

EL PROYECTO LUGAR-HAMILTON DE REFORMA DEL SISTEMA DE SANCIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES DE LOS EE.UU.: UNA LLAMADA AL PRAGMATISMO Y LA MODERACIÓN

F. J. ZAMORA CABOT

I. INTRODUCCIÓN

Las sanciones a que alude el título del presente trabajo no son, ni mucho menos, un fenómeno circunscrito a nuestra época. Así, por ejemplo, en una obra de referencia obligada¹, Malloy nos recuerda cómo, ya durante la Guerra del Peloponeso, se impuso por Pericles un embargo sobre las importaciones de Megara², motivando múltiples protestas de sus habitantes, que aducían violación de Tratado. *Nihil novum sub sole*, pues, aunque en nuestros días, y no por capricho, la realidad aquí estudiada se asocia espontáneamente con la práctica de los EE.UU.

El establecimiento de límites al libre intercambio comercial ha sido, por ejemplo, una constante histórica en ese País en tiempos de guerra, con hitos en la llamada *Revolución Americana*, la Guerra de 1812 o la de Secesión³. Los controles a la exportación como instrumento de política exterior, por su parte, surgieron allí con motivo del conflicto bélico con España –1898–, aprobándose por el Congreso una Resolución Conjunta al efecto de permitir al Presidente la prohibición del comercio de carbón o cualquier otro material

1. *Economic Sanctions and U.S. Trade*, Little, Brown & Co., Boston, 1990.

2. *Ibidem*, p. 4.

3. *Vide* FENTON, H. N., *Reforming the Procedures of the Export Administration Act : A Call for Openness and Administrative Due Process*, 27 Texas I. L. J. 1, 11-12 (1992)

susceptible de uso militar⁴. A partir de todo ello, el elenco normativo estadounidense en el tema que nos ocupa ha ido acrecentándose, hasta constituir en la hora actual un sistema enormemente variado y complejo. Serían muestras de él, vgr., las Actas sobre: Administración de Exportaciones (EAA) –50 U.S.C. app §§ 2401-2420 (1988)–; Poderes Economicos en Emergencias Internacionales (IEEPA) –50 U.S.C. §§ 1701-1705; Comercio con el Enemigo (TWEA)– 50 U.S.C. app. §§ 1-44 o, por concluir y entre otras, la de Emergencias Nacionales (NEA) 50 U.S.C. §§ 1601 ss. Todas estas piezas legislativas se concibieron, por supuesto, para ser utilizadas y lo han sido muy ampliamente ; sin exageración se puede decir, incluso, que su empleo ha ido *in crescendo* . Así, por ejemplo, en la presentación de su Proyecto ante el subcomité de comercio del notorio *Ways and Means Committee*, el miembro de la Cámara de Representantes Lee Hamilton recordaba, citando un informe del Consejo de Exportación del Presidente, que *más de 75 Países se encuentran ahora sometidos o amenazados por una o varias sanciones unilaterales de los EE.UU.*⁵. Entre las más recientes destacaré, como botón de muestra, en fin, las plasmadas en *Executive Orders* respecto de Birmania, Irán y Sudán⁶.

Este estado de cosas no puede dejar de influir a nuestro País, tanto en el ámbito puramente bilateral, como en el marco de la Unión Europea, aunque este último se perfile como más idóneo frente a las imposiciones de los EE.UU.⁷ Es por eso, y en tanto que modesta llamada de atención, que propongo en estas páginas un análisis, aún sumario y urgente, de lo que se perfila como un posible desarrollo de marcado interés dentro del sistema de sanciones a que vengo aludiendo. Antes de llevarlo a cabo, empero, conviene precisar porqué, entre los variados Proyectos que se vienen gestando sobre la

4. *Ibidem*.

5. *Vide USIS Washington File, 24-XI-1997, Representative Hamilton on Sanctions Reform Proposal*, p. 2. Este documento se citará en adelante como *Hamilton Testimony*.

6. *Vide*, respectivamente, *The White House, Office of the Press Secretary, Executive Order Prohibiting New Investment in Burma, 20-V-1997*; *Id.*, *Executive Order Prohibiting Certain Transactions with Respect to Iran, 19-VIII-1997*, y *State Department Briefing Room, Secretary of State M.K. Albright, Remarks on New Economic Sanctions Against Sudan, 4-XI-1997*.

7. *Vide*, por ejemplo, dejando patente la postura oficial de la U.E. respecto de las Actas Helms-Burton y D'Amato, la opinión de Sir Leon Brittan recogida en su discurso: *Europe and America: Staying Together*, Europe Institute, Washington, 21-XI-1997, p. 3.

materia en el Congreso estadounidense, es el Lugar-Hamilton el que parece más digno de seguimiento. Aportaré algunas razones.

Presentado en la Cámara de Representantes el 23-X-1997 (HR 2708 IH), y en el Senado el 7-XI-1997 (S.1413), nuestro texto es lo que en el lenguaje político USA se conoce como un *bipartisan Bill*, esto es, un proyecto auspiciado desde los dos Partidos, lo que sería un primer dato de relieve. El Demócrata Hamilton y el Republicano Richard Lugar, por su parte, son dos congresistas de probada experiencia y prestigio en relaciones internacionales, dos *pesos pesados*, en fin, arropados en el proyecto que patrocinan por un selecto grupo con influencia en instancias muy claves de ambas Cámaras, todo lo cual, lógicamente, debe tenerse también en cuenta. Pero, y quizá es lo más importante, el empeño que aquí comento es muestra del grado creciente de reflexión en el País transatlántico sobre cuál deba ser su función en este complejo mundo a las puertas del Tercer Milenio⁸ y, en todo caso, y vinculado con ello, la necesidad de remodelar su citado sistema de sanciones. Fruto, así, plausible de la madurez, o heraldo de futuros desarrollos, nuestro proyecto parece justificar la atención que se le presta en las presentes páginas. Lo analizo ya, aportando seguidamente –Ap. II– algunos datos y reflexiones a modo de emplazamiento del tema ; encaro luego el estudio del texto de referencia –Ap.III–, basándolo en una evaluación de sus fundamentos y contenidos, tras de lo cual –Ap.IV–, llego a la fase de Conclusiones. De todo ello doy cuenta, sin más, a continuación.

II. EN GENERAL⁹

Al estudiar el citado sistema estadounidense de sanciones surge, en primer lugar, un problema en cuanto a la *definición* de las mismas, ya que el uso intuitivo del término puede muy bien no acomodarse a la realidad. De hecho, incluso la mejordoctrinapuede discrepar lo que, a la vista del complejo

8. *Vide*, v. gr., BRILMAYER, L., *Transforming International Politics: An American Role For the Post Cold War*, 64 U. of Cincinnati L. R. 119-142 (1995).

9. Sobre el sistema de sanciones de los EE.UU., *vide* en general, y aparte del estudio de Malloy, cit.: BALDWIN, D.A., *Economic Statecraft*, Princeton University Press, New Jersey, 1985; DOXEY, P.: *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 2^d ed., St. Martin's Press, New York, 1996;

entramado normativo, no resulta extraño¹⁰. Valga esta simple observación como nota de cautela, dado que no es la presente sede adecuada para mayores profundizaciones y, sobre todo, en la medida en que, como veremos, el proyecto aquí comentado explicita lo que debe entenderse por aquéllas.

En cuanto a los *propósitos* de la imposición de sanciones, parece que el referido sistema coincidiría con los que se suelen poner de relieve al efecto; recordaré, así, y aparte del fin obvio de alterar la conducta del País objeto de aquéllas : mandar un aviso de navegantes a otros Países —especialmente del Tercer Mundo—, que llevan o pretenden llevar a cabo políticas o prácticas similares a las que han originado las sanciones; mostrar determinación respecto de futuras transgresiones a cargo de aquél País; castigarlo o protestar por sus prácticas y/o políticas sin esperar que cambie su conducta y, por fin, *satisfacer consideraciones de política interna en el País que impone las sanciones* ¹¹. Este último, a no dudar, se acomodaría bien con múltiples supuestos de la práctica de los EE.UU., y es casi lo único que pienso cabe resaltar aquí.

Si hablamos de *práctica* , en fin, y siempre en relación con el País últimamente citado, parece conveniente, y de modo previo al breve relato de algunos de sus hitos más recientes con el que culminaré el presente Apartado, poner de relieve algunas de sus claves técnicas. Así, por ejemplo, el que se haya solido actuar sobre el comercio de *exportación*, lo que en determinados momentos históricos —especialmente tras la Segunda Guerra Mundial— resultaba, en una medida impensable hoy día, de capital importancia, por los devastadores efectos que podía tener sobre un País el verse excluido del formidable aparato de producción y del acceso a las materias primas estadounidenses. También, y culmina esta referencia técnica, el uso libérrimo de las

HUFBAUER, G. C., et alii, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2^d. ed., Institute for Internat. Economics, Washington, 1990, y CARTER, B. E., *International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U.S. Legal Regime*, Cambridge University Press, 1988. Asimismo, vide: DAOUDI, M. S. & DANJANI, M. S., *Economic Sanctions: Ideas and Experience*, Routledge & Kegan Paul, London, 1983; KINSCH, P., *Le Fait du Prince Étranger*, LGDJ, Paris, 1994; AA.VV., *L'Embargo*, Bruylant, Bruxelles, 1996; VAN HOUTTE, H., *Trade Sanctions and Arbitration*, 25 IBL 166-170 (1997), y MATRAY, L., *L'Embargo National et International dans L'Arbitrage*, 74 RDIDC 7-50 (1997).

10. Vid. MALLOY, op. cit., pp 7-17 y, especialmente, diagrama recogido en p. 9.

11. Este catálogo lo proponen KERR, W. A. & GAISFORD, J. D., *A Note On Increasing the Effectiveness of Sanctions*, 28 JWTL 169-170 (1994).

nociones de *filiales y sucursales*¹² y de las llamadas "*personas sometidas a la Jurisdicción de los EE.UU.*"¹³, como medio de justificar un cuasi-ilimitado ámbito de aplicación de las Actas y demás instrumentos sancionadores.

Parto ahora en el somero repaso que propongo de algunos casos célebres de los 20 últimos años, de lo que vino a conocerse como la *Carter Freeze Order*, respuesta de los EE.UU., en Noviembre de 1979, a la toma de rehenes por los iraníes en su Embajada en Teherán. Aquí, el sistema financiero internacional fue sometido a presión, en la medida en que, entre otras cosas, se bloquearon las cuentas de titularidad iraní en las sucursales extranjeras de bancos USA, siempre que estuvieran denominadas en dólares. El consiguiente rosario de litigios, especialmente en el Reino Unido y Francia, concluyó con el fin de la crisis a inicios de 1981, sin tiempo para haberse llegado a respuestas concluyentes en sede judicial; no obstante, dos aspectos sí fueron claramente perceptibles: la relativa comprensión de los Países que albergaban a los citados bancos y el alto grado de efectividad de la sanción, que muchos consideran esencial en la solución del conflicto¹⁴.

De comprensión, por su parte, no cabe hablar, si pensamos en el célebre caso del *Gasoducto Siberiano*. En efecto, respuesta a la imposición de la ley marcial en Polonia, se estableció por los EE.UU. un embargo de sus productos y tecnología respecto de la construcción de una conducción de gas

12. *Vide* entre otros, ALI, *Restatement of the Law Third, The Foreign Relations Law of The US*, ALI Pubs., Saint Paul, 1987, vol. I., p. 276-277; MARCUSS, S. J., *Jurisdiction with Respect to Foreign Branches and Subsidiaries: Judicial Power in the Foreign Affairs Context Under § 414 of the Foreign Relations Restatement*, 26 *The International Lawyer* 1-20 (1992); Note, *Extraterritorial Subsidiary Jurisdiction*, 50 *L. & C. P.* 71-93 (1987); THOMPSON, R. B., *US Jurisdiction Over Foreign Subsidiaries: Corporate and International Law Aspects*, 15 *LPIB* 319-400 (1983) y PENGILLEY, W., *The Extraterritorial Impact of US Trade Laws*, 20 *World Competition* 17, 19-20 (1997).

13. *Vide Restatement Third*, cit. V. I., p. 277-278.

14. *Ibidem*, p. 280-281. Sobre este caso *vid.*, entre otros: GIANVITI, F., *Le blocage des avoirs officiels iraniens par les Etats-Unis (executive order du 14 novembre 1979)*, *Revue Critique* 1980, pp. 279-303; LAMBERT, J. D. & COSTON, J. D., *Friendly Foes in the Iranian Assets Litigation*, 7 *The Yale J. of World Public Order* 88-113 (1980); EDWARDS, R. J., *Extraterritorial Application of the US Iranian Assets Control Regulations*, 75 *AJIL* 870- 902 (1981); DE PARDIEU, C. H., *The Carter Freeze Order: Specific Problems Relating to the International Monetary Fund*, 9 *IBL* 97-102 (1981), y CARSWELL, R., *Economic Sanctions and the Iran Experience*, *Foreign Affairs* 1981/82, pp. 247-265. También, en general, BURDEAU, G., *Le gel d'avoirs étrangers*, *JDI* 1997, pp. 5-57.

natural entre la Unión Soviética y Europa Occidental. Aquí, entre otras cosas, se llegó a una verdadera cúspide de extraterritorialidad, al extenderse el embargo a empresas extranjeras, ligadas por contratos previos, y *en tanto que utilizaran componentes de origen americano adquiridos en su momento sin restricción alguna*. Como cabe suponer, el malestar creado entre ambos lados del Atlántico fue enorme; una Europa necesitada de suministros energéticos alternativos veía en la sanción unos propósitos completamente ajenos a sus planteamientos e intereses¹⁵. Con todo, el Gasoducto se construyó, y en los EE.UU. pareció abrirse un período de reflexión que cuajó en importantes enmiendas al marco legal, y un cambio de postura en cuanto al control de tecnología estratégica: al clásico *Big Stick* sucedió el relanzamiento del COCOM y, con él, las formas consensuadas de actuación¹⁶.

Mucho más cerca en el tiempo, y envueltas en una polémica tan conocida que, prácticamente, hace ocioso aquí su comentario, las Actas Helms-Burton¹⁷ y D'Amato¹⁸ que, respectivamente, endurecen el embargo a Cuba y los de Irán y Libia, representan sin duda un paso atrás en relación con ese nuevo ambiente que parecía estar gestándose en los EE.UU., a mediados-finales de la pasada década. Trufadas de elementos controvertidos, como el Título III de la primera, donde se establece la posibilidad de litigar contra quienes *trafiquen con propiedades expropiadas por el Gobierno Cubano en 1959*, o de sancionar, en los términos de la § 5 de la segunda, a empresas de terceros Países que inviertan o de cualquier modo contribuyan al desarrollo de la industria petrolera libia o iraní, lo que, desde luego, han logrado ya, es irritar sobremanera a muchos de los más valiosos aliados de los Estados Unidos. Qué decir, por ejemplo, de que se haya hecho necesaria la promulgación, por

15. *Vide* entre otros: *Restatement Third*, cit., V.I., p. 281; ERGEC, R., *La compétence extraterritoriale à la lumière du contentieux sur le gazoduc Euro-Sibérien*, Bruylant, Bruxelles, 1984; ATWOOD, J. R., *The Export Administration Act and the Dresser Industries Case*, 15 LPIB 1157-1161 (1983); Butler, E. B., *The Extraterritorial Reach of the US Export Administration Act*, JBL 1983, pp. 275-283; MORSE, D. D. & POWERS, J. S., *US Export Controls and Foreign Entities: The Unanswered Questions of Pipeline Diplomacy*, 23 Virginia J. I. L. 537-567 (1987), y AUDIT, B., *Extraterritorialité et commerce international. L'affaire du gazoduc sibérien*, Revue Critique 1983, pp. 401-434.

16. *Vide*, en general, CINELLI, G. M., *The Impact of 1992 on US Export Control Laws*, 13 Hastings I. & C. L. R. 395-424 (1990).

17. Public Law 104-114 of March 12, 1996, 35 I. L. M. 357 (1996).

18. Public Law 104-172, of August 5, 1996, 35 I. L. M. 1273 (1996).

flexibilidad en su apreciación y enfocaba *más las conductas que los Países*. Sin embargo, en las dos últimas décadas, y especialmente en la presente, se puede apreciar un cambio significativo en las políticas rectoras de tal sistema, que se refleja en los siguientes datos: primero, en la mayor frecuencia en la imposición de las sanciones; después, una más amplia variedad de medidas frente a un también más numeroso conjunto de conductas, acompañado todo ello de un menor margen de discreción presidencial; asimismo, el carácter extraterritorial de las Actas Helms-Burton y D'Amato, que conlleva la imposición de *boycotts secundarios* hacia los que los EE.UU. —Hamilton *dixit*— siempre se habían mostrado hostiles; luego, el que alrededor de 20 Estados de la Unión y otras tantas ciudades han adoptado leyes que establecen embargos propios con Países infractores de los Derechos Humanos y, finalmente, la presentación en el último año de varios proyectos en el Congreso en el sentido de restringir, aún más, la discreción presidencial respecto de estos temas.

Sobre estas bases, Hamilton avanza una serie de preocupaciones. La primera, citando un estudio del prestigioso *Institute for International Economics* ²², responde a la pérdida de exportaciones —que se estima entre 15-19 mil millones de dólares—, causada por la imposición de sanciones unilaterales; tras de ella, la incertidumbre sobre la capacidad de las empresas americanas en cumplir sus compromisos a resultas del frecuente uso de sanciones, y el potencial descenso que conlleva en negocios e inversiones; también, la caída en puestos de trabajo, que se puede cifrar —1995— entre 200.000-260.000; en cuarto término, el daño para importantes objetivos de política internacional, como el de mantener buenas relaciones con los mejores aliados, y en especial a causa de las Actas Helms-Burton y D'Amato y, finalmente, los muchos problemas que se pueden derivar del nuevo protagonismo, respecto de complejas cuestiones de política internacional, de los Estados y ciudades de los USA.

Remata todo ello la constatación de, siempre según Hamilton, la ineficacia de las sanciones unilaterales, demostrada respecto de señalados ejemplos y en abierto contraste con las que ostentan un carácter *multilateral*. A partir de aquí, revitalizar precisamente la acción multilateral, junto con que se arbitren los medios para una gestación más reflexiva de las iniciativas legislativas, fomentando a su vez las vías de acuerdo con el Ejecutivo, y abrir

22. HUFBAUER, G. C., *et alii*, *Working Paper, US Economic Sanctions: Their Impact on Trade, Jobs, and Wages*, 1997.

la C.E., de un Reglamento *de bloqueo* -2271/96, del Consejo¹⁹, concebido para frustrar la aplicación extraterritorial de ambas Actas, o de que el procedimiento de solución de controversias de la OMC fuera activado -a instancias de aquella- para dilucidar, con no pocas tensiones y peligros, la conformidad del Acta Helms- Burton a la legalidad internacional, plasmada en la normativa del GATT²⁰. En todo caso, este es el panorama, en una fase expansiva de la práctica estadounidense sobre sanciones, sobre el que hemos de contrastar el Proyecto Lugar-Hamilton, que ha de seguir su tramitación en el Segundo Período de Sesiones del 105 Congreso USA. Paso ya a analizarlo en el próximo Apartado.

III. EL PROYECTO LUGAR-HAMILTON

1. *Fundamentos*

Sintetizaré éstos partiendo de la presentación ante la Cámara de Representantes de su Proyecto por Lee Hamilton, recogida en documento al que aludí con anterioridad²¹. Así, asumiendo de entrada la necesidad de que los EE.UU. dispongan de un sistema de sanciones, constata, en primer término, cómo, con anterioridad a 1980, aquél concedía al Presidente una considerable

19. De 22 de Noviembre de 1996, D.O.No.L de 29/11/1996, p. 0001. *Vide*, HUBER, *The Helms-Burton Blocking Statute of the European Union*, 20 Fordham I.L. (1997) 699-716.

20. El procedimiento se paralizó en virtud de un Acuerdo entre la Comunidad y los EE.UU. fechado el 11-IV-1997, expirando un año más tarde. El conflicto a causa de las citadas Actas se solventó mediante el controvertido Acuerdo de 18-V-1998. *Vide* LARRAYA, J.L., *El Gobierno defiende en solitario el acuerdo de inversiones en Cuba*, Diario "El País", 4-VI-1998, p. 21. Sobre el embargo cubano, vid., entre otros: MALLOY, op. cit., pp 349-393; SMAGULA, J.W., *Redirecting Focus: Justifying the US Embargo Against Cuba and Resolving the Stalemate*, 21 N.C.J. Int' L. & Com. Reg. 65-109 (1995), y Bourque, S-E., *The Illegality of the Cuban Embargo in the Current International System*, 13 Boston U.I.L.J. 191-228 (1995). Sobre el Acta Helms-Burton, vid., entre otros: CLAGETT, B. M., *Congress and Cuba: The Helms-Burton Act*, 90 AJIL 419- 440 (1996), y DE LA CÁMARA, M., *La Ley Helms-Burton sobre Embargo a Cuba*, Bol. Ec. del ICE, nº 2502, pp 23-32.

21. *Vide*, *Hamilton Testimony*, cit. en nota (5).

las propuestas al comentario público, serán otras tantas claves del Proyecto Lugar-Hamilton, cuyo texto paso a comentar seguidamente.

2. *Análisis del contenido*

El texto de referencia consta de ocho Secciones. Las dos primeras recogen, respectivamente, el título de la Ley: "*Enhancement of Trade, Security and Human Rights through Sanctions Reform Act*" y su propósito, "*establecer un marco efectivo para la consideración por los poderes legislativo y ejecutivo de las sanciones económicas unilaterales*". Siendo suficientemente significativas, no parecen requerir comentario. En la tercera, no obstante, sí que conviene destacar algunos extremos. Bajo el título de "*Statement of Policy*", se fijan las líneas maestras que debieran regir el sistema de sanciones, dentro del marco de las relaciones exteriores de los EE.UU., y de la expresión de algunas consideraciones de política interna. La imagen que se deduce es, en primer lugar, la de un País con fuerte vocación de protagonismo en la esfera internacional, que asume la necesidad de cooperar con los demás en un amplio abanico de cuestiones tan vitales como, por ejemplo, la promoción de los Derechos Humanos, combatir el terrorismo internacional o el cuidado del medio ambiente. Por su parte, un segundo grupo de *policies* atañe a la preservación de intereses domésticos, como el fomento de la exportación —con todo lo que conlleva—, el mantenimiento del prestigio de los comerciantes, proveedores e inversores y, en especial, la salvaguardia de los intereses *agrarios*, que la experiencia demuestra que se ven fuertemente perjudicados cuando las sanciones se vehiculan a través de límites o prohibiciones de exportación de los productos de tal sector²³. Finalmente, unas notas técnicas, pero plenas de significación, van a conducir, por una parte, a la oposición, por activa y por pasiva, hacia los llamados *boycotts secundarios*, y, por otra, a envolver las sanciones, cuando sea necesario imponerlas, con consideraciones humanitarias.

En la § 4 se proveen múltiples definiciones que van a ser necesarias para una correcta comprensión del texto. Se arranca, obviamente, de la que atañe a su objeto: las sanciones económicas unilaterales. Por éstas, han de entenderse las restricciones o condiciones a la actividad económica, establecidas en rela-

23. *Vide USIS Washington File, 24-X-1997, Senator Lugar on Bill to Reform Use of Sanctions.*

ción con gobiernos o entidades extranjeras, *por razones de política exterior o seguridad nacional*, excepto cuando se enmarquen en un régimen multilateral²⁴. Luego se enumeran los distintos tipos de medidas que abarcan tales restricciones o condiciones. Corresponden, claro está, a una muy variada gama de actividades y estrategias, siendo, acaso, las que conllevan la imposición de sanciones, en tanto que el gobierno del País extranjero de que se trate *no haya adoptado medidas en cooperación con, o similares a, sanciones adoptadas por los EE.UU. respecto de un tercer País*, las que más nos pueden sorprender²⁵. En todo caso, importa destacar al respecto que el Proyecto Lugar-Hamilton no está necesariamente mostrándose propicio, al recogerlas, a estas medidas, incluida la tan peculiar a que acabo de referirme, u otras, v. gr., que son clara expresión de extraterritorialidad, sino dejando sentado *que se aplica a todas ellas*. O, dicho de otro modo, el citado Proyecto, que se encamina a modular el derecho constituido, parte, sin duda, de este último y del conjunto de medidas que se encuentran en vigor.

Esta misma § 4 previene, además, otras definiciones de carácter marcadamente técnico, así como lo que debe entenderse por *emergencia nacional* o, muy significativamente, *santidad del contrato*, a la que el Proyecto otorga una relevancia especial. Del mayor interés, en fin, resulta su apartado (F), donde se establecen algunas exclusiones al concepto de “sanción económica unilateral”. Se deslindan de él, por ejemplo, los supuestos de restricciones en el acceso a mercados extranjeros, o de disfunciones en el doméstico por tácticas de *dumping*, etc., que encuentran su acomodo en sede de las llamadas *Trade Laws*, por más que, en la práctica, éstas suelen discurrir por vías

24. Sobre el particular, *vide*, entre otros: ALBRIGHT, M. K., *International Law Approaches the Twenty-First Century: A US Perspective on Enforcement*, 18 Fordham I.L.J. 1595, 1599-1603 (1995); ANGELET, N., *La Mise en Oeuvre Des Mesures Coercitives Économiques des Nations Unies dans la Communauté Européenne*, RBDI 1993, pp. 500-533; CONLON, P., *Lessons From Iraq: The Functions of the Iraq Sanctions Committee as a Source of Sanctions Implementation Authority and Practice*, 35 Virginia J. I. L. 633-668 (1995); MARTIN-BIDOU, P., *Les Mesures D'Embargo Prises à L'Encontre de La Yougoslavie*, AFDI 1993, pp 262-285, y VAUCHER, M., *L'Évolution Récente de la Pratique des Sanctions Communitaires à L'Encontre des Etats Tiers*, RTDE 1993, pp. 39-59.

25. Este extremo ha de ponerse en relación con la exigencia, en alguna de las Actas sancionadoras, de que se promueva por el Ejecutivo por los medios diplomáticos, y en todos los foros oportunos, el establecimiento de un régimen multilateral; es el caso, vgr., de la § 4 del Acta de Sanciones contra Libia e Irán (ILSA). Al respecto, *vide*, D.O.S., *ILSA Annual Report to Congress*, 23-IX-1997.

sancionatorias, algunas veces con extremo vigor²⁶. Pero, al no basarse en la política exterior o en la seguridad nacional, no cabe su inclusión aquí. Por su especificidad, y concluyo ya este punto, quedan, no obstante, al margen, los controles de exportación en base a la llamada *United States Munitions List* 27.

El núcleo del Proyecto corresponde a las Secciones 5-7, estableciendo, con una cierta simetría, unas guías y procedimientos para el Legislativo y el Ejecutivo. Aquéllas, recogidas respectivamente en la § 5 y en la § 7 (d), recomiendan, respecto de los Proyectos que tramiten las Cámaras, o las medidas que deban imponerse por el Presidente, y entre otras cosas: que contemplen un plazo de vigencia de dos años –*sunset provision*–; también, que concedan un margen presidencial para el levantamiento de sanciones; del mismo modo, que se proteja la santidad de los contratos, con lo que se evitaría uno de los mayores focos de conflicto del sistema de los EE.UU.; junto a ello, que se intenten dirigir, con la mayor precisión, sobre los *responsables* de la conducta sometida a reproche y, por concluir, que no se interfiera con la labor humanitaria de las Organizaciones No Gubernamentales.

Por lo que atiene a los aspectos procesales, el Proyecto establece un conjunto de provisiones que van desde el recurso a un comité especial en el Congreso –el llamado *committee of primary jurisdiction*–, hasta la necesaria consideración de variados informes y análisis a cargo del Presidente y de otras instancias oficiales, amén de que se arbitre un plazo para permitir el comentario público. Muy acorde con el espíritu del Proyecto, por ejemplo, los informes del Presidente incluyen, entre otros, algunos extremos fruto del más puro sentido común; así, el estudio de la posibilidad de que se adopten de forma multilateral medidas comparables, o de que existan medios alternativos, o de las obligaciones internacionales a que deben someterse los EE.UU. o, en fin, si la adopción de sanciones puede conllevar medidas de represalia por el País afectado.

26. Vid., v. gr., ZAMORA CABOT, F. J., *Los Instrumentos Unilaterales de Apertura de Mercados Extranjeros: La § 301 y Sigüientes del Trade Act of 1974 de los EE.UU.*, en *Historia y Derecho, Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Arcadio García Sanz*, UJI y Tirant Lo Blanch, eds., Valencia, 1995, pp 793-806.

27. Vide, en general, SHEEHAN, K. P., *Executive-Legislative Relations and the US Arms Export Control Regime in the Post-Cold War Era*, 33 *Columbia J.I.L.*179-215 (1995).

El Proyecto concluye, en su § 8, estableciendo la obligatoriedad para el Presidente de presentar a los comités apropiados un informe anual donde se evalúen todas las sanciones unilaterales en vigor, y la de la *U.S. International Trade Commission* que, de modo parejo y con la misma periodicidad, elaborará el suyo sobre los costes de tales sanciones, calculado de forma individual y para el conjunto de las mismas²⁸.

IV. CONCLUSIONES

La práctica del sistema de sanciones de los EE.UU. parece haber evolucionado hasta un punto en que se ha perdido de vista el carácter de excepcionalidad que, como en el de cualquier otro País, debe prevalecer. El margen de maniobra del que disfrutaban *lobbies* más o menos vociferantes y vinculados con intereses muy a ras de tierra, ese nuevo protagonismo de ciudades y Estados de la Unión²⁹, el hecho abrumador al que me referí con anterioridad de la existencia de 75 Países sometidos a sanciones o a su amenaza, perfilan, junto a otros datos, un panorama que, posiblemente, no resulta ya sostenible. Esto, que debiera haber resultado ya tiempo atrás del todo evidente para los medios políticos de los EE.UU., empieza a calar donde es oportuno que lo haga: en el Congreso de ese País³⁰. Y el caso es que, en alguna ocasión, la mentalidad que subyace en el presente Proyecto ha aflorado ya, por ejemplo, al hilo de las enmiendas de 1985 a la notoria *Export Administration Act*³¹, desde un punto de vista técnico muy similares a

28. La elaboración de estos informes, y me refiero a los presidenciales, viene siendo ya usual; vid., entre los más recientes, vgr., D.O.S., *Report on Status of Angola Sanctions: text of President's Letter to Congress*, 3-IV-1997.

29. Vid., v.gr., entre otros: FENTON, H. N., *State and Local Anti-Apartheid Laws: Misplaced Response to a Flawed National Policy on South Africa*, 19 J.I.L. & P. 883-919 (1987) y HIRSCHHORN, E. L. & FENTON, H. N., *State's Rights and the Antiboycott Provisions of the Export Administration Act*, 20 C.J.I.L. 518- 547 (1981) y SCHMAHMANN, D. & FINCH), *The Unconstitutionality of State and Local Enarctments in the United States Restricting Business Ties with Burma (Myonmar)*, 30 *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 175-207 (1997).

30. En señaladas instancias del Ejecutivo sucede lo propio; vid., v. gr., Alan P. LARSON, Assistant Secretary of State, *Press Briefing*, Brussels, October 14, 1997.

31. *Vide*, CARTER, B., op. cit., pp 74-85.

destacados extremos de aquél. Lo que, desde luego, representa una novedad, es que se presente con un ámbito general y vinculando al Legislativo y a la Presidencia. Así, el Proyecto Lugar-Hamilton, independientemente de su futuro –que intuyo prometedor– es ya una llamada necesaria al pragmatismo y la moderación en el sistema de sanciones económicas internacionales de los Estados Unidos. Y es que no son éstos los tiempos en que, como en los inicios de la Guerra Fría, la actitud de ese País podía resumirse en los siguientes términos: *A Preponderance of Power*³².

32. *Vide* la obra del mismo título de LEFFLER, M. P., Stanford, Stanford University Press, 1992.

Notas

