
This is the **published version** of the master thesis:

Talgorn, Iona Luna; Munich i Gasa, Jaume (tut.). *La efectividad de las sanciones de la Unión Europea contra Rusia a raíz del conflicto con Ucrania*. (Universitat Autònoma de Barcelona), 2026 (Integració Europea). 62 pàg.

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/336161>

under the terms of the  license.



Máster Universitario en Integración Europea

Curso 2025-2026

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

**La efectividad de las sanciones de
la Unión Europea contra Rusia a
raíz del conflicto con Ucrania.**

AUTORA: IONA TALGORN

TUTOR: Dr. JAUME MUNICH GASA

Campus de la UAB, 2026

Resumen

Esta investigación analiza el impacto de las medidas restrictivas de la PESC en el conflicto entre Rusia y Ucrania. Estudia el marco jurídico e institucional de las sanciones europeas, su evolución desde la anexión de Crimea en 2014, su intensificación tras la invasión de 2022, con un total de 21 paquetes de sanciones con el carácter económico, financiero, comercial, individual, diplomático, y de seguridad. Pese a su creciente alcance, su eficacia se ve limitada por el funcionamiento de la PESC que se ve menoscabada por los intereses divergentes de los Estados miembros, por límites externos que no pueden suprimirse por la UE. Su eficacia depende, por tanto, de la unidad de la Unión y de la cooperación internacional.

Resum

Aquesta investigació analitza l'impacte de les mesures restrictives de la PESC en el conflicte entre Rússia i Ucraïna. Estudia el marc jurídic i institucional de les sancions europees, la seva evolució des de l'annexió de Crimea el 2014, la seva intensificació després de la invasió de 2022, amb un total de 21 paquets de sancions de caràcter econòmic, financer, comercial, individual, diplomàtic i de seguretat. Malgrat el seu abast creixent, la seva eficàcia es veu limitada pel funcionament de la PESC, que es veu condicionada pels interessos divergents dels Estats membres i per límits externs que la UE no pot eliminar. La seva eficàcia depèn, per tant, de la unitat de la Unió i de la cooperació internacional.

Abstract

This research analyses the impact of CFSP restrictive measures on the conflict between Russia and Ukraine. It examines the legal and institutional framework of European sanctions, their evolution since the annexation of Crimea in 2014, and their intensification following the 2022 invasion, with a total of 21 sanctions packages covering economic, financial, trade, individual, diplomatic, and security measures. Despite their increasing scope, their

effectiveness is limited by the functioning of the CFSP, which is affected by the divergent interests of the Member States and by external constraints that the EU cannot overcome. Their effectiveness therefore depends on the unity of the Union and on international cooperation.

Palabras claves

Rusia, Ucrania, Unión Europea, Política Exterior y de Seguridad Común, sanciones, medidas restrictivas.

Paraules clau

Rússia, Ucraïna, Unió Europea, Política Exterior i de Seguretat Comuna, sancions, mesures restrictives.

Keywords

Russia, Ukraine, European Union, Common Foreign and Security Policy, sanctions, restrictive measures.

Lista de acrónimos

TUE (Tratado de la Unión Europea)

TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)

UE (Union Europea)

CPE(Cooperación Política Europea).

PESC (Política Exterior y de Seguridad Común)

TJUE (Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

PSDC (Política de Seguridad y Defensa Común)

SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior)

OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte)

ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea)

Indice

Introduccion.....	6
1. Motivación del trabajo.....	6
2. Preguntas para resolver la investigación.....	7
3. Metodología.....	7
4. Estructura del trabajo.....	8
 CAPÍTULO 1. MARCO JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN.....	9
1.1 Los actos elaborados por la Política Exterior y de Seguridad Común.	9
A. La creación de la Política Exterior y de Seguridad Común.....	9
B. El procedimiento de toma de decisiones de la Política Exterior de Seguridad Común.....	11
1.2 La finalidad de las acciones de la PESC.....	13
A. Una política común de protección, defensa y seguridad.....	13
B. El fortalecimiento de la influencia internacional de la Unión Europea.....	15
1.3 Los principios que rigen los actos de la PESC.....	17
A. Los principios fundamentales de la Unión Europea.....	17
B. Los principios generales de la UE.....	19
 CAPÍTULO 2. LAS SANCIONES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA CONTRA RUSIA EN EL MARCO DE LA PESC.....	22
2.1 El origen y la evolución del conflicto ruso-ucraniano como fundamento de la adopción de sanciones por la Unión Europea.....	22
A. El origen del conflicto: La crisis de Crimea y el conflicto del Donbás en 2014.....	22
B. La continuación del conflicto: la invasión de 2022.....	24
2.2 El régimen jurídico de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea contra Rusia.....	26
A. Las medidas económicas, financieras y comerciales adoptadas por la Unión Europea contra Rusia.....	26
B. Las medidas individuales, diplomáticas y de seguridad dentro del régimen sancionador europeo.....	33

CAPÍTULO 3. ¿HAN SIDO EFECTIVAS LAS SANCIONES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA CONTRA RUSIA EN EL MARCO DE LA PESC?	37
3.1 Una efectividad limitada de las medidas restrictivas	37
A. Los límites internos de la actuación de la Unión Europea	37
B. Los límites externos a la actuación de la Unión Europea	42
3.2 Los límites estructurales del sistema europeo de sanciones	45
A. La unanimidad como obstáculo para la eficacia de la acción exterior de la Unión Europea	45
B. La primacía de los intereses nacionales sobre el interés común europeo	49
CONCLUSIONES FINALES	54
BIBLIOGRAFIA	57

Introducción

1. Motivación del trabajo

“ La Russie s'enferme dans une démarche escalatoire et ne cherche pas la paix”. Esa frase fue pronunciada por Emmanuel Macron el 6 de diciembre de 2025 después de un nuevo gran ataque de Rusia en Ucrania y con la presencia de cada vez más drones rusos en Europa, violando la soberanía del territorio europeo. Esa declaración demuestra la agravación del conflicto actual entre Rusia y Ucrania que está llegando al territorio europeo. Nunca hemos estado tan cerca de la guerra en el siglo XXI como ahora.

La agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania ha supuesto uno de los mayores desafíos para la seguridad europea y para el orden jurídico internacional desde el final de la Guerra Fría. Ante esta situación, la Unión Europea ha reaccionado mediante la adopción de un régimen de medidas restrictivas sin precedentes, convirtiendo las sanciones en el principal instrumento de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La rapidez con la que se han sucedido los diferentes paquetes de sanciones, así como su creciente amplitud, plantean numerosos interrogantes tanto desde una perspectiva jurídica como política.

La elección de este tema responde al interés por comprender cómo la Unión Europea ha utilizado las medidas restrictivas para responder a una violación grave del Derecho internacional y cuáles son los límites de este instrumento en un conflicto de larga duración. Asimismo, este trabajo pretende analizar si el régimen sancionador europeo constituye un mecanismo realmente eficaz para alcanzar los objetivos perseguidos por la Unión o si, por el contrario, su eficacia se encuentra condicionada por factores internos y externos.

2. Preguntas para resolver la investigación

La problemática seguida a lo largo de la investigación es la siguiente: ¿Por qué las sanciones adoptadas por la Unión Europea contra Rusia no han permitido modificar el comportamiento ruso ni favorecer una resolución del conflicto?

Luego hay varias preguntas que permiten responder a la pregunta principal:

¿Cuál es el fundamento jurídico de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común?

¿Cómo se articula el procedimiento de adopción de las sanciones y qué papel desempeñan las instituciones de la Unión Europea?

¿Qué tipos de medidas restrictivas han sido adoptadas contra Rusia desde 2014 y cuál ha sido su evolución tras la invasión de Ucrania en 2022?

¿Cuáles son los principales límites jurídicos, políticos y económicos del régimen sancionador europeo?

¿Han contribuido las medidas restrictivas a alcanzar los objetivos perseguidos por la Unión Europea?

3. Metodología

Para responder a estas cuestiones se ha empleado una metodología de carácter jurídico basada, principalmente, en el análisis de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales. En primer lugar, se han estudiado las disposiciones de los Tratados de la Unión Europea, así como los reglamentos y decisiones adoptados en el marco de la PESC y del régimen de medidas restrictivas contra Rusia. En segundo lugar, se han consultado documentos publicados por las instituciones de la Unión Europea y por organizaciones internacionales, con el fin de contextualizar el conflicto y la evolución de la respuesta europea. Finalmente, la investigación se ha apoyado en doctrina especializada y en publicaciones académicas para analizar el alcance jurídico de las sanciones, su aplicación práctica y los debates existentes sobre su eficacia. Se han analizado la eficacia y los límites de todo ámbito que se pueden encontrar en las decisiones de la PESC que explican la necesidad de los 21 paquetes de sanciones.

4. Estructura del trabajo

El trabajo se estructura en tres capítulos principales. El primer capítulo presenta el marco jurídico de las medidas restrictivas de la Unión Europea, analizando la Política Exterior y de Seguridad Común, las competencias de las instituciones europeas y el procedimiento de adopción de las sanciones. El segundo capítulo estudia la evolución del régimen sancionador adoptado frente a Rusia, examinando los diferentes paquetes de sanciones aprobados desde 2014 y, especialmente, tras la invasión de Ucrania en febrero de 2022, así como su contenido y alcance. Por último, el tercer capítulo analiza la eficacia de las medidas restrictivas, identificando tanto los efectos producidos sobre Rusia como las principales limitaciones del régimen sancionador europeo. A partir de este análisis, el trabajo ofrece una valoración crítica sobre la capacidad de las sanciones para contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión Europea y favorecer una solución al conflicto.

CAPÍTULO 1. MARCO JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

1.1 Los actos elaborados por la Política Exterior y de Seguridad Común

A. La creación de la Política Exterior y de Seguridad Común

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) no se ha creado con la Comunidad Económica Europea (CEE) sino con la evolución de los varios Tratados europeos. Desde el principio se ha intentado compartir la política y la defensa, con los proyectos de la Comunidad Política y de la Comunidad Europea de Defensa.¹ Era el Plan Pléven presentado en 1953 que fue rechazado por la Asamblea francesa. Los Planes Fouchet fueron entonces presentados por Francia ante los otros Estados miembros de la CEE en 1961 para implementar una cooperación política estrecha entre los Estados miembros con una unión de las políticas exteriores y de defensa. Sin embargo, a pesar de las intensas negociaciones, los Estados no llegaron a un acuerdo y lo abandonaron.²

Es con el Informe Davignon³, que se creó la Cooperación Política Europea (CPE). Los Estados decidieron primero crear el Consejo europeo en 1974 para institucionalizar la CPE. Luego, con la guerra de Afganistán entre 1979 y 1989⁴, los Estados miembros de la CEE se dieron cuenta de sus debilidades y de que la CEE no es poderosa en la escena internacional. En 1985, se hizo el informe del Comité Dooge que permitió dibujar una línea a largo tiempo

¹ Blanc, D., *Le Parlement européen, assemblées des citoyens de l'Union européenne*, Bruylant, Université de Toulouse, 2024.

² Unión Europea, “La política exterior y de seguridad común”, *síntesis de la legislación de la UE*, EUR-LEX.

³ Craig, P., DE BÚRCA, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 7.^a ed., Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 708-715.

⁴ Sido, P., “1979, l’entrée des Soviétiques en Afghanistan : des hypothèses de planification contrariées”, *Stratégique*, revista en ciencias humanas y sociales, 2016, pp. 55-84

del Acta Único firmado en 1987 que ha legislado esa cooperación. Más concretamente, se elaboró el principio de consulta previa entre los Estados miembros sobre el tema de política exterior. Se crea además un Comité político compuesto de ministros de Asuntos políticos y extranjeros.⁵

La PESC se ha establecido en el Tratado de Maastricht de 1992 y responde a la voluntad de los Estados de mejorar la reacción y la potencia de la UE frente a la geopolítica internacional. Reemplaza así la CPE y se basa en tres pilares.⁶ Como explican Araceli Mangas Martín y Diego Liñán Nogueras, la PESC constituye un ámbito particular dentro del sistema jurídico de la Unión Europea (UE) debido a su carácter intergubernamental.⁷ Los Estados miembros deben apoyar activamente los objetivos definidos por la Carta de la Naciones Unidas, que son valores fundamentales (2 del TUE).

Después de la legislación de la base de la PESC, los Estados se dieron cuenta de la necesidad de dar más competencia en materia de PESC a la UE después de las guerras en Yugoslavia entre 1990 y 2001⁸. Es el Tratado de Amsterdam de 1999 que reforma la PESC, más coherente y eficaz. En cuanto al rol de las instituciones europeas, la Comisión se ve atribuida más prerrogativas.

Por su parte, el Tratado de Lisboa supuso una reforma fundamental al eliminar la estructura de pilares, integrar la PESC dentro del marco institucional de la UE y crear la figura del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).⁹ Se dictó el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el

⁵ Unión Europea, op. cit.

⁶ Maciejewski, M, “*Les traités de Maastricht et d’Amsterdam*”, *Fiches thématiques sur l’Union européenne 2026*, Parlement Européen, mayo 2026.

⁷ Mangas Martín, A., Liñán Nogueras, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 11.ª ed., Tecnos, Madrid, 2024, pp. 647-673.

⁸ Naciones Unidas, “Les conflits”, *Tribunal Pénal International de l’ex-Yougoslavie*.

⁹ Hillion, C., *Cohérence et action extérieure de l’UE*, 2014, pagina 3. Véase también CUE, *Article 1 de la Décision 2010/427/UE du 26 juillet 2010*, JO L 201 du 3.8.2010, p. 30.

Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión europea (TFUE) en el cual hay la base jurídica que permita la adopción de las medidas restrictivas contra Rusia.

Así, la PESC es una competencia que no fue fácil de legislar como la que conocemos hoy en día.

B. El procedimiento de toma de decisiones de la Política Exterior de Seguridad Común

El procedimiento de la PESC es atípico en el derecho de la UE: a diferencia de las materias económicas, donde predominan la participación institucional y las mayorías, la PESC conserva una naturaleza principalmente intergubernamental basada en el consenso entre Estados miembros, con prerrogativas limitadas para la Comisión, el Parlamento y el TJUE.¹⁰ Este procedimiento, regulado en el Título V TUE tras las reformas del Tratado de Lisboa, constituye el marco jurídico de las medidas restrictivas adoptadas contra Rusia.¹¹

Varios actores intervienen en su adopción. El Consejo Europeo define los principios, las orientaciones generales y las prioridades estratégicas que justifican la adopción de sanciones, entre ellas la de garantizar la seguridad de la UE (art. 22 TUE). El Consejo de la UE (CUE) adopta las medidas restrictivas propiamente dichas cuando una situación internacional lo exige, fijando sus objetivos, alcance y medios (arts. 28-29 TUE). El Alto Representante, actualmente Kaja Kallas, ejecuta la PESC mediante medios nacionales y europeos, preside el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuye con sus propuestas a la elaboración de las sanciones y representa a la UE frente a Rusia y terceros Estados en este ámbito (arts. 26-27 TUE) Como afirma Eeckhout, el Alto Representante constituye el principal elemento de

¹⁰ Craig, P., DE BÚRCA, G., *op. cit.*, pp. 715-725.

¹¹ Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2.^a ed., Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 163-180.

conexión entre la dimensión intergubernamental de la PESC y el resto de las políticas exteriores de la Unión.¹²

El Comité Político y de Seguridad sigue la situación internacional, contribuye a definir la política mediante dictámenes y supervisa la ejecución de las sanciones, sin perjuicio de las competencias del Alto Representante (art. 38 TUE). El Parlamento Europeo, aunque con un papel más limitado, es consultado por el Alto Representante sobre los principales aspectos de la PESC, puede formular preguntas y recomendaciones, y mantiene un intercambio periódico con el CUE sobre su evolución (art. 36 TUE). Los Estados miembros, por su parte, deben consultarse mutuamente sobre cualquier cuestión de interés general, garantizar la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones adoptadas y defender dichas posiciones ante organizaciones internacionales (arts. 32 y 34 TUE). Wessel sostiene que la PESC no es una simple cooperación intergubernamental informal, sino una forma de cooperación jurídica estructurada, con competencias compartidas entre los Estados y la UE ¹³

En cuanto al procedimiento, la regla general es la unanimidad en el CUE y el Consejo Europeo. Un Estado en desacuerdo puede oponerse bloqueando la decisión, o abstenerse, en cuyo caso la sanción se aprueba pero no le vincula, salvo que la oposición reúna al menos un tercio de los Estados miembros representando un tercio de la población de la UE (art. 31 TUE). Excepcionalmente, ciertas decisiones de aplicación pueden aprobarse por mayoría cualificada, aunque un Estado puede paralizarlas invocando razones esenciales de política nacional.

Finalmente, el TJUE conserva una competencia limitada pero significativa: puede controlar el respeto del artículo 40 TUE y pronunciarse sobre los recursos de control de legalidad de las medidas restrictivas dirigidas contra personas físicas o jurídicas (art. 275 TFUE), lo que constituye la principal vía de control jurisdiccional sobre las sanciones contra Rusia.

¹² Eeckhout, P., op. cit., pp. 431-437.

¹³ Wessel, R., A. *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*, La Haya: Kluwer Law International, 1999, resumen.

Así, el Consejo Europeo y el CUE tienen el rol más importante de aprobar las decisiones dentro de la PESC, pero todas las instituciones y los Estados miembros participan en el funcionamiento de esta política.

1.2 La finalidad de las acciones de la PESC

A. Una política común de protección, defensa y seguridad

La PESC tiene como finalidad principal garantizar que la UE pueda actuar de manera coordinada frente a los desafíos que afectan a la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales. Desde su creación por el Tratado de Maastricht en 1992, la PESC ha permitido superar, al menos parcialmente, la fragmentación de las políticas exteriores nacionales, proporcionando un marco jurídico común para que los Estados miembros puedan adoptar posiciones conjuntas y desarrollar acciones coordinadas en el ámbito internacional. El fundamento jurídico de esta finalidad se encuentra en el 25 del TUE, que establece que la Unión definirá y ejecutará la PESC mediante la determinación de orientaciones generales y la adopción de decisiones relativas a las acciones y posiciones de la Unión, así como mediante el fortalecimiento de la cooperación sistemática entre los Estados miembros.

Este precepto refleja que la finalidad de la PESC no consiste únicamente en coordinar las actuaciones nacionales, sino también en desarrollar una política exterior capaz de ofrecer respuestas comunes frente a las crisis internacionales y los retos que afectan a la seguridad europea. El Tratado de Amsterdam creó un nuevo mecanismo dentro de la PESC que se llama “La Estrategia Común”. En efecto, dentro de la PESC hay una sección sobre la PSDC. A pesar del fracaso de la Comunidad europea de defensa en 1951, siempre se ha quedado la idea de crear una cooperación entre los Estados miembros en materia de seguridad¹⁴. Hoy en día se negocia una delimitación de la política común de defensa que permite pasar de unas decisiones individuales o intergubernamentales a decisiones europeas.

¹⁴ Blanc, D., op. cit.

La PSDC permite a la Unión no tener una fuerza armada europea sino una capacidad operativa basada en recursos civiles y militares. La Unión puede utilizar esos medios en misiones fuera de sus fronteras que tienen por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Las misiones que pueden realizarse para ayudar a los Estados Miembros que están en conflicto con países terceros son el desarmamiento, la evacuación humanitaria, la asistencia militar, el combate militar (43 TUE).

De esta manera, la Unión no persigue la creación de un instrumento de defensa orientado a la confrontación militar, sino el desarrollo de capacidades destinadas a la gestión de crisis, la prevención de conflictos y la promoción de la estabilidad internacional, lo que explica la elaboración de medidas restrictivas y no la declaración de una guerra. Según José Iglesias García González, un elemento esencial en esta evolución fue la incorporación de las denominadas misiones de Petersberg al ordenamiento jurídico de la Unión. Inicialmente definidas en el seno de la UE Occidental, estas misiones fueron integradas en el Tratado de Ámsterdam en el Título V del TUE con el propósito de dotar a la Unión de una mayor capacidad operativa frente a las nuevas amenazas surgidas tras el final de la Guerra Fría. Al principio, en 2003, al momento de la creación de la PSDC, las amenazas eran el terrorismo, el tráfico de armas, el aumento de creación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales y el crimen organizado. Hoy en día hay nuevas amenazas que obligaron a la UE a mejorar el funcionamiento de las misiones Petersberg. Hoy la UE debe prevenir los conflictos, estabilizar las crisis, sostener los Estados en desarrollo, mantener la paz. Así, al principio la UE legisló sobre la gestión dentro de sus fronteras para su seguridad y la de los ciudadanos europeos, mientras que ahora es más diplomático, pasando de la prohibición y guerra a la prevención, cooperación.¹⁵

Se creó la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), dependiente de la Comisión Europea, con la finalidad de gestionar la ayuda humanitaria, coordinar la asistencia de emergencia y reforzar la respuesta de la Unión ante las crisis internacionales. Su creación

¹⁵ García González, J. I., “Crisis y gestión militar de crisis en la UE: El camino hasta la actualización de la estrategia europea de seguridad”, *UNISCI Discussion Papers*, N° 19, Universidad Complutense Madrid, Enero 2009, Introducción.

suscitó inicialmente reticencias tanto entre algunos Estados miembros preocupadas por la posible instrumentalización política de la ayuda humanitaria y por la pérdida de independencia de su actuación. Asimismo, surgió el debate sobre la necesidad de coordinar la ayuda de emergencia con las políticas de desarrollo, para una mayor continuidad entre la asistencia inmediata y la reconstrucción. Pese a estas dificultades, se adoptó el Reglamento sobre ayuda humanitaria de 1996 y el incremento de los recursos destinados a ECHO, reforzando el papel de la Unión como actor humanitario dentro de su acción exterior.¹⁶ La creación de esa oficina explica la actuación de la UE en conflictos a pesar de no participar activamente a esos.

Como señala Daniel Sarmiento¹⁷, la PESC representa un modelo singular dentro del sistema jurídico de la UE, ya que combina la cooperación entre los Estados miembros con una creciente institucionalización de la acción exterior europea. Su finalidad consiste en garantizar una respuesta común frente a los desafíos internacionales, preservando al mismo tiempo la soberanía de los Estados en cuestiones especialmente sensibles. En consecuencia, la protección de la paz y de la seguridad internacionales constituye uno de los principales objetivos que justifican la existencia de la PESC y explican su progresiva evolución dentro del proceso de integración europea.

B. El fortalecimiento de la influencia internacional de la Unión Europea

Uno de los objetivos esenciales de la PESC consiste en reforzar la capacidad de la UE para actuar como un actor relevante en las relaciones internacionales. Las sucesivas reformas de los Tratados han perseguido dotar a la UE de una mayor unidad política y de una capacidad de actuación exterior coherente. Como señalan Araceli Mangas Martín y Diego Liñán Noguerras, la acción exterior de la Unión únicamente puede alcanzar una influencia

¹⁶ Comisión Europea, “About European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations”, Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea.

¹⁷ Sarmiento, D., *El Derecho de la Unión Europea*, Manual, Cuarta edición, 2022, Capítulo X, página 699

efectiva cuando las instituciones europeas y los Estados miembros actúan de manera coordinada y conforme a unos objetivos comunes.¹⁸

El fundamento jurídico de esta proyección internacional se encuentra en el artículo 21 del TUE, que establece los principios y objetivos que deben inspirar toda la acción exterior de la Unión. Entre ellos destacan la promoción de la paz, la prevención de los conflictos, el fortalecimiento de la seguridad internacional, la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la observancia del Derecho internacional. Estos principios no sólo orientan la actuación diplomática de la UE, sino que constituyen igualmente la base jurídica que legitima la adopción de instrumentos de política exterior, entre ellos las medidas restrictivas frente a terceros Estados que vulneren gravemente el Derecho internacional.

La búsqueda de una actuación exterior más eficaz ya había comenzado con el Tratado de Ámsterdam, que impulsó la creación de la Unidad de Planificación y Alerta Rápida dentro de la Secretaría General del CUE y bajo la autoridad del Alto Representante. Este órgano tenía por finalidad realizar un seguimiento permanente de la evolución del contexto internacional, identificar situaciones susceptibles de afectar a los intereses de la Unión y elaborar análisis estratégicos que permitieran al CUE adoptar decisiones con mayor rapidez y anticipación. La creación de esta unidad respondió a las deficiencias evidenciadas durante las crisis de los Balcanes, en las que la falta de coordinación entre los Estados miembros debilitó notablemente la capacidad de actuación de la UE.¹⁹

No obstante, la eficacia de la PESC continúa dependiendo en gran medida de la voluntad política de los Estados miembros. Su naturaleza predominantemente intergubernamental implica que las decisiones más relevantes, entre ellas la adopción de medidas restrictivas, requieren con carácter general la unanimidad en el seno del CUE (29 TUE). Esta circunstancia convierte la coordinación política en un requisito indispensable para preservar la unidad de la acción exterior y la credibilidad de la Unión como actor internacional. Como

¹⁸ Mangas Martín, A., Liñán Noguera, D. J., op. cit. pp. 632-636

¹⁹ op. cit., pp. 639-641, véase también la Declaración número 6 aneja al Tratado de Ámsterdam.

destaca Marise Cremona, la influencia exterior de la Unión no deriva únicamente de las competencias atribuidas por los Tratados, sino de la capacidad de los Estados miembros para actuar conjuntamente y sostener posiciones comunes en cuestiones de interés estratégico.²⁰

En consecuencia, el fortalecimiento de la influencia internacional de la UE descansa sobre la combinación de mecanismos institucionales de coordinación y sobre el compromiso político de los Estados miembros con una acción exterior común. Esta dimensión adquiere una especial relevancia en relación con las medidas restrictivas adoptadas frente a Rusia, cuya eficacia depende no solo de su contenido jurídico, sino también de la capacidad de la Unión para mantener una posición unitaria, garantizar una aplicación homogénea por todos los Estados miembros y proyectar una respuesta coherente frente a las vulneraciones del Derecho internacional. La guerra de Ucrania ha evidenciado enormes vulnerabilidades del sistema económico internacional y la UE debe servirse de eso para fortalecerse.²¹ La unidad de acción exterior constituye, por tanto, uno de los principales factores que determinan la capacidad de la UE para ejercer una influencia efectiva en el orden internacional.

1.3 Los principios que rigen los actos de la PESC

A. Los principios fundamentales de la Unión Europea.

La UE ha establecido varios principios fundamentales que los Estados miembros deben respetar. Estos principios están escritos en el TUE en su artículo 2, y son el respeto de la dignidad humana, de la libertad, de la democracia, de la igualdad, del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos principios son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y

²⁰ Cremona, M., Monar, J., Poli S., “The External Dimension of EU’s Area of Freedom, Security and Justice”, Bruxelles, P.I.E. PeterLang, “*Cahiers du Collège d’Europe*, 2011, pp. 7-18.

²¹ Fisa, V., “Hegemonías, bloques y potencias en el siglo XXI”, *Manual* Catarata, 2022

la igualdad entre mujeres y hombres. Estos principios caracterizan la base sobre la cual se fundamenta la UE en general y que los Estados miembros deben respetar. No constituyen únicamente una declaración política, sino que representan auténticos principios jurídicos que orientan la actuación de todas las instituciones de la Unión y de los Estados miembros. En consecuencia, la PESC debe desarrollarse respetando dichos valores, puesto que la acción exterior de la Unión no puede desvincularse de los principios que fundamentan su ordenamiento jurídico interno

Esta idea se encuentra reforzada por el artículo 21 del TUE, que dispone que la acción de la Unión en la escena internacional se inspira en los principios que han guiado su propio fundamento. Esos principios son la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad solidaridad así como el respeto de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. De este modo, la Unión garantiza una coherencia entre las políticas desarrolladas dentro de sus fronteras coño fuera de sus fronteras. La Unión, relacionado con la PESC define política para mantenerse para promover sus valores en sus relaciones internacionales, y para preservar la paz y ayudar en los conflictos para la seguridad internacional.

La importancia de estos principios respecto al ámbito de la PESC resulta especialmente visible en la adopción de medidas restrictivas denominada sanciones internacionales²². Aunque dichas medidas persiguen objetivos de la PESC, su adopción debe respetar en todo momento los principios fundamentales de la Unión. Las sanciones son instrumentos de presión política o económica y mecanismos destinados a defender el Derecho internacional, la paz y la seguridad internacionales frente a comportamientos que vulneran principios esenciales de la comunidad internacional.

A pesar de que este ámbito presenta un marcado carácter intergubernamental y que el control jurisdiccional del TJUE limitado, las instituciones europeas deben garantizar que las

²² Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Política Exterior, “Sanciones internacionales”.

decisiones adoptadas respeten los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión. En consecuencia, las medidas restrictivas dirigidas contra personas físicas o jurídicas deben respetar, entre otros, el derecho de defensa, el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de proporcionalidad.

Por último, los principios fundamentales contribuyen a reforzar la credibilidad internacional de la UE. La capacidad de la Unión para promover la democracia, los derechos humanos y el respeto del Derecho internacional depende, en gran medida, de la coherencia entre los valores que proclama y las decisiones que adopta en el ámbito de la PESC. Esta coherencia constituye uno de los elementos esenciales de la legitimidad de la acción exterior europea y explica que la Unión presente su política de sanciones como un instrumento destinado a preservar el orden jurídico internacional y no como una simple herramienta de presión geopolítica.

B. Los principios generales de la UE

Además de los principios fundamentales que inspiran la acción de la UE, el ordenamiento jurídico de la Unión se basa en una serie de principios generales que garantizan la eficacia y la coherencia de sus actos. Aunque la PESC constituye un ámbito de naturaleza esencialmente intergubernamental, estos principios también encuentran aplicación, si bien con ciertas particularidades derivadas del régimen jurídico específico previsto en los Tratados.²³

Uno de los principios generales más relevantes es el principio del efecto directo, consagrado por el TJUE en la sentencia *Van Gend en Loos* de 5 de febrero de 1963²⁴. Según esta jurisprudencia, una disposición del Derecho de la Unión puede ser invocada directamente por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales cuando sea suficientemente

²³ Mangas Martín, A., Liñán Noguerras, D. J., op. cit. pp. 647-673.

²⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Sentencia Van Gend en Loos*, Asunto 26/62, 5 de Febrero de 1974.

precisa, clara y sin reserva. No obstante, la aplicación de este principio en el ámbito de la PESC presenta importantes particularidades. La Unión definirá orientaciones generales, y decisiones para establecer acciones, posiciones, modalidad de ejecución de la UE y fortalecer la cooperación entre los Estados miembros (25 TUE). Como lo señala Daniel Sarmiento²⁵, estos actos constituyen una categoría jurídica propia aprobada por el CUE, distinta de los actos legislativos, delegados o de ejecución previstos en el Tratado de Funcionamiento de la UE. En consecuencia, esas decisiones que pueden ser adoptadas en el marco de la PESC no producen, por regla general, efecto directo frente a los particulares. En cuanto a las decisiones y los acuerdos aprobados por las instituciones, esos si que son obligatorias para los Estados miembros según el artículo 288.3 del TFUE (216.2 TFUE). Es la misma conclusión para las medidas restrictivas explicadas en el artículo 215 del TFUE.

Además, según Ricardo Alonso García²⁶, se ha destacado la importancia del artículo 275.2 TFUE que reconoce al Tribunal de Justicia de la UE el control de la legalidad de determinados actos de la PESC. Dado que las sentencias del TJUE tienen efecto directo, los actos de la PESC tienen un efecto directo indirectamente y constituyen una garantía esencial de la tutela judicial efectiva contribuyendo al reforzamiento de la seguridad jurídica de las medidas adoptadas por la Unión.

Otro principio esencial del Derecho de la Unión es el principio de primacía, reconocido por el Tribunal de Justicia desde la sentencia *Costa c. ENEL* de 15 de julio de 1964²⁷. En virtud de este principio, el Derecho de la Unión prevalece sobre cualquiera disposición de Derecho interno incompatible. No obstante, la aplicación de este principio en el ámbito de la PESC también presenta ciertas limitaciones. Como sostiene Daniel Sarmiento, la primacía se manifiesta plenamente respecto de los reglamentos que ejecutan medidas restrictivas contra personas físicas y jurídicas, puesto que estos actos son directamente aplicables y prevalecen

²⁵ Sarmiento D., op. cit, página 385.

²⁶ Alonso García, R., *sistema jurídico de la Unión Europea*, Manual, Cuarta edición, 2014, páginas 370-380

²⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Sentencia Costa contra Enel*, Asunto 6/64,, 15 de Julio de 1964.

sobre el Derecho nacional. En cambio, las decisiones puramente políticas adoptadas en el marco de la PESC carecen de los mismos efectos.²⁸

Se debe añadir que los Estados deben respetar el principio de solidaridad (32 TUE). En efecto, desde que ocurre una situación internacional que necesita la actuación de un Estado Miembro, este mismo tiene la obligación de consultar a los otros Estados sobre la manera de reflexionar, decidir, y actuar a escala internacional. El principio de solidaridad está vinculado con el principio de cooperación con la PESC (4.3 y 35 TUE).²⁹ La Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Tiene una importancia particular en el ámbito de la PESC, cuando la eficacia de la acción exterior de la UE depende de la coordinación y de la unidad de actuación de los Estados miembros.

Así, la PESC está sometida a principios que permiten a la UE promoverse fuera de sus fronteras mediante intercambios y acuerdos con los Estados Terceros. Esos principios tienen una fuerza jurídica respetada por todos, permitiendo a la UE tener influencia fuera de sus fronteras.

²⁸ Sarmiento, D., *op. cit.*, página 385.

²⁹ Hillion, C., *op. cit.*, pp. 7-9.

CAPÍTULO 2. LAS SANCIONES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA CONTRA RUSIA EN EL MARCO DE LA PESC.

2.1 El origen y la evolución del conflicto ruso-ucraniano como fundamento de la adopción de sanciones por la Unión Europea

A. El origen del conflicto: La crisis de Crimea y el conflicto del Donbás en 2014

La adopción de las sanciones restrictivas de la UE contra la Federación de Rusia en el marco de la PESC encuentra su fundamento en la existencia de un conflicto internacional entre Rusia y Ucrania que constituye una vulneración grave del Derecho internacional que tiene consecuencias sobre la UE por su proximidad. El contexto inmediato del conflicto se sitúa en las protestas conocidas como Euromaidán, desarrolladas al final de 2013 como consecuencia de la decisión del entonces presidente ucraniano Viktor Yanukóvich de suspender la firma del Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la UE. La posterior represión de las manifestaciones y la crisis institucional derivaron en la destitución del presidente ucraniano y en un cambio político que fue interpretado por Rusia como una amenaza a sus intereses estratégicos en la región.³⁰

En febrero de 2014, hay fuerzas militares rusas sin identificación oficial que ocuparon posiciones estratégicas en Crimea, incluyendo la sede del Parlamento regional y otros puntos esenciales de la administración pública. Rusia desplegó fuerzas militares en Crimea y organizó un referéndum considerado ilegal por la comunidad internacional, al celebrarse bajo

³⁰ Kramer, M.. *Ukraine and Russia: The Origins of the Conflict*. Harvard Ukrainian Studies, vol. 35, 2017, pp 11-18.

ocupación militar y sin autorización del Estado ucraniano.³¹ Posteriormente, Moscú formalizó la incorporación de Crimea a la Federación Rusa.³²

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, el 27 de marzo de 2014, la Resolución 68/262 sobre la integridad territorial de Ucrania, en la que afirmó la invalidez del referéndum celebrado en Crimea y reafirmó que ninguna modificación territorial derivada del uso de la fuerza podía ser reconocida jurídicamente por la comunidad internacional.³³ Esta resolución constituye uno de los principales fundamentos políticos y jurídicos utilizados posteriormente por la UE para justificar la adopción de medidas restrictivas contra Rusia.

En paralelo, el conflicto armado en el este de Ucrania provocó miles de víctimas civiles y desplazados internos. Se firmó los Acuerdos de Minsk de 2014 y 2015 que establecen un alto el fuego y una solución política negociada, con la retirada de armamento pesado y la futura reintegración política de los territorios afectados dentro de Ucrania. Sin embargo, no se aplicó los acuerdos y las hostilidades continuaron. Diversos informes de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)³⁴ documentaron reiteradamente violaciones del alto el fuego y la presencia de armamento pesado en la región del Donbás, como un asunto creado por la Corte Internacional de Justicia.³⁵

³¹ European Parliament, “Russia’s War on Ukraine: The Origins and the Future of the Conflict. *European Parliamentary Research Service*, Brussels, 2022.

³² CUE, Reglamento (UE) n° 269/2014 , 17 de marzo de 2014 , relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

³³ Asamblea General de la Naciones Unidas, Resolución 68/262, de 27 de Marzo de 2014, relativo a la Integridad territorial de Ucrania.

³⁴ Corte Internacional de Justicia, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ucrania c. Federación de Rusia)*, Orden de 31 de enero de 2024.

³⁵ Corte Internacional de Justicia, *Alegaciones del genocidio con la aplicación de la Convención para la prevención y represión del crimen de genocidio (Ucrania c. Federación de Rusia)*, Orden de 16 de marzo de 2022.

En consecuencia, los acontecimientos de 2014 constituyen el punto de partida del régimen sancionador europeo contra Rusia. La anexión de Crimea y el conflicto del Donbás no solo provocaron una crisis regional, pero también el fracaso de la relación entre la UE y Rusia.

B. La continuación del conflicto: la invasión de 2022

En febrero de 2022, la Federación de Rusia reconoció unilateralmente la independencia de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk, territorios situados dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas de Ucrania. Mediante los Decretos presidenciales de 21 de febrero de 2022, Rusia estableció relaciones diplomáticas con dichas entidades y autorizó fuerzas militares en esos territorios. El 24, Vladimir Putin anunció el inicio de una operación militar especial que implicó la entrada de fuerzas armadas rusas en territorio ucraniano desde diferentes frentes.³⁶ La magnitud de la ofensiva, que afectó a múltiples regiones del país, llevó a numerosos Estados y organizaciones internacionales a calificar los hechos como un acto de agresión contrario al Derecho internacional.³⁷

El 2 de marzo de 2022, la Asamblea General aprobó una resolución en la que deplora la agresión cometida por la Federación de Rusia, reafirmó el respeto a la soberanía, la independencia política y la integridad territorial de Ucrania y exigió la retirada inmediata, completa e incondicional de todas las fuerzas militares rusas de su territorio.³⁸ Posteriormente, la Asamblea General aprobó nuevas resoluciones en el mismo sentido, consolidando una amplia condena internacional de la actuación rusa. Además, la Corte Internacional de Justicia hizo una orden de medidas provisionales en las cuales ordenó a la Federación de Rusia suspender inmediatamente las operaciones militares iniciadas el 24 de febrero de 2022, al considerar que Ucrania tenía un derecho plausible a no ser objeto de una acción militar basada en una interpretación errónea de la Convención sobre el Genocidio.³⁹

³⁶ Colom, G., *La guerra de Ucrania. Los 100 días que cambiaron Europa*, Catarata, 2022, capítulo 2.

³⁷ CUE, Reglamento (UE) n° 269/2014, op. cit.

³⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución ES-11/1 Aggression against Ukraine, de 2 de marzo de 2022.

³⁹ Corte Internacional de Justicia, 16 de marzo de 2022, op. cit.

En cuanto a la UE, se desarrolló una estrategia integral de apoyo a Ucrania basada en cuatro pilares: asistencia humanitaria, ayuda macrofinanciera, acogida de personas desplazadas y apoyo militar.⁴⁰ En el ámbito humanitario, la UE se consolidó como el mayor donante internacional de ayuda a Ucrania, financiando operaciones de emergencia destinadas al suministro de alimentos, medicamentos, asistencia sanitaria, alojamiento temporal, transporte logístico y protección de la población civil.⁴¹ En el plan macrofinanciero, el CUE ha adoptado un acto que sustenta un préstamo de la UE de 90 000 millones de euros a Ucrania, acordado por el Consejo Europeo en diciembre de 2025. El préstamo permite cubrir las necesidades presupuestarias y de capacidad industrial de defensa más urgentes del país en 2026 y 2027. Para eos, Ucrania, como la adhesión al Estado de Derecho, incluida la lucha contra la corrupción⁴² En el plan de acogida a las personas desplazadas, el CUE activó por primera vez una directiva permitiendo conceder protección inmediata a millones de personas desplazadas procedentes de Ucrania.⁴³ El ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel Albares, durante el Congreso World in Progress celebrado en Barcelona en octubre de 2025, dijo que alrededor de 40.000 menores ucranianos se encuentran escolarizados en España. En el plan militar, la activación del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz permitió, por primera vez en la historia de la integración europea, financiar el suministro de material militar a un Estado tercero inmerso en un conflicto armado. Esta decisión representó una evolución significativa de la PESC y de la PSDC, ampliando el alcance de la acción exterior de la UE.⁴⁴

⁴⁰ Comisión Europea., “The EU’s response to Russia’s war against Ukraine: sanctions, assistance and the future of EU external action”. *European Foreign Affairs Review*, 2023., chapter 1, véase también Colom, G., op. cit, capítulo 4.

⁴¹ Consejo europeo y CUE, “Ayuda humanitaria y apoyo en materia de protección civil para Ucrania”, *Análisis*, Última revisión 9 de junio de 2026. Entre 2022 y 2026, la UE ha destinado más de 4 800 millones de euros a ayudar a la población civil afectada por la guerra en Ucrania.

⁴² CUE, “El Consejo finaliza un préstamo de ayuda de 90 000 millones de euros a Ucrania”, *Comunicado de prensa*, 23 de abril de 2026.

⁴³ Consejo de la Unión Europea, Directiva de Protección Temporal 2001/55/CE.

⁴⁴ CUE, Decisión (PESC) 2021/509, 22 de marzo de 2021, por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528.

En consecuencia, la invasión rusa de 2022 representa el elemento determinante para comprender la transformación del régimen sancionador europeo. La Unión aplica una ayuda humanitaria, diplomática, y crea un movimiento contra Rusia.

2.2 El régimen jurídico de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea contra Rusia

A. Las medidas económicas, financieras y comerciales adoptadas por la Unión Europea contra Rusia

la UE reaccionó de forma inmediata y con una contundencia sin precedentes, cruzando rápidamente lo que hasta entonces habían sido "líneas rojas" en su política exterior y de seguridad.⁴⁵

Las medidas económicas, financieras y comerciales constituyen una de las principales dimensiones del régimen sancionador de la UE contra Rusia en el marco de la PESC. Desde 2014, la UE desarrolló un sistema basado inicialmente en sanciones individuales contra responsables de acciones contrarias a la soberanía y la integridad territorial de Ucrania. La invasión de febrero de 2022 provocó, sin embargo, una transformación profunda de ese régimen.

La UE pasó de aplicar medidas principalmente vinculadas a una violación territorial concreta a establecer un sistema global de restricciones destinado a afectar la capacidad económica, financiera, tecnológica y militar de Rusia. La estrategia europea se basó en tres objetivos

⁴⁵ Cozar, B., González Alonso, L., N., *La guerra de Ucrania IV. De la caída de Avdiivka a la invasión de Kursk*, Catarata, 2025, tesis central.

principales: reducir los recursos disponibles para financiar la guerra, limitar el acceso ruso a tecnologías esenciales y aumentar el coste económico y político de la agresión.

Las primeras medidas restrictivas contra Rusia fueron adoptadas por la UE en 2014 como consecuencia de la anexión ilegal de Crimea y del conflicto desarrollado en el este de Ucrania. En un primer momento, la respuesta europea se concentró en sanciones individuales dirigidas contra personas consideradas responsables de acciones que amenazaban la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. La Decisión 2014/145 estableció prohibiciones de viaje y congelaciones de fondos y recursos económicos pertenecientes a determinadas personas vinculadas a estas actuaciones.⁴⁶

Ante la continuación de la inestabilidad en el este de Ucrania, la UE amplió sus medidas mediante la Decisión 2014/512, que introdujo por primera vez restricciones sectoriales sobre ámbitos estratégicos de la economía rusa: el acceso a los mercados financieros europeos, la exportación de productos tecnológicos y los sectores de energía y defensa.⁴⁷ Entre 2014 y 2021, la UE desarrolló así un régimen basado en dos dimensiones complementarias: medidas individuales contra actores políticos y económicos, y medidas sectoriales sobre determinados sectores estratégicos.

Antes del inicio de la invasión a gran escala, la UE reaccionó frente al reconocimiento unilateral por parte de Rusia de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk. Esta decisión fue considerada por la UE como una violación de la integridad territorial de Ucrania y provocó la adopción inmediata de nuevas medidas restrictivas.

La Decisión 2022/266 estableció medidas específicas contra estos territorios: prohibición de importar mercancías originarias de las zonas afectadas, de prestar servicios financieros y comerciales y de realizar nuevas inversiones europeas allí, con el fin de impedir un

⁴⁶ CUE, Decisión 2014/145/PESC, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, DOUE L 78, 17 de marzo de 2014.

⁴⁷ CUE, Decisión 2014/512/PESC, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, DOUE L 229, 31 de julio de 2014.

reconocimiento indirecto de su integración bajo control ruso y limitar su incorporación económica.⁴⁸

Paralelamente, la Decisión 2022/267 amplió las listas de personas sancionadas a los miembros de la Duma que habían votado a favor de dicho reconocimiento⁴⁹, y la Decisión 2022/265 añadió nuevas personas vinculadas al aparato político y militar ruso, mostrando una identificación cada vez más amplia de los responsables.⁵⁰

Tras la invasión rusa del 24 de febrero de 2022, la UE adoptó medidas restrictivas sin precedentes por su alcance y rapidez. La respuesta ya no se limitó a sanciones individuales, sino que afectó directamente a sectores esenciales de la economía rusa para reducir la capacidad del Estado de financiar y mantener el esfuerzo militar. Una de las primeras modificaciones afectó al sistema financiero. La Decisión 2022/264 introdujo restricciones sobre operaciones con el Estado ruso, el Gobierno ruso, el Banco Central de Rusia y entidades vinculadas.⁵¹

La Decisión 2022/327 reforzó después las restricciones económicas y financieras mediante nuevas prohibiciones sobre operaciones comerciales y financieras con entidades rusas, ampliando la presión sobre sectores estratégicos y consolidando un régimen sancionador de carácter estructural.⁵² Su medida más relevante fue la inmovilización de los activos del Banco Central de Rusia en territorio europeo, una evolución significativa, pues afectaba

⁴⁸ CUE, Decisión (PESC) 2022/266, relativa a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento de las zonas no controladas por el Gobierno de las provincias ucranianas de Donetsk y Lugansk y al envío de fuerzas armadas rusas a dichas zonas, DOUE L 42 I, 23 de febrero de 2022.

⁴⁹ CUE, Decisión (PESC) 2022/267, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, DOUE L 42 I, 23 de febrero de 2022.

⁵⁰ CUE, Decisión (PESC) 2022/265, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC, DOUE L 42 I, 23 de febrero de 2022.

⁵¹ CUE, Decisión (PESC) 2022/264, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 42 I, 23 de febrero de 2022.

⁵² CUE, Decisión (PESC) 2022/327, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 48, 25 de febrero de 2022.

directamente a la capacidad financiera del Estado y no solo a actores individuales, buscando impedir que Rusia usara sus reservas internacionales para financiar el conflicto.

La UE adoptó igualmente medidas contra el sistema bancario ruso, excluyendo a determinadas entidades del sistema SWIFT, reforzadas mediante la Decisión 2022/335, que amplió las restricciones sobre operaciones financieras, transporte y productos tecnológicos estratégicos entre ellos productos de doble uso, componentes electrónicos, semiconductores y maquinaria industrial, con la finalidad de impedir que Rusia mantuviera o desarrollara las capacidades tecnológicas necesarias para sus operaciones militares.⁵³

Los paquetes siguientes continuaron ampliando estas restricciones para reducir progresivamente la capacidad industrial rusa y limitar su acceso a productos esenciales del mercado europeo. El cuarto paquete, la Decisión 2022/430, introdujo nuevas restricciones económicas sobre sectores estratégicos, industriales, comerciales y financieros, relevantes para la capacidad económica del Estado ruso.⁵⁴

El sector energético fue uno de los principales ámbitos afectados, dada la importancia de los ingresos por exportación de hidrocarburos para la economía rusa. La dependencia energética europea limitó inicialmente medidas más amplias en este sector, pero tras la invasión de 2022 la UE inició un proceso progresivo para reducir esa dependencia y limitar una de las principales fuentes de financiación del Estado ruso.

El quinto paquete de sanciones, con la Decisión 2022/578, introdujo nuevas restricciones económicas, entre ellas la prohibición de importar carbón ruso y nuevas limitaciones relacionadas con el transporte marítimo. Estas medidas representaron un primer paso hacia la reducción de la dependencia energética europea respecto a Rusia.⁵⁵

⁵³ CUE, Decisión (PESC) 2022/335, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 57, 28 de febrero de 2022.

⁵⁴ CUE, Decisión (PESC) 2022/430, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 87 I, 15 de marzo de 2022.

⁵⁵ CUE, Decisión (PESC) 2022/578, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 111, 8 de abril de 2022

El sexto paquete de sanciones, con la Decisión 2022/884, supuso una de las decisiones económicas más importantes de la UE. Este paquete estableció la prohibición progresiva de las importaciones de petróleo ruso transportado por vía marítima, acompañado de restricciones sobre servicios vinculados al transporte y al comercio de hidrocarburos. La UE buscaba reducir una de las principales fuentes de ingresos del Estado ruso, aunque manteniendo determinadas excepciones temporales debido a la dependencia energética de algunos Estados miembros.⁵⁶

Además del petróleo y el carbón, el octavo paquete de sanciones, con la Decisión 2022/1909, introdujo el mecanismo relacionado con el límite de precios del petróleo ruso, con el objetivo de reducir los ingresos obtenidos por Moscú sin provocar una interrupción total del suministro energético mundial.⁵⁷

Estas medidas muestran la complejidad del régimen sancionador europeo, ya que la UE debía equilibrar dos objetivos parcialmente contradictorios: por una parte, reducir los recursos económicos disponibles para financiar la guerra; por otra parte, evitar consecuencias excesivas sobre la estabilidad energética europea y sobre los mercados internacionales.

Paralelamente, la UE amplió las restricciones comerciales y tecnológicas destinadas a limitar la capacidad industrial rusa. El séptimo paquete de sanciones, adoptado mediante la Decisión 2022/1271, reforzó las restricciones existentes sobre determinados productos industriales y tecnológicos susceptibles de contribuir al desarrollo de capacidades militares rusas.⁵⁸

Del mismo modo, el noveno paquete de sanciones, adoptado mediante la Decisión 2022/2478, amplió las prohibiciones relativas a productos tecnológicos, bienes industriales y

⁵⁶ CUE, Decisión (PESC) 2022/884, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 153, 3 de junio de 2022.

⁵⁷ CUE, Decisión (PESC) 2022/1909, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 259 I, 6 de octubre de 2022.

⁵⁸ CUE, Decisión (PESC) 2022/1271, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 193, 21 de julio de 2022.

sectores considerados estratégicos para la economía rusa. Estas medidas pretendían impedir que Rusia pudiera sustituir fácilmente los productos europeos necesarios para mantener su aparato industrial y militar.⁵⁹

El décimo paquete de sanciones, adoptado mediante la Decisión 2023/434, continuó esta tendencia mediante la ampliación de las restricciones sobre tecnologías avanzadas, componentes industriales y entidades vinculadas al complejo militar-industrial ruso. Asimismo, reforzó las medidas destinadas a limitar la capacidad rusa de obtener bienes necesarios para la producción militar.⁶⁰

A partir de 2023, la política europea de sanciones evolucionó hacia una fase de consolidación. El objetivo principal ya no era únicamente adoptar nuevas restricciones, sino garantizar la eficacia de las medidas existentes y evitar que Rusia pudiera eludirlas mediante terceros Estados o nuevos mecanismos económicos.

El undécimo paquete de sanciones, adoptado mediante la Decisión 2023/1218, introdujo nuevas medidas destinadas a combatir la elusión de las sanciones europeas y reforzar los mecanismos de control sobre las exportaciones. La UE constató que determinados productos prohibidos podían llegar a Rusia mediante terceros países o modificaciones de las cadenas comerciales internacionales.⁶¹

Posteriormente, el duodécimo paquete, adoptado mediante la Decisión 2023/2874, reforzó las obligaciones de control sobre determinadas exportaciones y estableció nuevas medidas destinadas a impedir la reexportación de productos estratégicos hacia Rusia.⁶²

⁵⁹ CUE, Decisión (PESC) 2022/2478, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 322 I, 16 de diciembre de 2022.

⁶⁰ CUE, Decisión (PESC) 2023/434, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 59 I, 25 de febrero de 2023.

⁶¹ CUE, Decisión (PESC) 2023/1218, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 159 I, 23 de junio de 2023.

⁶² CUE, Decisión (PESC) 2023/2874, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L, 18 de diciembre de 2023.

En 2024, la UE continuó adaptando su régimen sancionador mediante nuevos paquetes destinados principalmente a mejorar la eficacia de las restricciones existentes. El decimotercer paquete, adoptado mediante la Decisión 2024/746, amplió las listas de personas y entidades sancionadas y reforzó las medidas contra actores vinculados al apoyo económico y tecnológico de Rusia.⁶³

Asimismo, el decimocuarto paquete de sanciones, adoptado mediante la Decisión 2024/1744, reforzó las medidas contra la denominada “flota fantasma” rusa, formada por buques utilizados para transportar hidrocarburos evitando las restricciones europeas. La UE amplió también las sanciones contra determinados operadores y actores económicos implicados en mecanismos destinados a eludir las medidas energéticas.⁶⁴

El decimoquinto paquete, adoptado mediante la Decisión 2024/3182, continuó esta tendencia mediante nuevas restricciones dirigidas contra actores económicos relacionados con la evasión de sanciones y entidades vinculadas al mantenimiento de la capacidad industrial y financiera rusa.⁶⁵

Los paquetes posteriores muestran que el régimen europeo de sanciones se ha convertido en un sistema permanente de adaptación. El decimosexto paquete, adoptado mediante la Decisión 2025/394, el decimoséptimo mediante la Decisión 2025/963, el decimoctavo mediante la Decisión 2025/1475, el decimonoveno mediante la Decisión 2025/2032 y el vigésimo mediante la Decisión 2026/508 continuaron reforzando las restricciones económicas, tecnológicas y comerciales contra Rusia, especialmente mediante medidas

⁶³ CUE, Decisión (PESC) 2024/746, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L, 23 de febrero de 2024.

⁶⁴ CUE, Decisión (PESC) 2024/1744, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L, 24 de junio de 2024.

⁶⁵ CUE, Decisión (PESC) 2024/3182, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L, 16 de diciembre de 2024.

destinadas a limitar los mecanismos de evasión, controlar las cadenas comerciales y afectar a entidades vinculadas al complejo militar-industrial ruso.⁶⁶

En consecuencia, las medidas económicas, financieras, energéticas y comerciales adoptadas por la UE muestran una transformación progresiva del régimen sancionador. La UE pasó de aplicar restricciones selectivas dirigidas contra determinados responsables políticos y económicos a establecer un sistema global de presión económica destinado a reducir la capacidad rusa de financiar la guerra, limitar su acceso a tecnologías esenciales y aumentar el coste económico de la agresión.

B. Las medidas individuales, diplomáticas y de seguridad dentro del régimen sancionador europeo

Además de las medidas económicas, financieras y comerciales, la UE ha desarrollado un conjunto de medidas individuales, diplomáticas y de seguridad destinadas a responsabilizar a los actores vinculados con las actuaciones de Rusia y reforzar la respuesta europea dentro del marco de la PESC. Estas medidas tienen una finalidad complementaria respecto a las sanciones sectoriales, ya que no pretenden únicamente reducir la capacidad económica del Estado ruso, sino también afectar directamente a las personas, entidades e instrumentos considerados responsables o vinculados con la agresión contra Ucrania.

Desde la adopción de las primeras medidas restrictivas en 2014, la UE Europea utilizó las sanciones individuales como uno de los principales instrumentos para responder a las acciones rusas consideradas contrarias a la soberanía y la integridad territorial de Ucrania. La Decisión 2014/145 estableció prohibiciones de viaje y congelaciones de fondos y recursos económicos pertenecientes a determinadas personas responsables de acciones que amenazaban la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. Estas

⁶⁶ CUE, Decisiones (PESC) 2025/394, 2025/963, 2025/1475, 2025/2032 y 2026/508 del Consejo, por las que se modifican las medidas restrictivas establecidas en la Decisión 2014/512/PESC.

medidas fueron posteriormente ampliadas mediante nuevas decisiones del CUE a medida que evolucionaba el conflicto.⁶⁷

Tras el reconocimiento unilateral por parte de Rusia de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk en febrero de 2022, la UE amplió nuevamente las listas de personas sancionadas. Mediante la Decisión 2022/265, se añadieron nuevas personas vinculadas al aparato político y militar ruso, incluyendo responsables considerados implicados en las decisiones adoptadas por las autoridades rusas. Asimismo, mediante la Decisión 2022/267, la UE incorporó a los 351 miembros de la Duma Estatal rusa que habían participado en la votación favorable al reconocimiento de dichas entidades.⁶⁸

Estas medidas mostraban ya una evolución del régimen sancionador hacia una identificación más amplia de los actores considerados responsables de las actuaciones de Rusia. La UE no se limitó únicamente a sancionar a responsables militares directamente implicados en las operaciones, sino que amplió progresivamente las medidas hacia dirigentes políticos, miembros de instituciones estatales, empresarios próximos al poder ruso y actores económicos considerados fundamentales para el funcionamiento del sistema político y económico ruso. Muestra una ampliación considerable del alcance material de estas medidas. La UE no se ha limitado a sancionar responsables políticos o militares, sino que ha afectado también a actores económicos, instituciones estatales y estructuras consideradas esenciales para mantener la capacidad rusa de continuar la guerra.

En este contexto, las sanciones individuales adquirieron una dimensión mucho más amplia. La UE incorporó progresivamente a altos responsables del Gobierno ruso, miembros del aparato militar, empresarios próximos al Kremlin y personas consideradas beneficiarias de las políticas desarrolladas por las autoridades rusas. Estas medidas consistieron principalmente en la congelación de fondos y recursos económicos y en prohibiciones de viaje dentro del territorio de la UE. La finalidad de estas medidas no era únicamente producir un efecto económico directo sobre las personas sancionadas, sino también aumentar el coste político de

⁶⁷ CUE, Decisión 2014/145/PESC, op. cit.

⁶⁸ CUE, Decisión (PESC) 2022/265 del Consejo, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC, DOUE L 42 I, 23 de febrero de 2022.

la agresión rusa y transmitir un mensaje de responsabilidad individual frente a las violaciones del Derecho internacional. De este modo, el régimen sancionador europeo combina una dimensión colectiva, dirigida contra sectores estratégicos de la economía rusa, con una dimensión selectiva, orientada contra determinados actores considerados responsables o facilitadores de las actuaciones del Estado ruso.

Junto a las sanciones individuales, la UE adoptó medidas destinadas a limitar la capacidad de Rusia de utilizar instrumentos de influencia política e informativa dentro del territorio europeo. Mediante la Decisión (PESC) 2022/351, se establecieron restricciones contra determinados medios de comunicación rusos considerados vinculados al aparato estatal y utilizados para difundir narrativas destinadas a justificar la agresión contra Ucrania. Posteriormente, estas medidas se ampliaron frente a campañas de manipulación de información y desinformación.⁶⁹

Posteriormente, la UE continuó ampliando las medidas contra actores implicados en campañas de manipulación de información, desinformación o actividades destinadas a crear divisiones dentro de las sociedades europeas. Estas restricciones muestran una evolución del concepto tradicional de sanción internacional, ya que la UE considera que la influencia informativa puede constituir un elemento destinado a reducir la eficacia de las medidas restrictivas y debilitar la cohesión política entre los Estados miembros.

Asimismo, una de las evoluciones más significativas del régimen europeo de sanciones fue la utilización de instrumentos de seguridad y defensa dentro del marco de la PESC y de la PSDC. La activación del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz representó un cambio importante en la acción exterior europea, ya que permitió financiar por primera vez el suministro de material militar a un Estado tercero implicado en un conflicto armado. Mediante la Decisión 2022/338, la UE aprobó una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz destinada a financiar el suministro de equipos y material militar a Ucrania. Esta decisión representó una evolución significativa de la PESC y de la PSDC, tradicionalmente

⁶⁹ CUE, Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 65, 2 de marzo de 2022.

más limitadas a misiones de gestión de crisis, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz.⁷⁰ Por primera vez en la historia de la integración europea, la UE financió la adquisición y entrega de equipos militares destinados a un Estado tercero inmerso en un conflicto armado. Esta evolución refleja una ampliación progresiva del papel europeo en materia de seguridad internacional y muestra que la PESC ha desarrollado nuevos instrumentos para responder a situaciones de amenaza directa al orden jurídico internacional.

Finalmente, una dimensión esencial del régimen sancionador europeo ha sido la lucha contra la elusión de las sanciones. La sucesión de paquetes de sanciones adoptados desde febrero de 2022 demuestra que el régimen europeo no es estático, sino que se adapta continuamente a la evolución del conflicto y a las nuevas estrategias destinadas a evitar las restricciones.

A partir de 2023, la UE constató que determinados productos prohibidos podían llegar a Rusia mediante terceros países, empresas intermediarias o modificaciones de las cadenas comerciales internacionales. Por ello, las nuevas medidas se centraron progresivamente en controlar las exportaciones, limitar las prácticas de reexportación y sancionar a los actores que facilitaban la evasión del régimen europeo. La Decisión 2023/1218, correspondiente al undécimo paquete de sanciones, reforzó los mecanismos destinados a combatir la elusión mediante nuevas herramientas jurídicas y restricciones contra determinados actores implicados en estas prácticas. Posteriormente, los paquetes adoptados en 2024 y 2025 continuaron esta tendencia mediante nuevas medidas dirigidas contra intermediarios económicos, entidades vinculadas al apoyo tecnológico a Rusia y mecanismos utilizados para mantener el acceso ruso a productos estratégicos.⁷¹

En este sentido, las Decisiones 2024/746, 2024/1744, 2024/3182, 2025/394, 2025/963, 2025/1475, 2025/2032 y 2026/1849 muestran que el régimen sancionador europeo ha evolucionado hacia un sistema permanente de vigilancia y adaptación. La UE no se limita a

⁷⁰ CUE, Decisión (PESC) 2022/338 relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro de equipos y material militar a las fuerzas armadas ucranianas, DOUE L 60, 28 de febrero de 2022.

⁷¹ CUE, Decisión (PESC) 2023/1218 del Consejo, de 23 de junio de 2023, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC, DOUE L 159 I, 23 de junio de 2023.

responder a nuevas acciones rusas, sino que modifica sus instrumentos jurídicos para mantener la eficacia de las restricciones y reducir las posibilidades de evasión.⁷²

En consecuencia, las medidas individuales, diplomáticas y de seguridad completan el régimen sancionador europeo contra Rusia. Mientras las sanciones económicas buscan reducir los recursos disponibles para financiar la guerra, estas medidas pretenden responsabilizar a los actores vinculados con la política rusa, proteger la cohesión europea frente a las operaciones de influencia y reforzar la capacidad de Ucrania para defenderse.

La combinación de ambas dimensiones demuestra que las sanciones contra Rusia constituyen uno de los ejemplos más significativos de la evolución de la PESC.

CAPÍTULO 3. ¿HAN SIDO EFECTIVAS LAS SANCIONES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA CONTRA RUSIA EN EL MARCO DE LA PESC?

3.1 Una efectividad limitada de las medidas restrictivas

A. Los límites internos de la actuación de la Unión Europea

La adopción del régimen sancionador más ambicioso adoptado por la UE plantea necesariamente la cuestión de su eficacia en el conflicto entre Ucrania y Rusia. La eficacia de los paquetes de sanciones deben analizarse desde una perspectiva más amplia que permita distinguir entre diferentes formas de eficacia. En efecto, debe valorarse la dimensión económica, política, diplomática y jurídica como consecuencia de la actuación de la UE. Así, la eficacia económica, según Alexandra Hoffer, se refiere a la capacidad de las sanciones para

⁷² CUE, Decisión (PESC) 2024/746 del Consejo, de 23 de febrero de 2024; Decisión (PESC) 2024/1744 del Consejo, de 24 de junio de 2024; Decisión (PESC) 2024/3182 del Consejo, de 16 de diciembre de 2024; Decisión (PESC) 2025/394 del Consejo, de 24 de febrero de 2025; Decisión (PESC) 2025/963 del Consejo, de 20 de mayo de 2025; Decisión (PESC) 2025/1475 del Consejo, de 18 de julio de 2025; y Decisión (PESC) 2025/2032 del Consejo, de 8 de octubre de 2025, por las que se modifican las medidas restrictivas establecidas en la Decisión 2014/512/PESC.

reducir los recursos disponibles de Rusia y debilitar su economía, la eficacia política consiste en determinar si han logrado modificar el comportamiento de las autoridades rusas, la eficacia diplomática pretende evaluar si han favorecido la apertura de negociaciones de paz y, finalmente, la eficacia jurídica permite analizar su contribución a la defensa del Derecho internacional y de los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas.⁷³

Desde esta perspectiva, las sanciones han producido efectos concretos sobre determinados sectores estratégicos de la economía rusa y han reducido el acceso del país a recursos financieros y tecnológicos esenciales. Sin embargo, dichos resultados no han permitido alcanzar el objetivo político inicialmente perseguido por la UE, consistente en poner fin a la agresión contra Ucrania y favorecer una solución negociada del conflicto. La diferencia entre los efectos realmente obtenidos y las expectativas formuladas al inicio de la guerra constituye uno de los principales límites del régimen sancionador europeo.⁷⁴

En este sentido, Alexandra Hofer sostiene que las sanciones internacionales no constituyen un mecanismo automático capaz de provocar la retirada inmediata de un Estado o de modificar instantáneamente sus decisiones estratégicas. Según la autora, las medidas restrictivas deben entenderse principalmente como un instrumento destinado a aumentar progresivamente los costes económicos, financieros y políticos de una determinada actuación internacional, limitando las capacidades del Estado sancionado a medio y largo plazo. Desde esta perspectiva, la eficacia de las sanciones europeas contra Rusia no puede evaluarse únicamente en función de la continuidad del conflicto, sino también atendiendo a los efectos acumulativos que producen sobre la economía y las capacidades estratégicas del Estado ruso.⁷⁵ Desde el punto de vista económico por Christophe Hillion, las sanciones europeas han generado consecuencias importantes sobre la economía rusa. Las restricciones financieras, la congelación de activos, la limitación del acceso a tecnologías avanzadas y las prohibiciones comerciales dirigidas contra sectores estratégicos han reducido la capacidad de Rusia para

⁷³ Hofer, A., “The EU's ‘Massive and Targeted’ Sanctions in Response to Russian Aggression: A Contradiction in Terms?”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 25, 2023, pp. 1-20.

⁷⁴ CUE, “EU sanctions against Russia explained”, *Analysis*, versión consolidada actualizada.

⁷⁵ Hoffer, A., op. cit., pp. 5-9..

acceder a determinados recursos indispensables para su desarrollo económico y militar.⁷⁶ Estas medidas tenían según Panos Koutrakos como finalidad reducir la capacidad del Estado ruso para financiar el esfuerzo bélico y dificultar la modernización de sus capacidades industriales y militares.⁷⁷

Sin embargo, los resultados económicos obtenidos no han respondido plenamente a las expectativas formuladas por la UE y sus aliados occidentales. Según Hippolyte d'Albis, un profesor de economía, uno de los elementos esenciales para comprender la duración del conflicto reside en la capacidad financiera de Rusia para continuar sosteniendo el esfuerzo militar. Desde 2022 se han adoptado miles de sanciones internacionales destinadas a reducir progresivamente esta capacidad, pero la evaluación exacta de sus efectos resulta compleja debido a la dificultad de obtener información completamente transparente sobre la economía rusa.⁷⁸ Además, determinados indicadores económicos utilizados tradicionalmente para evaluar el impacto de las sanciones, como la evolución del producto interior bruto o del tipo de cambio del rublo, no permiten reflejar completamente la situación económica real del país. La resistencia mostrada por Rusia no significa que las sanciones hayan sido inútiles, pero sí demuestra que su impacto debe analizarse desde una perspectiva temporal más amplia.

Otro ámbito con muchas limitaciones es el ámbito energético. Antes de la invasión de Ucrania, la UE mantenía una importante dependencia respecto de los hidrocarburos rusos, especialmente del gas natural. Durante décadas, Rusia había sido uno de los principales proveedores energéticos europeos, circunstancia que condiciona inevitablemente la intensidad de las medidas adoptadas en los primeros meses del conflicto. La Unión pretendía reducir los ingresos procedentes de las exportaciones energéticas rusas, pero una interrupción inmediata del suministro habría tenido consecuencias económicas especialmente graves para numerosos Estados miembros. Jeffrey Schott explica que las medidas restrictivas de la UE están

⁷⁶ Hillion C., op. cit., pagina 3.

⁷⁷ Koutrakos, P. "The EU Common Security and Defence Policy", *Oxford University Press*. 2013, capítulo 1, pp. 10-20.

⁷⁸ D'Albis, H., "Analyse économique de l'impact des sanctions internationales contre la Russie", *Les Echos*, ESSEC Business School, 27 Novembre 2025.

aplicadas con importantes restricciones debido a la necesidad de preservar determinados intereses económicos y energéticos. Según él, la estrategia sancionadora se desarrolló con un brazo atado a la espalda, debido a que los Estados occidentales pretendían ejercer presión sobre Rusia sin provocar consecuencias económicas excesivamente perjudiciales para ellos mismos.⁷⁹ Esta situación explica el carácter progresivo de las restricciones relativas al petróleo y al gas, así como las excepciones temporales concedidas a determinados países particularmente dependientes de estas importaciones. La guerra obligó igualmente a la UE a replantear su estrategia energética mediante la adopción del plan REPowerEU, cuyo objetivo consistía en disminuir progresivamente la dependencia de los combustibles fósiles rusos a través de la diversificación de proveedores, el incremento de las importaciones de gas natural licuado y la aceleración de la transición energética. Aunque esta estrategia permitió reducir significativamente la dependencia europea respecto a Rusia, también implicó importantes costes económicos para los Estados miembros. El aumento de los precios de la energía durante los primeros meses del conflicto provocó un incremento de la inflación y obligó a numerosos gobiernos nacionales a adoptar medidas extraordinarias de apoyo a empresas y consumidores.⁸⁰ Así, hay una contradicción central del régimen sancionador europeo. La UE busca reducir los ingresos obtenidos por Rusia mediante la exportación de hidrocarburos, pero al mismo tiempo debe gestionar las consecuencias económicas derivadas de su propia dependencia energética. La UE ha reducido considerablemente sus importaciones de gas ruso después de 2022, pero la transición no pudo realizarse de manera inmediata. Esta situación explica por qué determinados vínculos económicos entre la UE y Rusia continuaron existiendo durante una fase de adaptación progresiva.⁸¹

En consecuencia, una de las principales limitaciones internas del régimen reside en que las medidas restrictivas no producen efectos sólo sobre el Estado destinatario, sino también sobre quienes las adoptan. La necesidad de preservar la unidad política de los Estados miembros, la seguridad energética de la Unión y de limitar el impacto económico interno condiciona el

⁷⁹ Schott, J., “Will tough US sanctions deter Russian aggression in Ukraine,” *análisis del Peterson Institute for International Economics*, 1 de Febrero 2022.

⁸⁰ Comisión Europea, *REPowerEU Plan*, COM(2022) 230 final, 18 de mayo de 2022.

⁸¹ op. cit.

alcance y el ritmo de las sanciones. Su eficacia depende, por tanto, de la capacidad de la Unión de mantener una posición común pese a los costes internos de su aplicación.

En consecuencia, una de las principales limitaciones internas del régimen sancionador europeo reside precisamente en el hecho de que las medidas restrictivas no producen únicamente efectos sobre el Estado destinatario, sino también sobre quienes las adoptan. Por ello, aunque las medidas restrictivas han demostrado una capacidad real para generar costes económicos, tecnológicos y jurídicos a Rusia, su eficacia ha estado necesariamente limitada por las propias vulnerabilidades estructurales de la UE y por la complejidad del contexto geopolítico en el que han debido aplicarse.⁸² La necesidad de preservar la unidad política de los Estados miembros, garantizar la seguridad energética de la Unión y limitar el impacto económico interno condicionó el alcance y el ritmo de las sanciones adoptadas.

Por fin, la última debilidad de la UE son los ciudadanos europeos. En efecto, la adopción de los paquetes de sanciones depende del CUE pero los Estados siempre se basan en la reivindicación de sus ciudadanos. Y eso, Rusia lo sabe. Según un estudio del gabinete estadounidense Recorded Future, el Kremlin considera que el paso del tiempo puede jugar a su favor en la guerra contra Ucrania. La prolongación del conflicto podría provocar un desgaste progresivo del apoyo de las opiniones públicas europeas debido al cansancio social y a las consecuencias económicas derivadas de la guerra, como el aumento de los costes energéticos y la inflación. En este contexto, el informe sostiene que Rusia estaría desarrollando campañas de influencia destinadas a explotar las divisiones internas de los países europeos y debilitar la cohesión de la UE y de la coalición occidental en su respaldo a Ucrania. El estudio identifica como principales objetivos a países como Francia, Alemania, Polonia y Turquía, donde las operaciones de influencia buscarán intensificar el descontento hacia los gobiernos, amplificar las preocupaciones económicas, desacreditar a los medios de comunicación occidentales, difundir narrativas negativas sobre los refugiados ucranianos y promover discursos que justifiquen la intervención rusa. De acuerdo con los autores del informe, esta estrategia formaría parte de un esfuerzo más amplio para erosionar el consenso político y social en Europa y reducir el apoyo internacional a Ucrania. La UE debe hacer

⁸² Hoffer, A., op. cit., , pp.. 15-18.

cuidado más que nunca sobre las informaciones transmitidas para demostrar la realidad de la situación y la necesidad de actuación contra Rusia.⁸³

B. Los límites externos a la actuación de la Unión Europea

Además de las limitaciones internas, la eficacia del régimen sancionador se ha visto condicionada por factores externos: la capacidad de adaptación de Rusia, la actitud de terceros Estados y la complejidad geopolítica internacional. En un sistema económico globalizado, las medidas restrictivas pueden perder impacto cuando el Estado sancionado desarrolla mecanismos alternativos para mantener sus relaciones comerciales, financieras y energéticas con otros actores.

Una de las principales dificultades observadas desde 2022 es la capacidad rusa de reducir parcialmente los efectos de las sanciones mediante estrategias de adaptación y elusión. Pese al amplio régimen de prohibiciones comerciales, financieras y tecnológicas, ciertos productos restringidos siguieron llegando a Rusia vía terceros países o mediante cadenas de suministro modificadas, una prueba de que la eficacia de las sanciones depende también del grado de cooperación internacional y de la capacidad de controlar los intercambios en un entorno globalizado.⁸⁴

El denominado fenómeno del contorneamiento de las sanciones constituye, por tanto, uno de los principales límites del régimen europeo. Pese a la prohibición de exportar productos tecnológicos avanzados, componentes electrónicos y bienes de doble uso, determinados Estados terceros aumentaron sus intercambios con Rusia, permitiendo la reexportación de productos antes procedentes de Europa por nuevas rutas comerciales. Turquía, Emiratos

⁸³ M. L. y AFP, 2, “Ukraine : Moscou veut retourner l'opinion en exploitant les divisions en Europe”, *TF1 info*, 7 de julio de 2022.

⁸⁴ CUE, “EU sanctions against Russia explained”, apartado relativo a la lucha contra la evasión de sanciones.

Árabes Unidos, China e India desempeñan un papel relevante en esta reorganización de los flujos comerciales rusos, mostrando la capacidad de una economía globalizada para adaptarse mediante nuevos socios cuando los mercados tradicionales se cierran parcialmente.⁸⁵

El sector energético constituye uno de los ejemplos más significativos de esta capacidad de adaptación. Tras la adopción de las restricciones occidentales destinadas a reducir los ingresos procedentes de la exportación de hidrocarburos rusos, Moscú desarrolló nuevas estrategias para mantener sus ventas internacionales. Entre ellas destacó la utilización de una denominada “flota fantasma”, compuesta por buques utilizados para transportar petróleo evitando determinadas restricciones relacionadas con el transporte marítimo, los seguros occidentales y los servicios vinculados al comercio energético.⁸⁶ Así, la reducción de las importaciones europeas fue compensada parcialmente por un aumento de las exportaciones hacia otros compradores, especialmente en Asia. Esta evolución limitó el impacto inmediato de las medidas europeas sobre los ingresos energéticos rusos. Sin embargo, sería incorrecto concluir que las sanciones fueron inútiles. La necesidad de recurrir a intermediarios, modificar rutas comerciales y utilizar mecanismos menos transparentes incrementó los costes económicos y logísticos de Rusia, reduciendo parcialmente la eficiencia de sus intercambios internacionales.⁸⁷

Desde una perspectiva política, la principal crítica dirigida contra las sanciones europeas consiste en señalar que estas no han conseguido modificar el comportamiento del Gobierno ruso. El objetivo político principal de la UE era llegar con las medidas restrictivas a un acuerdo de paz. A pesar de las medidas adoptadas desde 2014 y de su considerable ampliación después de la invasión a gran escala de Ucrania, Rusia ha continuado desarrollando operaciones militares en territorio ucraniano. Cuatro años después del inicio del conflicto, la guerra continúa y las sanciones no han producido el cambio político esperado por la UE. Desde una interpretación estricta, las medidas restrictivas no han conseguido

⁸⁵ Hubbard, B., “U.S. Presses Partners to Weed Out Illicit Trade With Russia”, *Reporting from Istanbul*, New York Times, 4 de febrero de 2023.

⁸⁶ CUE, “EU adopts new sanctions against Russia targeting circumvention and shadow fleet”, 2024.

⁸⁷ HOFER, A., op. cit., pp. 1-20.

provocar la retirada rusa ni favorecer una negociación definitiva del conflicto. Desde una interpretación más subjetiva hecha por Sergei Guriev, economista ruso, considera que las sanciones adoptadas contra Rusia deben entenderse más como una estrategia destinada a reducir progresivamente sus capacidades que como un instrumento capaz de producir resultados inmediatos. Según este análisis, la UE no ha conseguido poner fin a la guerra mediante las sanciones, pero sí ha limitado determinados recursos económicos, tecnológicos y financieros disponibles para Moscú. El objetivo alcanzado no sería, por tanto, la finalización del conflicto, sino la reducción de la capacidad rusa para mantenerlo a largo plazo.⁸⁸

Asimismo, las sanciones han tenido una dimensión diplomática y jurídica relevante. Aunque no han permitido alcanzar un acuerdo de paz, han contribuido a mantener una presión internacional constante sobre Rusia y han reforzado la posición de la UE en defensa de principios fundamentales del Derecho internacional, como la prohibición del uso de la fuerza y el respeto de la integridad territorial de los Estados. Desde esta perspectiva, las medidas restrictivas cumplen también una función normativa que es la expresión de la oposición de la Unión frente a determinadas conductas consideradas contrarias al orden jurídico internacional.⁸⁹

En definitiva, la principal limitación externa del régimen sancionador europeo no reside en la ausencia total de efectos, sino en la dificultad de transformar dichos efectos económicos y jurídicos en una modificación política del comportamiento ruso. Las sanciones han demostrado capacidad para generar costes, limitar determinadas capacidades y alterar los intercambios internacionales de Rusia, pero no han conseguido por sí solas alcanzar una solución diplomática al conflicto. Su eficacia debe entenderse, por tanto, como relativa: significativa desde una perspectiva económica y jurídica, pero limitada desde el punto de vista político inmediato.

⁸⁸ Guriev, S., *trabajos y declaraciones sobre los efectos económicos de las sanciones contra Rusia*.

⁸⁹ CUE, *EU restrictive measures in response to Russia's military aggression against Ukraine*.

3.2 Los límites estructurales del sistema europeo de sanciones

A. La unanimidad como obstáculo para la eficacia de la acción exterior de la Unión Europea

Más allá de los límites económicos y geopolíticos, el régimen sancionador contra Rusia revela limitaciones estructurales ligadas al propio funcionamiento institucional de la PESC: aunque la UE dispone de instrumentos jurídicos capaces de ejercer presión económica sobre terceros Estados, su adopción y modificación siguen dependiendo en gran medida de la voluntad política de los Estados miembros.

La PESC constituye un ámbito particular dentro del ordenamiento jurídico europeo, ya que, a diferencia de otras políticas de la Unión, conserva una fuerte dimensión intergubernamental. Los Estados miembros han aceptado coordinar sus posiciones exteriores y actuar conjuntamente, pero han mantenido un control considerable sobre las decisiones más sensibles relacionadas con la seguridad y la defensa. Como consecuencia, la eficacia de la acción exterior europea depende de la existencia de un consenso político entre Estados con intereses estratégicos, económicos e históricos diferentes.⁹⁰ Se establece que la PESC está sometida a normas y procedimientos específicos y se prevé, como regla general, la adopción de decisiones por unanimidad en el seno del CUE (24 y 31 TUE).

Según Daniel Sarmiento⁹¹, la naturaleza *sui generis* de la PESC es gubernamental y su funcionamiento depende de la buena voluntad de los Estados miembros. Apoya su reflexión sobre las declaraciones 13 y 14 anejas al acta final de la conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007. En efecto, esas declaraciones admiten que los procedimientos y las normas no afectan la soberanía de los

⁹⁰ Mangas Martín, A., Linan Noguerras, D., J., op. cit. pp. 647-673.

⁹¹ Sarmiento, D., op. cit. p713, véase también Declaración n.º 13 y Declaración n.º 14 anexas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, DOUE C 306, 17 de diciembre de 2007.

Estados miembros en relación con su propio comportamiento y sus relaciones fuera de su territorio con países terceros. La PESC no puede influir con la participación de los Estados miembros en organizaciones internacionales como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Esta estructura institucional tiene consecuencias directas sobre la capacidad de reacción de la UE frente a situaciones internacionales graves. La necesidad de alcanzar un consenso entre veintisiete Estados miembros puede favorecer la legitimidad política de las decisiones adoptadas, pero también puede ralentizar el proceso decisorio y limitar el alcance de determinadas medidas cuando existen divergencias entre los intereses nacionales.

La adopción de las sanciones contra Rusia constituye un ejemplo significativo de esta tensión permanente. Aunque la UE logró adoptar un régimen sancionador amplio tras la invasión de Ucrania, la necesidad de mantener la unidad entre los Estados miembros condicionó en ocasiones la rapidez y la intensidad de las medidas adoptadas. Las negociaciones relativas al sector energético, especialmente respecto al petróleo y al gas ruso, mostraron claramente las dificultades derivadas de las diferentes situaciones económicas nacionales dentro de la Unión. En este sentido, la dependencia energética previa de determinados Estados miembros respecto a Rusia influyó directamente en la posición mantenida durante las negociaciones europeas. Mientras algunos Estados defendían la adopción de medidas más severas para aumentar la presión sobre Moscú, otros destacaban la necesidad de preservar su seguridad energética y limitar los costes económicos internos. Esta divergencia de intereses explica la adopción progresiva de determinadas restricciones y la existencia de excepciones temporales dentro de algunos paquetes de sanciones.⁹²

La cuestión de la toma de decisiones en materia de política exterior europea ha dado lugar a numerosos debates sobre la posibilidad de introducir mecanismos de votación por mayoría cualificada en determinados ámbitos de la PESC. La finalidad de esta reforma sería evitar que un único Estado miembro pueda bloquear decisiones consideradas esenciales para la acción exterior de la Unión y permitir una respuesta más rápida ante crisis internacionales. Esta

⁹² CUE, *EU sanctions against Russia explained*.

posibilidad ya está contemplada parcialmente por el TUE que permite, en determinadas situaciones, que el CUE adopte decisiones por mayoría cualificada, especialmente cuando se aplican decisiones previamente adoptadas por unanimidad o cuando el Consejo Europeo ha establecido previamente una orientación general. Sin embargo, estas excepciones siguen siendo limitadas y no modifican el principio general de unanimidad que caracteriza a la PESC.⁹³

La Comisión Europea y algunos Estados miembros han defendido en varias ocasiones una ampliación del recurso a la mayoría cualificada en materia de política exterior, argumentando que una Unión con veintisiete miembros necesita mecanismos capaces de garantizar una acción exterior más eficaz. Esta propuesta responde a la idea de que la capacidad internacional de la Unión depende no solamente de los instrumentos jurídicos disponibles, sino también de la capacidad institucional para utilizarlos de manera rápida y coherente.⁹⁴ Hay una parte de la doctrina como Peter Eeckhout que considera necesario reforzar la capacidad decisoria de la UE en materia de política exterior. Algunas propuestas han planteado la posibilidad de extender el uso de la mayoría cualificada en determinados ámbitos de la PESC, con el objetivo de evitar bloqueos derivados de la unanimidad. Sin embargo, varios Estados miembros continúan siendo reticentes ante cualquier evolución que pueda reducir su control sobre cuestiones consideradas esenciales para su soberanía nacional.⁹⁵ No obstante, esta reforma continúa generando resistencias entre algunos Estados miembros, preocupados por la posible reducción de su soberanía nacional en un ámbito tradicionalmente vinculado a sus competencias esenciales. La oposición a modificar las reglas actuales refleja precisamente la tensión fundamental existente en la construcción europea: la voluntad de desarrollar una política exterior común más fuerte frente al mantenimiento del control nacional sobre las decisiones estratégicas.

⁹³ Artículo 31 del Tratado de la Unión Europea, 2009, Título V.

⁹⁴ Comisión Europea, *A stronger Europe in the world: enhancing the effectiveness of EU foreign and security policy, comunicaciones relativas a la mayoría cualificada en política exterior*.

⁹⁵ Eeckhout, P., op. cit., pp. 431-437.

Por otra parte, las limitaciones institucionales de la PESC no se refieren únicamente al procedimiento de adopción de decisiones, sino también a la cuestión de la financiación y ejecución de determinadas operaciones exteriores. Históricamente, el tratamiento de los gastos operativos vinculados a la PESC generó dificultades debido a la coexistencia de financiación comunitaria y contribuciones nacionales. El TUE establece inicialmente que los gastos operativos derivados de la PESC podían ser asumidos tanto por el presupuesto comunitario como por los Estados miembros mediante una clave de reparto determinada posteriormente. Este sistema denominado «caso por caso» fue criticado por su complejidad y por la falta de previsibilidad en la financiación de las actuaciones exteriores europeas.⁹⁶ El Tratado de Ámsterdam modificó parcialmente este sistema al establecer que los gastos operativos de la PESC debían financiarse, como regla general, mediante el presupuesto comunitario, salvo aquellos relacionados con operaciones que tuvieran implicaciones militares o de defensa, o cuando el CUE decidiera lo contrario por unanimidad. En estos casos, determinados Estados podían quedar exentos de contribuir cuando hubieran formulado una abstención constructiva acompañada de una declaración formal.⁹⁷

Estas dificultades muestran que la eficacia de la acción exterior europea no depende exclusivamente de la existencia de instrumentos jurídicos, sino también de la capacidad institucional para adoptarlos, financiarlos y aplicarlos de manera coherente. La respuesta europea frente a Rusia demuestra que la Unión dispone de una capacidad de presión internacional significativa, pero también revela que su modelo decisorio continúa condicionado por la búsqueda constante de equilibrio entre acción común y soberanía nacional.

En definitiva, la principal limitación institucional de la PESC no reside en la ausencia de instrumentos, sino en la dificultad de utilizarlos plenamente cuando los intereses de los Estados miembros divergen. La unanimidad garantiza que las decisiones adoptadas reflejen

⁹⁶ Instituto Español de Estudios Estratégicos, “Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Quo Vadis? Cómo entienden la PSDC las capitales europeas”, *Cuadernos de Estrategia* 228

⁹⁷ Tratado de Ámsterdam, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, DOUE C 340, 10 de noviembre de 1997.

una posición común europea, pero puede igualmente reducir la rapidez y ambición de la respuesta exterior de la Unión. Por ello, el debate sobre la reforma del sistema decisorio constituye uno de los elementos centrales para reforzar la eficacia futura de la política exterior europea.

B. La primacía de los intereses nacionales sobre el interés común europeo

Más allá del requisito institucional de unanimidad, una segunda limitación estructural de la PESC reside en la persistencia de intereses nacionales divergentes entre los Estados miembros.

Podremos pensar que tener intereses nacionales pueden ser compatibles con los otros Estados, dado que todos quieren proteger sus ciudadanos, su política y su economía. Pensando con los mismos pilares, se podría poner en común esos intereses nacionales en un interés general europeo. Sin embargo, en la realidad, cada Estado tiene mecanismos para la protección del Estado muy diferentes respecto a otros. El ejemplo más relevante es la intensa negociación del vigésimo primer paquete. En efecto, la Comisión Europea presentó el vigésimo primer paquete el 9 de junio, con medidas restrictivas muy ambiciosas. Las negociaciones se prolongaron durante semanas porque distintos Estados miembros bloquearon o suavizaron varias propuestas. Para empezar, Grecia ha intentado obtener derogaciones para su sector marítimo. En efecto, con la voluntad de quedarse sin ningún vínculo con el sector energético ruso, los Estados continúan encontrando nuevas debilidades y quieren repararlas. Como ejemplo de contorneamiento de desvinculación con Rusia, una empresa Greca, GNL Dynagas, transporta el gas ruso hacia países terceros. Al final se ha acordado la permisión de continuar durante un año. Sin embargo la compensación es aceptar un gel del precio del petróleo para aceptar menos importaciones de petróleo ruso en UE. También, los países bálticos querían prohibir la entrada en la UE de toda persona rusa que participa en la guerra. Sin embargo, Francia, Italia y Grecia se han opuesto y la conclusión fue prohibir a los soldados rusos un visa de corta estancia. Además, para disminuir la dependencia europea de Rusia, se ha querido prohibir la importación de los pescados con

provincia Rusia. Sin embargo, Alemania, Polonia y Portugal realizan una gran importación de pescados rusos entonces no se aprobó. Finalmente, Bulgaria ha bloqueado la sanción del jefe de la Iglesia Ortodoxa de Moscú.⁹⁸

Aunque la UE pretende actuar como un actor internacional único mediante la adopción de posiciones comunes, la PESC continúa dependiendo en gran medida de la convergencia de las prioridades estratégicas, económicas y diplomáticas de cada Estado miembro. Esta característica resulta especialmente visible en el contexto de las sanciones adoptadas contra Rusia. La respuesta europea frente a la invasión de Ucrania mostró una capacidad de coordinación inédita, pero también puso de manifiesto que los Estados miembros no siempre comparten las mismas prioridades respecto al alcance, la duración o la intensidad de las medidas restrictivas. La existencia de una posición común europea no elimina completamente las diferencias nacionales derivadas de la situación económica, energética o geopolítica de cada Estado.

En el plano energético, mientras algunos Estados miembros defendían una reducción rápida de la dependencia energética rusa, otros mostraban mayor preocupación por las consecuencias económicas internas derivadas de una ruptura inmediata de los intercambios energéticos. La necesidad de preservar la unidad europea llevó, en determinados momentos, a adoptar medidas progresivas y excepciones destinadas a obtener el consenso de todos los Estados miembros.⁹⁹ Estas diferencias no deben interpretarse únicamente como una falta de solidaridad europea. La construcción de una política exterior común entre Estados con historias, economías y prioridades estratégicas diferentes constituye un proceso complejo. Sin embargo, la experiencia de las sanciones contra Rusia demuestra que una política exterior eficaz requiere mecanismos capaces de superar los intereses nacionales individuales cuando están en juego principios fundamentales del orden internacional.

⁹⁸ Sanhermelando, J., “La UE aprueba un 21º paquete de sanciones contra Rusia descafeinado por las presiones de Grecia y otros socios”, *periodico El Español*, 23 de julio de 2026.

⁹⁹ Cremona, M., op. cit. pp. 7-18.

Como señala Daniel Sarmiento, la naturaleza intergubernamental de la PESC implica que los Estados miembros conservan un papel central en la definición de la política exterior europea. La Unión no sustituye completamente la acción exterior nacional, sino que coordina las posiciones de sus miembros cuando existe una voluntad política suficiente para actuar conjuntamente. Esta particularidad diferencia la PESC de otras políticas europeas en las que las instituciones supranacionales disponen de mayores competencias autónomas.¹⁰⁰

En consecuencia, las decisiones adoptadas contra Rusia han requerido un equilibrio constante entre la necesidad de mantener una respuesta firme frente a la violación del Derecho internacional y la obligación de tener en cuenta las consecuencias internas para cada Estado miembro. Las diferencias en materia energética constituyen uno de los ejemplos más evidentes de esta situación. Mientras algunos Estados consideraban prioritario reducir rápidamente cualquier dependencia económica respecto a Rusia, otros destacaban los costes económicos que una ruptura inmediata podía generar sobre sus ciudadanos y sus sectores industriales. Esta tensión apareció especialmente en los debates relativos a las sanciones energéticas. La adopción de restricciones sobre el petróleo y el gas ruso no fue únicamente una cuestión jurídica o diplomática, sino también una decisión con importantes consecuencias económicas nacionales. Algunos Estados miembros disponían de alternativas energéticas más desarrolladas, mientras que otros dependían en mayor medida de las infraestructuras existentes y de los suministros rusos. Esta diferencia de situaciones nacionales condicionó la negociación de los diferentes paquetes de sanciones y explica la introducción de determinadas excepciones temporales.¹⁰¹

Asimismo, la aplicación práctica de las medidas restrictivas depende en gran parte de la actuación individual de los Estados miembros. Aunque las sanciones son adoptadas a escala europea mediante decisiones PESC y reglamentos basados en el artículo 215 TFUE, corresponde a las autoridades nacionales garantizar una parte importante de su ejecución y control. Los Estados deben garantizar el control de las operaciones financieras, comerciales y

¹⁰⁰ Sarmiento, D., op. cit.

¹⁰¹ CUE, op. cit. *información relativa a las negociaciones sobre las medidas energéticas*.

empresariales sometidas a restricciones, así como perseguir posibles incumplimientos. Esta descentralización puede generar diferencias en la aplicación efectiva de las medidas restrictivas. La existencia de mecanismos nacionales de control diferentes puede facilitar determinadas prácticas de evasión o crear desigualdades en la intensidad de la aplicación de las sanciones.

La eficacia del régimen sancionador depende también de la voluntad de cada Estado de aplicar estrictamente las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. Esta cuestión resulta particularmente importante en materia de lucha contra la elusión de sanciones. La UE ha reforzado progresivamente sus mecanismos de control, pero la existencia de diferentes capacidades administrativas nacionales puede afectar a la aplicación uniforme del régimen restrictivo. La cooperación entre los Estados miembros constituye, por tanto, un elemento indispensable para garantizar que las medidas adoptadas a nivel europeo produzcan efectos reales.¹⁰²

Se puede añadir que algunos Estados miembros han expresado posiciones políticas divergentes respecto a la estrategia europea frente a Rusia. Estas diferencias no han impedido la adopción de los principales paquetes de sanciones, pero han mostrado los límites de una política exterior basada en el consenso permanente. La necesidad de preservar la unidad europea puede conducir a compromisos que reduzcan el nivel de ambición de determinadas medidas o retrasen su adopción.

El caso de Hungría constituye uno de los ejemplos más destacados de estas tensiones. El Gobierno húngaro ha manifestado en diferentes ocasiones posiciones más críticas respecto a determinadas medidas europeas contra Rusia, especialmente aquellas relacionadas con la energía y la ampliación de las sanciones. Aunque finalmente se alcanzaron acuerdos para aprobar los diferentes paquetes restrictivos, estas negociaciones evidenciaron la

¹⁰² CUE, Reglamento (UE) n.º 833/2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, modificado posteriormente por los diferentes paquetes de sanciones, 31 de julio de 2014.

vulnerabilidad de un sistema basado en la unanimidad.¹⁰³ Además, en la ocasión de la reunión entre dirigentes europeos de extrema derecha a Bruselas el 17 de diciembre 2025, Marine Le Pen se ha expresado sobre una posibilidad de paz en Ucrania, estimando que Ursula Von Der Leyen, la presidente de la Comisión europea hace todo para que la paz no llegue”.¹⁰⁴ De forma similar, otros Estados miembros han defendido posiciones más prudentes debido a sus propios intereses económicos o estratégicos. Estas diferencias son la consecuencia directa de la diversidad existente dentro de una Unión compuesta por veintisiete Estados con historias, estructuras económicas y prioridades internacionales diferentes.

Para determinados gobiernos, la política exterior constituye una competencia fundamental del Estado para defender sus propios intereses estratégicos. Es un dilema central del proceso de integración europea que la necesidad de reforzar la cooperación colectiva de la Unión sin eliminar completamente la autonomía política de sus miembros.

Luego, la eficacia de las sanciones europeas contra Rusia depende de un doble equilibrio. Por una parte, la Unión debe mantener una posición común suficientemente fuerte para ejercer presión sobre el Estado sancionado. Por otra parte, debe garantizar la aceptación política de sus decisiones por parte de todos los Estados miembros. La experiencia del régimen sancionador contra Rusia demuestra que la capacidad de acción exterior europea no está limitada únicamente por la existencia de instrumentos jurídicos, sino también por las condiciones políticas necesarias para utilizarlos.

En definitiva, las divergencias nacionales constituyen una de las principales limitaciones estructurales de la PESC. Ha demostrado una capacidad considerable para adoptar medidas restrictivas de gran alcance, pero su eficacia continúa dependiendo de la voluntad común de los Estados miembros. Mientras la política exterior europea permanezca basada esencialmente en la unanimidad, la tensión entre interés común europeo e intereses

¹⁰³ Parlamento europeo, *documentos de análisis sobre las posiciones de los Estados miembros respecto a las sanciones contra Rusia*.

¹⁰⁴ Marine Le Pen, BFMTV international, 17 de diciembre de 2025.

nacionales seguirá siendo uno de los principales desafíos para la consolidación de la Unión como actor internacional.

CONCLUSIONES FINALES

El capítulo que trata del marco jurídico y de la estructura de la PESC se redactó con la base de tres preguntas. La investigación realizada sobre la primera relativa al fundamento jurídico de las medidas restrictivas permite concluir que estas encuentran su fundamento en la PESC, principalmente en los artículos 21, 24, 25 y 29 del TUE y en el artículo 215 del TFUE. Este marco jurídico permite a la Unión responder frente a actuaciones que amenazan la paz, la seguridad y el Derecho internacional, convirtiendo las medidas restrictivas en uno de los principales instrumentos de su acción exterior. Respecto a la segunda relativa al procedimiento de adopción y al papel de las instituciones de la Unión, el análisis demuestra que la PESC mantiene un carácter esencialmente intergubernamental, con un papel central del Consejo y de los Estados miembros. La exigencia de unanimidad permite mantener el consenso europeo, pero también puede limitar la rapidez y la autonomía de la acción exterior de la Unión. En cuanto a la tercera relativa a la finalidad de las medidas restrictivas dentro de la PESC, la investigación permite concluir que estas no persiguen únicamente producir efectos económicos, sino también ejercer una presión política y diplomática y defender los principios fundamentales del Derecho internacional. Su utilización frente a Rusia refleja, por tanto, la voluntad de la Unión de actuar como un actor internacional capaz de responder frente a una violación grave de sus principios.

El capítulo que trata de las sanciones contra Rusia se desarrolló alrededor de dos preguntas. Una es relativa a los tipos de medidas adoptadas desde 2014 y su evolución tras la invasión de 2022, cuyo estudio demuestra que el régimen sancionador europeo ha experimentado una transformación considerable. Mientras que las primeras medidas se dirigieron principalmente contra personas y determinados sectores, la invasión de 2022

provocó una ampliación hacia los ámbitos financiero, energético, comercial, tecnológico e industrial. La otra es relativa a la evolución del régimen sancionador, cuya investigación muestra que la Unión ha desarrollado una estrategia basada en la acumulación y progresiva intensificación de las medidas restrictivas. La adopción sucesiva de los diferentes paquetes demuestra la voluntad de adaptar las sanciones a la evolución del conflicto y de aumentar progresivamente la presión sobre la capacidad económica y militar de Rusia.

En relación con el capítulo sobre la eficacia de las sanciones, había dos preguntas necesarias para entender la complejidad del tema. El análisis sobre la pregunta relativa a la contribución de las medidas restrictivas a los objetivos perseguidos por la Unión permite concluir que las sanciones han producido costes económicos, financieros y tecnológicos reales para Rusia, especialmente mediante la limitación de su acceso a determinados recursos, mercados y tecnologías. Sin embargo, estos efectos no han permitido modificar de manera decisiva el comportamiento ruso ni poner fin al conflicto. La investigación sobre la pregunta relativa a los límites de las sanciones identifica importantes límites internos, entre los que destacan la dependencia energética existente entre la Unión y Rusia, los costes económicos derivados de las sanciones y las diferencias de intereses entre los Estados miembros. Estos factores han condicionado el alcance y el ritmo de determinadas medidas. La eficacia de las medidas también se encuentra condicionada por la capacidad de Rusia para adaptarse a las restricciones y recurrir a terceros Estados para mantener determinados intercambios comerciales y financieros. El contorneamiento de las sanciones demuestra, por tanto, que su eficacia depende en gran medida de la cooperación internacional. Además, confirma que la unanimidad y la primacía de los intereses nacionales pueden dificultar la adopción de medidas más rápidas o ambiciosas. No obstante, la respuesta europea frente a Rusia demuestra también la capacidad de los Estados miembros para mantener una posición común a pesar de sus diferencias económicas, energéticas y estratégicas.

Finalmente, en relación con la problemática principal de la investigación, el análisis realizado permite concluir que las sanciones adoptadas por la Unión Europea contra Rusia no han conseguido modificar de manera decisiva el comportamiento ruso ni favorecer por sí solas una resolución del conflicto porque, aunque han generado una presión económica, financiera, tecnológica y política significativa. Sus efectos se encuentran limitados por

factores internos y externos. Las medidas restrictivas no pueden considerarse, por tanto, ineficaces, pero sí insuficientes por sí solas para alcanzar un objetivo político de esta magnitud. Su eficacia depende de su aplicación a largo plazo, de la unidad de los Estados miembros y de una mayor cooperación internacional.

Emmanuel Macron dijo en una conferencia de prensa en l'Elysée: “La Russie signe et aggrave chaque jour le signe de son agression. Au moment où l'on parle de paix, la Russie continue de tuer et de détruire.”. Más de mil días después de las primeras sanciones, la guerra sigue y se está empeorando.¹⁰⁵ La diplomacia a través de las medidas restrictivas se ve sometida a la realidad de la guerra que sigue avanzando en el territorio europeo.

¹⁰⁵ M. Emmanuel Macron, Président de la République, et de M. Volodymyr Zelensky, Président de l'Ukraine, Propos de M. Emmanuel Macron (extraits), *Conférence de presse conjointe*, Paris, 1er décembre 2025.

BIBLIOGRAFIA

A. DOCUMENTOS

1. Tratados Internacionales

1. Tratado de la Unión Europea (versión consolidada). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, 7 de junio de 2016.
2. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, 7 de junio de 2016.
3. Carta de las Naciones Unidas. San Francisco, 26 de junio de 1945. Entrada en vigor: 24 de octubre de 1945.
4. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, 7 de junio de 2016.

2. Jurisprudencia

5. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sentencia de 5 de febrero de 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Administración Tributaria neerlandesa*, asunto 26/62.
6. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sentencia de 15 de julio de 1964, *Flaminio Costa c. ENEL*, asunto 6/64.
7. Corte Internacional de Justicia. Aplicación del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Ucrania c. Federación de Rusia), demanda presentada el 16 de enero de 2017.
8. Corte Internacional de Justicia. Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation). *Order on Provisional Measures*, 16 de marzo de 2022.

3. Documentos de la Unión Europea

a. Reglamentos

9. Consejo de la Unión Europea. Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 78, 17 de marzo de 2014.
10. Consejo de la Unión Europea. Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 229, 31 de julio de 2014.

b. Directivas

11. Consejo de la Unión Europea. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 212, 7 de agosto de 2001.

c. Decisiones

12. Consejo de la Unión Europea. Paquetes de medidas restrictivas adoptados contra la Federación de Rusia (2022-2026), incluidas las sucesivas decisiones y reglamentos de modificación del régimen sancionador europeo.
13. Consejo de la Unión Europea. Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 201, 3 de agosto de 2010.
14. Consejo de la Unión Europea. Decisión 2014/145/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 78, 17 de marzo de 2014.
15. Consejo de la Unión Europea. Decisión 2014/386/PESC del Consejo, de 23 de junio de 2014, relativa a medidas restrictivas en respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 183, 24 de junio de 2014.

16. Consejo de la Unión Europea. Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 229, 31 de julio de 2014.
17. Consejo de la Unión Europea. Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, por la que se crea un mecanismo de financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa (Athena). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2015.
18. Consejo de la Unión Europea. Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo, de 22 de marzo de 2021, por la que se crea el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 102, 24 de marzo de 2021.
19. Consejo de la Unión Europea. Decisión (PESC) 2022/265 del Consejo, de 23 de febrero de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2022.

d. Otros documentos de la Unión Europea

20. Comisión Europea, “About European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations”, Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea.Comisión Europea,, *REPowerEU Plan*, COM(2022) 230 final, 18 de mayo de 2022.
21. Consejo europeo y CUE, “Ayuda humanitaria y apoyo en materia de protección civil para Ucrania”, *Análisis*, Última revisión 9 de junio de 2026.
22. CUE, “EU sanctions against Russia explained”, apartado relativo a la lucha contra la evasión de sanciones.
23. CUE, “El Consejo finaliza un préstamo de ayuda de 90 000 millones de euros a Ucrania”, *Comunicado de prensa*, 23 de abril de 2026.
24. Parlamento europeo, *documentos de análisis sobre las posiciones de los Estados miembros respecto a las sanciones contra Rusia*.
25. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Política Exterior, *Sanciones internacionales*.

4. Documentos de las organizaciones internacionales

26. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 68/262 sobre la integridad territorial de Ucrania, 27 de marzo de 2014

27. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución ES-11/1 Aggression against Ukraine, A/RES/ES-11/1, de 2 de marzo de 2022.
28. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Special Monitoring Mission to Ukraine: The OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine started its activities on 21 March 2014. It discontinued its operations on 31 March 2022*, Reports. Viena.

5. Documentos de los Estados

29. Conférence de presse conjointe de M. Emmanuel Macron, Président de la République, et de M. Volodymyr Zelensky, Président de l'Ukraine - Propos de M. Emmanuel Macron (extraits), Paris, 1er décembre 2025.
30. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia 228: *Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Quo Vadis? Cómo entienden la PSDC las capitales europeas*.

6. Otros documentos

31. HUBBARD B., *U.S. Presses Partners to Weed Out Illicit Trade With Russia*, Reporting from Istanbul, New York Times, 4 de febrero de 2023.
32. Marine Le Pen, BFMTV international, 17 de diciembre de 2025.
33. M. L. y AFP, 2, Ukraine : *Moscou veut retourner l'opinion en exploitant les divisions en Europe, selon une étude*, TFA info, 7 de julio de 2022.
34. SANHERMELANDO, J., *La UE aprueba un 21º paquete de sanciones contra Rusia descafeinado por las presiones de Grecia y otros socios*, periódico El Español, 23 de julio de 2026.

B. DOCTRINA

35. ALDECOA, F., et al. (ed.), *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*, Catarata, 2022
36. ALONSO GARCÍA, Ricardo. *Sistema jurídico de la Unión Europea*. 4.^a ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
37. BLANC, D., *Le Parlement européen, assemblées des citoyens de l'Union européenne*, Bruylant, Université de Toulouse, 2024.

38. COLOM, G., *La guerra de Ucrania. Los 100 días que cambiaron Europa*, Catarata, 2022
39. CÓZAR, B. y GONZÁLEZ ALONSO, N., *La guerra de Ucrania IV. De la caída de Avdiivka a la invasión de Kursk*, Catarata, 2025
40. CRAIG, Paul y DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 7.^a ed. Oxford: Oxford University Press, 2024.
41. CREMONA, M., Monar, J., Poli S., “The External Dimension of EU’s Area of Freedom, Security and Justice”, Bruxelles, P.I.E. PeterLang, “*Cahiers du Collège d'Europe*, 2011
42. D’ALBIS, Hippolyte. *Analyse économique de l’impact des sanctions internationales contre la Russie*, ESSEC Business School.
43. EECKHOUT, Piet. *EU External Relations Law*, 2.^a ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
44. FISA, V., *Hegemonías, bloques y potencias en el siglo XXI*, Catarata, 2022
45. GARCIA GONZALEZ, J.I., *Crisis y gestión militar de crisis en la Unión Europea : el camino actualización de la estrategia Europa de seguridad*, Universidad Complutense Madrid, UNISCI Discussion Papers, N° 19, Enero 2009,
46. HILLION C., *Cohérence et action extérieure de l’Union européenne*, 2014.
47. HOFER, Alexandra, *The EU’s ‘Massive and Targeted’ Sanctions in Response to Russian Aggression: A Contradiction in Terms?*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, vol. 25, 2023.
48. KRAMER, Mark. *Ukraine and Russia: The Origins of the Conflict*, Harvard Ukrainian Studies, vol. 35, núm. 1-4, 2017.
49. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 11.^a ed. Madrid: Tecnos, 2024.
50. SARMIENTO, Daniel. *Manual de Derecho de la Unión Europea*. 4.^a ed. Madrid: Tecnos, 2022.
51. SCHOTT, Jeffrey J., *Will tough US sanctions deter Russian aggression in Ukraine*, análisis del Peterson Institute for International Economics, 1 de Febrero 2022.
52. SIDOS P., 1979, *l’entrée des Soviétiques en Afghanistan : des hypothèses de planification contrariées*, revista en ciencias humanas y sociales, 2016.
53. TAIBO, C., *En la estela de la guerra de Ucrania. Una glosa impertinente*, Catarata, 2022
54. WESSEL, Ramses A. *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*, La Haya: Kluwer Law International, 1999.