
¿A quién sancionan las sanciones?

Miguel Ángel Herce
6 abril, 2022



En diciembre de 1807, Thomas Jefferson, el autor principal de la Declaración de Independencia y tercer presidente de la joven República americana, firmó la *Embargo Act* con el propósito de penalizar al Reino Unido y a Francia por el acoso de sus respectivas armadas a la incipiente marina mercante americana. El intento de imponer sanciones a potencias que entonces eran más poderosas resultó ser muy perjudicial para Estados Unidos y de impacto insignificante para los países sancionados¹.

Poco más de doscientos años después, en abril de 2016, el Congreso estadounidense aprobó la *Global Magnitsky Act*, cuyo propósito era «imponer sanciones con respecto a personas extranjeras que cometan violaciones graves de derechos humanos internacionalmente reconocidos, además de otros objetivos»². La *Global Magnitsky Act*, aun sin estar libre de limitaciones, es reconocida como uno de los éxitos señalados en materia de sanciones contra la corrupción y la violación de los derechos humanos en el mundo.

Sanciones económicas impuestas por unos gobiernos a otros han existido, a medio camino entre la diplomacia y la guerra, durante toda la historia, y no solamente ha sido los Estados Unidos quien las han aplicado desde 1807. Pero los poco más de doscientos años transcurridos entre la *Embargo Act* y la *Global Magnitsky Act*, proporcionan un marco temporal en que considerar las formas que han adoptado las sanciones económicas, sus efectos -deseados o no- y su interacción con la diplomacia y la guerra, todos ellos instrumentos de que un país dispone para enfrentarse u oponerse a otros países.

Las sanciones económicas han adquirido hoy una relevancia indudable tras la invasión de Ucrania por el régimen autoritario de Vladimir Putin. Tanto la rapidez con que se han decidido e implementado, como el inusitado amplio consenso entre Estados Unidos, la Unión Europea, el Reino Unido y otros países que las han apoyado, han sorprendido a quienes están acostumbrados a considerar el tema con una perspectiva de años. Hay buenas razones para entender el porqué de tal celeridad y consenso. Y, con ellas, una oportunidad para que aumente la probabilidad de que los derechos humanos avancen en el mundo entero.

Las luces y sombras de las sanciones internacionales

A grandes rasgos, las sanciones internacionales pueden clasificarse en dos categorías: sanciones comprehensivas, que afectan a la economía de todo un país y sus habitantes, y sanciones específicas, agrupadas en programas enfocados en combatir el terrorismo, la proliferación nuclear, el tráfico de drogas, el abuso de los derechos humanos o la corrupción³. Mientras sanciones comprehensivas tienden a no conseguir sus objetivos y a dañar a los ciudadanos más débiles en el país sancionado, las sanciones específicas suelen tener más éxito en sus objetivos sin perjudicar a la mayoría de los ciudadanos, o incluso a instituciones en terceros países. Esta es, en resumen, la conclusión de la más reciente evaluación del régimen de sanciones internacionales que Estados Unidos viene imponiendo desde el año 2000, realizada por el *Treasury Department*, en estrecha colaboración con el *Department of State* y el *National Security Council*⁴.

Entre los abundantes ejemplos de luces y sombras que la experiencia de las sanciones internacionales ofrece, destacaremos los siguientes.

Las consecuencias de la *Embargo Act* de 1807 fueron lo contrario de lo esperado. Estuvieron motivadas por la necesidad del presidente Jefferson de mostrar a la clase política americana que no se quedaba cruzado de manos ante los agravios británicos o franceses (meterse en guerra no estaba en la mente de nadie). Sin llegar a tan perverso resultado, sanciones como las impuestas tras la Primera Guerra Mundial (al margen del Tratado de Versalles) por la Liga de las Naciones no consiguieron evitar la invasión de Etiopía por Italia, en 1935, ni otros actos de beligerancia que condujeron a Europa a la Segunda Guerra Mundial. Daniel W. Drezner, *The United States of Sanctions: The Use and Abuse of Economic Coercion*. *Foreign Affairs*, September/October 2021, pp. 142-154. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/united-states-sanctions..>

En 1956, Estados Unidos consiguió, quizás, el mayor éxito en materia de sanciones internacionales durante las décadas que duró la Guerra Fría. Contra tres de sus aliados, además. Con objeto de paralizar la invasión de Egipto por parte del Reino Unido, Francia e Israel durante la crisis del Canal de Suez, Estados Unidos impidió al Reino Unido la retirada de sus reservas en el Fondo Monetario Internacional, causando una crisis de la libra esterlina que se resolvió con la retirada de las tropas británicas.

La hoja de resultados de las sanciones comprehensivas, sin embargo, está llena de fracasos. El embargo a Cuba, las sanciones al Régimen de Saddam Husein, o a la República Islámica de Irán, aunque estas últimas condujeran al tratado nuclear durante la presidencia de Barack Obama, son

ejemplos de regímenes autoritarios adaptándose y sobreviviendo, del consiguiente sufrimiento de gran parte de las poblaciones sancionadas y, cosa curiosa, la penalización de aliados de Estados Unidos que no tenían por qué estar de acuerdo con la superpotencia americana Daniel W. Drezner, *The United States of Sanctions: The Use and Abuse of Economic Coercion*. Foreign Affairs, September/October 2021, pp. 142-154. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/united-states-sanctions..>

Quizás, entre las sanciones más irrisorias de que se tiene noticia, con la excepción de la *Embargo Act* de 1807, se encuentran los innumerables aranceles y otras medidas que el presidente Trump impuso a China en 2018. *Moody's Investor Service* estima que tan solo ocho centavos de dólar fueron a costa de China. El 93% de los costes fueron sufridos por los importadores en Estados Unidos y pagados en última instancia por los consumidores americanos Daniel W. Drezner, *The United States of Sanctions: The Use and Abuse of Economic Coercion*. Foreign Affairs, September/October 2021, pp. 142-154. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/united-states-sanctions..>

Entre los éxitos de las sanciones específicas, cabe contar sucesivas aplicaciones de la *Global Magnitsky Act*. Entre estas, se encuentran las impuestas en 2017 y 2018 al multimillonario israelí Dan Gertler y a varias organizaciones controladas por él, con el propósito de forzar a Joseph Kabila, presidente de la República Democrática del Congo y buen amigo del israelí, para no presentarse a un tercer e inconstitucional tercer mandato presidencial. La amistad de Gertler con Kabila se fundamentaba en el lavado de capitales procedentes de la venta de activos mineros congoleños. Como consecuencia de estas y otras presiones, Kabila renunció a presentarse, facilitando la primera transferencia pacífica de poder en la RDC. Es importante destacar que, a diferencia de los antagonismos con aliados y el sufrimiento impuesto a las poblaciones de los países sometidos a sanciones comprehensivas, las sanciones enfocadas minimizan el daño colateral, tienden a preservar los intereses de los aliados y hasta recaban su colaboración decidida⁵.

Un segundo ejemplo del éxito de sanciones específicas fue el logrado en 2017 en Sudán del Sur, contra el entonces presidente Salva Kiir y su cuñado, para combatir el abuso de derechos humanos y la corrupción, y para forzar al presidente a formar un gobierno de unidad nacional.

Como se alude al principio, las sanciones internacionales son un instrumento alternativo a la guerra, aunque no siempre la impidan, como fue el caso en el fiasco de Iraq (bien que mediado por la incapaz respuesta al atentado de septiembre de 2001). Por otra parte, la distinción entre sanciones generales y específicas no es tan clara como parece. Las sanciones específicas tienden a ser más efectivas cuando amplían su campo de acción al entorno de los individuos o agencias de interés. Y hay momentos en que los individuos y agencias de interés representan la totalidad de las instituciones de gobierno de un país. Hoy estamos en medio de esta realidad. Un solo individuo, Vladimir Putin, representa el poder del Estado ruso en mayor medida que otros poderosos individuos –generales y oligarcas– e instituciones –ejército, sistema financiero, empresas energéticas– que componen dicho Estado. Las sanciones con que Estados Unidos, la Unión Europea, el Reino Unido y otros países se han enfrentado a la agresión de un número relativamente pequeño de individuos y agencias estatales rusas van a causar considerables problemas a los ciudadanos rusos y a los ciudadanos de los países sancionadores. En este caso, imperativos políticos y, destaquémoslo, morales han borrado la divisoria

que en otro caso pudiera existir entre sanciones comprensivas y específicas.

The Mother of all Sanctions

En poco más de un mes, Vladimir Putin ha forzado en el país soberano de Ucrania una tragedia inconcebible, creando mártires, héroes y una de las mayores crisis de refugiados dentro y fuera del país. La revulsión internacional –aunque China, India y otros, cada uno con sus razones y justificaciones, sean pescadores proverbiales en aguas revueltas– ha sido tal que ha puesto de manifiesto, como pocas veces en la historia, la dicotomía entre sanciones y guerra. Guerra directa, se entiende, entre la OTAN y Rusia.

Con la misma celeridad, y en coordinación con un resurgente Estados Unidos, la Unión Europea ha encontrado un propósito del que parecía carecer, junto con Canadá, Australia Corea del Sur y Japón. Desde el bloqueo de los principales bancos rusos al sistema de pagos internacional (SWIFT), pasando por la congelación de las reservas rusas en dólares y euros fuera de Rusia y la retirada del mercado ruso de multitud de grandes empresas de estos países, hasta la decisión alemana de paralizar el funcionamiento del gaseoducto Nord Stream 2⁶, las sanciones impuestas al Régimen de Putin se han visto acompañadas por la ayuda militar material y logística a Ucrania, que va en aumento a medida que Rusia acumula pérdidas materiales y humanas. Y todo ello, con plena consciencia por parte de líderes, ya sea en el gobierno o fuera de él, de los costes a que los países sancionadores se enfrentan en el corto y largo plazo. A lo cual se une la incertidumbre y consiguientes riesgos que para todo el mundo representan las repercusiones de lo sucedido desde el 24 de febrero pasado.

Las repercusiones en las economías de la Unión Europea empiezan ya a sentirse. Alemania parece estar dispuesta a soportar los costes de rectificar décadas de una política energética que ha puesto al país a merced de la voluntad rusa, encarnada en Vladimir Putin; cabe decir lo mismo del resto de Europa. El Reino Unido está rectificando su política de complacencia con los miles de millones de libras que los oligarcas rusos vienen blanqueando desde hace años a través de sus instituciones políticas y financieras. El propio Reino Unido y otros países europeos han descubierto que su afición a vender «visados de oro» atrae a compradores con abultadas y sospechosas carteras. En fin, los costes de la energía se están disparando y creando dificultades a millones y millones de ciudadanos... y votantes. A medio y largo plazo, el suministro de fertilizantes, grano y otras materias primas sufrirá con consecuencias imprevisibles⁷.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, Europa no ha atravesado por una crisis como la causada por el líder de un país en decadencia, al menos como primera potencia, si es que lo fue en algún momento. El centro de atención es, sin duda, el fin de la invasión rusa y la ayuda incondicional a la recuperación de Ucrania. Al mismo tiempo, es también de gran importancia la administración, lo más prudente posible, de las sanciones impuestas y por imponer al totalitarismo ruso. Hay que considerar también, ¿por qué no?, la oportunidad de crear un sistema energético y de comercio global menos dependiente de las personalidades totalitarias.

La escuela del «realismo» en relaciones internacionales, uno de cuyos exponentes, en mi opinión más inteligentes, es Stephen Walt, nos advierte de las consecuencias indeseadas de exportar democracia a regímenes totalitarios, ya sea por medio de la diplomacia, las sanciones internacionales o la

guerra⁸. Desde el pasado 24 de febrero, parece haber un santo temor a no cometer los errores de 2003 en Iraq. Los líderes americanos y europeos, sobre todo, tienen hoy una responsabilidad que han de compartir, pues es demasiado grande para ellos solos, con sus conciudadanos, exigiéndose a todos, cada cual a su nivel de responsabilidad, que la ejerciten con aplomo y sabiduría. No exportar democracia sin ton ni son, no significa necesariamente, pasar por alto abominaciones.

¹. Las guerras napoleónicas que enfrentaban a Francia y el Reino Unido perjudicaban a los intereses de la marina mercante de Estados Unidos, perjuicio aumentado por la costumbre británica de detener y enlistar forzosamente en su armada a los marinos americanos. El presidente Jefferson consideró las sanciones como una acción preferible al conflicto directo. <https://www.britannica.com/topic/Embargo-Act>.

². En diciembre de 2012, el presidente Obama firmó la Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 para penalizar a oficiales del gobierno ruso, a quien se consideraba responsable de la muerte en prisión del abogado fiscal Sergei Magnitsky por descubrir un caso de corrupción gubernamental. En 2016, el alcance de la ley se amplió al resto del mundo, pasando a conocerse como la Global Magnitsky Act, y en la que participan otros países como el Reino Unido. El texto de la ley: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text>, y las acciones que desde su aprobación se han implementado en su nombre: <https://www.state.gov/global-magnitsky-act/>.

³. Justyna Gudzowska, John Prendergast; Daniel W. Drezner, Can Sanctions Be Smart? The Cost and Benefits of Economic Coercion, Foreign Affairs, March/April 2022, pp. 189-193. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-02-22/can-sanctions-be-smart>.

⁴. Entre 2000 y 2021 el número de sanciones, incluidas extensiones de las existentes, se multiplicó por diez, pasando de 912 en 2000 and 9.421 en 2021. El documento se puede descargar en <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>

⁵. Para mayor detalle acerca de sanciones enfocadas, véase Justyna Gudzowska, John Prendergast; Daniel W. Drezner, Can Sanctions Be Smart? The Cost and Benefits of Economic Coercion, Foreign Affairs, March/April 2022, pp. 189-193. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-02-22/can-sanctions-be-smart>

⁶. El gaseoducto, que ha costado once mil millones de dólares, se finalizó en septiembre pasado, pero el regulador alemán detuvo el proceso de certificación en noviembre y lo paralizó definitivamente tras la invasión de Ucrania en febrero: <https://www.msn.com/en-us/money/markets/nord-stream-2-cost-2411-billion-to-build-now-the-russia-europe-gas-pipeline-is-unnused-and-abandoned/ar-AAVHnQe?ocid=uxbndlbing>.

⁷. La posible inestabilidad del consenso que existe hoy entre los países sancionadores y las consecuencias que podrían seguir a su ruptura, se discuten en: *The Sanctions War Is Just Beginning* | Foreign Affairs

⁸. El magnífico libro de Stephen Walt, *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*, Farrar, Strauss and Giroux, 2018, es de lectura obligada para todo aquel interesado en las relaciones internacionales desde el fin de la Guerra Fría.