunas de las circunstancias que extienden la jurisdicción de las “Sanciones Primarias” a “personas no estadounidenses”. Por ejemplo, la utilización del sistema bancario estadounidense para cursar o recibir un pago internacional, o el mero hecho de que la transacción esté denominada en dólares estadounidenses pueden sujetar al extranjero a la jurisdicción de Estados Unidos[2], y por ende configurar una violación a las Sanciones Internacionales.

Otra circunstancia que puede tornar aplicables las “Sanciones Primarias” a una “persona no estadounidense” es que su accionar cause que una “persona estadounidense” viole una Sanción. Así, por ejemplo, toda aquella compañía que tenga “personas estadounidenses” entre sus empleados, en su directorio, o contratistas o agentes de dicha nacionalidad, puede quedar sujeta a la jurisdicción de ese país si su accionar causa que la “persona estadounidense” incurra en una violación.

A su vez, la utilización de insumos estadounidenses en los procesos productivos, o la incorporación de partes o componentes de dicho origen en la elaboración de bienes finales puede sujetar a “personas no estadounidenses” a la jurisdicción de las leyes de Sanciones de Estados Unidos[3].

Por su parte, las “Sanciones Secundarias” aplican a aquellas transacciones o actividades de “personas no estadounidenses” sin vínculos con la jurisdicción norteamericana. Si bien estas no prohíben expresamente actividades a “personas no estadounidenses”, si posibilitan la imposición de severas restricciones sobre cualquier persona que resulte sancionada.

Las Sanciones Secundarias pueden implicar distintas restricciones, desde la negativa a otorgar visas al sujeto sancionado, o la revocatoria de las ya otorgadas, prohibiciones de contratar con el Gobierno de los Estados Unidos, hasta la designación como Sujeto Sancionado, o el congelamiento de sus activos financieros o físicos, entre otras medidas.

Las Sanciones Secundarias se imponen contra aquellas “personas no estadounidenses” que hacen negocios con personas sancionadas, o en territorios o países sancionados, o que proporcionan asistencia material a sujetos sancionados socavando la efectividad de las Sanciones Internacionales de Estados Unidos.

Más aún,

“desde la perspectiva del Gobierno de los Estados Unidos, las sanciones secundarias brindan a los sujetos no estadounidenses una elección: pueden hacer negocios con un sujeto o país sancionado, o pueden hacer negocios con los Estados Unidos, pero no ambas cosas”[4].

Es importante destacar que los reguladores norteamericanos trabajan constantemente en nuevas teorías jurídicas para extender aún más el alcance jurisdiccional de las Sanciones Internacionales.

e. Las penalidades derivadas de la infracción de las Sanciones Internacionales

Más allá de las peculiaridades de cada régimen de Sanciones Internacionales en particular, las consecuencias de realizar transacciones prohibidas con sujetos o países sancionados suelen ser muy gravosas.

Entre las penalidades más severas destacan la imposición de multas, que pueden acumularse por cada violación comprobada, y penas de prisión efectiva para las personas humanas directamente involucradas. En algunos casos, la persona condenada puede ser también designada como sujeto sancionado con importantes consecuencias negativas sobre sus actividades y patrimonio.

Otras consecuencias pueden incluir desde el decomiso de la mercadería objeto de la transacción internacional prohibida, hasta la imposición de la obligación de mejorar los estándares de compliance de la organización condenada.

Pero, habiéndome referido más arriba a la extraterritorialidad del régimen de Sanciones Internacionales de los Estados Unidos, que es a su vez el país que más agresivamente utiliza estas normativas, cabe señalar brevemente a las consecuencias (civiles y penales) que se derivan de la infracción a este régimen en particular. Ello así ya que como se vio, las “personas no estadounidenses” –incluso aquellas sin vínculos con dicho país– se encuentran alcanzadas por la jurisdicción de este complejo régimen de Sanciones.

Los Estados Unidos imponen multas civiles de hasta \$250.000 dólares estadounidenses, o el doble del valor de la transacción cuestionada, por cada violación individual efectivamente comprobada. También, se establecen multas penales de hasta \$1.000.000 de dólares estadounidenses, o hasta el doble de la ganancia o pérdida pecuniaria resultante, por cada violación individual efectivamente comprobada.

A su vez, las penas de prisión para los individuos que participan en una infracción pueden ascender a 20 años de prisión, también por cada hecho individual. A todo ello pueden agregarse otras importantes medidas que pueden incluir desde inhabilitaciones para contratar con el Gobierno Federal, prohibiciones de acceder a los mercados financieros estadounidenses, denegación de licencias o privilegios de importación o exportación, caducidad de visas, entre otras.

III. Conclusión [\[arriba\]](#)

Si bien las Sanciones Internacionales no son algo nuevo, su desarrollo reciente –y en particular la complejidad que han ganado desde el comienzo del siglo XXI– las han transformado en un riesgo relevante para las personas vinculadas al comercio internacional.

El complicado contexto geopolítico mundial, y las tensiones crecientes entre las potencias centrales no hacen más que confirmar que las Sanciones Internacionales continuarán ganando protagonismo el futuro próximo.

Conocer acabadamente los alcances de estas complejas normativas resulta fundamental para evitar incurrir en conductas vedadas por las Sanciones Internacionales que puedan resultar en una infracción.

El incumplimiento de las Sanciones Internacionales puede exponer a aquellas personas directamente alcanzadas por la jurisdicción a severas consecuencias. Pero también las previsiones de algunos de estos regímenes internacionales pueden implicar importantes riesgos legales para otras entidades e individuos.

Como se señaló, algunos de estos regímenes de Sanciones Internacionales imponen obligaciones de cumplimiento sobre personas y entidades de terceros países, con o sin vínculos con la jurisdicción que ha emitido la Sanción Internacional. Las consecuencias penales y administrativas asociadas a su incumplimiento no hacen más que recomendar el ejercicio de cautela frente a estas complejas normativas.

Notas [\[arriba\]](#)

[1] El autor es abogado egresado de la Universidad de Buenos Aires (2008); LL.M. de la Universidad Austral (2021), con más de 12 años de experiencia ejerciendo funciones de Compliance en una de las principales empresas exportadoras del país. Cuenta con las siguientes certificaciones en el campo de las sanciones internacionales y Compliance: Certified Sanctions Specialist (CSS) por la Association of Certified Sanctions Specialists, Certified Compliance and Ethics Professional - International (CCEP-I) por la Compliance Certification Board, y Leadership Professional In Ethics and Compliance (LPECC) por la Compliance and Ethics Initiative, entre otras. Es miembro activo de la Comisión de Compliance del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG), de la Comisión Argentina de Ética y Compliance de la International Chamber of Commerce (ICC), y de la Comisión Global sobre Responsabilidad Social Corporativa y Anti-corrupción de la ICC. A su vez, es miembro de la Education and Training Taskforce de la Association of Certified Sanctions Specialists, autor de numerosas publicaciones académicas, y disertante en actividades de Compliance vinculadas con la industria del petróleo y del gas.

[2] Ver “A Framework for OFAC Compliance Commitments”, punto V., pág. 10, disponible en https://home.treasury.gov/system/files/126/framework_ofac_cc.pdf.

[3] Ver “A Framework for OFAC Compliance Commitments”, punto IV., pág. 10, disponible en https://home.treasury.gov/system/files/126/framework_ofac_cc.pdf.

[4] Ver “U.S. Export Controls and Economic Sanctions, de Hirschhorn, Egan, y Krauland, Cuarta Edición, pág. 203, Editorial Oxford University Press, Año 2022”.