



Personas compran los últimos alimentos que quedan en una tienda PRISMA el 15 de marzo de 2022 en San Petersburgo, Rusia, antes de que esta cese operaciones. El grupo finlandés S-Group, que gestionaba dieciséis supermercados PRISMA y tres hoteles SOKOS en San Petersburgo, redujo todas sus operaciones en Rusia. (Foto: Associated Press)

# Sanciones económicas

Dr. Mark Duckenfield

Las recientes sanciones económicas aprobadas por Estados Unidos y sus aliados contra Rusia por invadir Ucrania es el conjunto de restricciones más amplio impuesto a una gran potencia desde la Segunda Guerra Mundial. En las últimas décadas, varios países, sobre todo Estados Unidos, han recurrido cada vez más a las sanciones y la coerción económica para promover sus intereses políticos internacionales. Las sanciones son atractivas porque, idealmente, permiten al sancionador buscar un resultado político que no implique los riesgos de un conflicto armado. Al mismo tiempo, los destinatarios de las sanciones no son receptores pasivos y tienen capacidad de acción

para evitar, mitigar y superar las sanciones mientras siguen aplicando sus políticas cuestionables. Las consecuencias de las sanciones, como otras partes de una estrategia más amplia, dependen de la interacción con las acciones y reacciones del adversario.

Como las sanciones carecen de la aplicación de una fuerza como la que dispone el ejército, son, en el mejor de los casos, un método indirecto para obligar al Estado sancionado a hacer la voluntad de otro. Aunque a lo largo de los años se ha escrito mucho sobre la eficacia de las sanciones económicas, todos coinciden en lo difícil que es aislar los efectos de estas sanciones provocados por diferentes

instrumentos de poder<sup>1</sup>. Existen debates similares sobre la eficacia de los ataques aéreos, los bloqueos navales y la ayuda militar que, aunque son herramientas de poder militar, también son medios típicamente indirectos para un objetivo político más amplio. Las presiones diplomáticas, como la condena internacional, las resoluciones de las Naciones Unidas, el no reconocimiento de los cambios territoriales forzados, la falta de cooperación en las organizaciones internacionales, la incorporación de nuevos miembros a una alianza y la retirada o expulsión de embajadores, pretenden señalar la desaprobación, aumentar el costo de la política indeseable de un Estado y castigar el mal comportamiento. Todos estos esfuerzos intentan alterar el análisis costo-beneficio de un adversario y coaccionarlo para que adopte políticas más aceptables. Las sanciones no son una política aislada, sino que, en el mejor de los casos, forman parte de una estrategia nacional —o multinacional— integrada en la que las distintas partes se refuerzan mutuamente hacia un objetivo común.

Los defensores de las sanciones utilizan un modelo sencillo de comportamiento político. En las democracias, cuando la economía sufre, las perspectivas políticas del partido en el poder disminuyen, lo que a veces lleva a una pérdida de poder. Desde este punto de vista, si se imponen sanciones a un Gobierno democrático, su economía se deteriorará y será más probable que el público lo destituya, por lo que la teoría sugiere que el Gobierno alineará sus políticas con el país sancionador en lugar de arriesgarse a una derrota política interna. La situación es bastante más compleja con un Gobierno autoritario. Los líderes no democráticos no dependen del apoyo popular para mantenerse en el poder. Además, las autocracias suelen disponer de una amplia gama de controles informativos y sociales que no existen en las democracias, por lo que pueden culpar de cualquier dificultad que sufra el pueblo a poderes externos. Los Gobiernos autoritarios han sido a menudo bastante eficaces a la hora de utilizar las sanciones internacionales para argumentar que están defendiendo a sus ciudadanos de las depredaciones de poderes externos codiciosos<sup>2</sup>. Este ha sido un elemento central de la exitosa resistencia del Gobierno cubano a seis décadas de sanciones estadounidenses.

Para ejercer una presión específica sobre los responsables de la toma de decisiones en los países

autoritarios, y no sobre la población en general, las «sanciones inteligentes» han cobrado importancia desde la década de 1990<sup>3</sup>. Dada la naturaleza de sus regímenes, la estructura de Gobierno y los incentivos de las sociedades autoritarias no suelen ser muy transparentes. Sin embargo, si los países que ejercen la coacción pueden identificar a personas y grupos poderosos del país autoritario, podrán ejercer presión sobre estos para que convengan a los responsables de la toma de decisiones de que modifiquen sus políticas o sean reemplazados. La reciente oleada de sanciones a los oligarcas rusos y a sus activos en Europa occidental pretende influir en la élite rusa. La incautación de yates de cien millones de dólares y de costosas villas italianas a oligarcas rusos también tiene resonancia en la opinión pública occidental.

Las sanciones económicas son un método de coerción que los Estados utilizan para conseguir sus objetivos políticos internacionales. Estas suelen tener como objetivo disuadir una acción, obligar un cambio de comportamiento o castigar a otro Estado. Como medidas indirectas, las sanciones requieren la cooperación del Estado sancionado para cumplirlas. El coaccionado debe cambiar sus políticas o actividades sin que el coaccionador ejerza la fuerza bruta para lograr sus objetivos. Sin embargo, esto hace que la iniciativa de la acción pase a manos del país disuadido, no del coaccionador<sup>4</sup>.

Cuando un país trata de disuadir a otro, lo que intenta es evitar una acción amenazando con un resultado o respuesta perjudicial. La amenaza puede adoptar diversas formas, desde las represalias hasta la resistencia efectiva. Cualquiera que sea la forma, los

#### **El Dr. Mark Duckenfield**

es profesor de Economía Internacional en el Instituto de Estudios Estratégicos y en el Departamento de Seguridad Nacional y Estrategia de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA. Obtuvo una licenciatura por el Swarthmore College y una maestría y doctorado por la Universidad de Harvard. Antes de su actual destino, ocupó cargos en el University College de Londres, la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres y la Air War College, además de ser presidente del Departamento de Seguridad Nacional y Estrategia de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA.

Estados que disuaden deben hacer amenazas que sean lo suficientemente creíbles y sustanciales para que el Estado disuadido no lleve a cabo la acción anticipada. El Estado disuadido debe creer que las consecuencias negativas de actuar son mayores que las de no actuar. La disuasión es, como señaló el Dr. Strangelove, «el arte de producir en la mente del enemigo el miedo a atacar»<sup>5</sup>. El éxito de la disuasión es notoriamente difícil de identificar ya que a menudo no es del todo claro que un país pretendiera llevar a cabo una amenaza concreta. Además, los países disuadidos tienen muchas razones para ofuscar sus razones y no seguir adelante con su supuesto plan para evitar una humillación pública<sup>6</sup>.

Si el país disuadido lleva a cabo una política o acción no deseada, el país coaccionador podría imponer sanciones como respuesta. Ceder ante esta presión supondría formular alguna forma de retracción pública y un cambio de políticas que no dejaría duda que las sanciones funcionaron, a diferencia de la ambigüedad que podría surgir ante la disuasión<sup>7</sup>. Los países que acceden a las exigencias de un rival se enfrentan a un daño más grave para su credibilidad internacional a largo plazo que si aceptan a regañadientes la presión de un aliado tradicional. Como resultado, en lo que Dan Drezner llama la «paradoja de las sanciones», si bien un país es más propenso a imponer sanciones a sus adversarios, las sanciones suelen funcionar mejor contra aliados<sup>8</sup>.

Por último, si tanto la disuasión como la coacción fracasan, los países pueden utilizar sanciones económicas como castigo. Se trata de la plena realización de la amenaza disuasoria de las sanciones económicas que, de hecho, pueden ser más amplias que lo que se amenazó originalmente. En tales circunstancias, las sanciones no pretenden cambiar la política del adversario, sino privarlo de recursos durante un período prolongado. De nuevo, la influencia aislada de las sanciones es limitada, pero eso no significa que su empleo no tenga consecuencias. George Kennan afirmó en 1946 que:

«... sería un error desestimar la utilidad de las armas económicas cuando se utilizan como medio de presión contra los grandes Estados totalitarios, especialmente cuando estos son a su vez económicamente poderosos... Los soviéticos recurrirían, sin dudarlos,

a una política de completa autarquía económica antes que comprometer cualquiera de sus principios políticos. No quiero decir que sean totalmente inmunes a la presión económica. La presión económica puede tener un importante efecto acumulativo cuando se ejerce durante un largo período de tiempo y de forma sabia contra el Estado totalitario. Pero no creo que pueda tener resultados inmediatos, incisivos y espectaculares en un gran país totalitario como Rusia»<sup>9</sup>.

Obviamente, cuantos más Estados participen en las sanciones, más efectivas estas pueden ser porque el país sancionado tiene menos opciones de evasión<sup>10</sup>. Aun así, los países sancionados nunca son receptores pasivos, sino que aplican sus propias estrategias para mitigar o eludir las sanciones que se les imponen. Las sanciones económicas no se producen en un vacío. A menudo implican una amplia coordinación de actividades diplomáticas, informativas, de inteligencia y militares para aplicar plenamente y responder a las estrategias de evasión del objetivo. Además de las estrategias de evasión, los países sancionados también pueden escalar la situación. Entre sus opciones figuran la imposición de sanciones a otros, presión diplomática y hasta el uso de la fuerza militar. Tanto el país sancionado como los países sancionadores pueden intentar coaccionar al otro para que cumpla con sus deseos políticos.

Por paradójico que parezca, sancionar a otro país también implica sancionarse a sí mismo<sup>11</sup>. Hay dos partes en cualquier transacción y si bien se le puede negar el acceso a bienes y servicios al país sancionado, también hay un proveedor o comprador en el país sancionador que se ve privado de oportunidades de negocio o recursos del sancionado. Si el peso económico relativo del país sancionador es lo suficientemente grande y sus empresas disponen de mercados o fuentes alternativas, las consecuencias económicas sobre él serán menores que las impuestas al país sancionado. Pero este no es necesariamente el caso. El hecho de que Occidente no prohíba la importación de petróleo y gas ruso, a pesar de un régimen de sanciones masivo, es un reconocimiento de que el bloqueo de las exportaciones energéticas rusas perjudicaría más a Europa que a Rusia<sup>12</sup>.





Motín del té en el puerto de Boston. (Litografía de N. Currier, 1846; imagen: Biblioteca del Congreso)

## Primeros ejemplos históricos de la coerción económica en Estados Unidos

Para los estadounidenses, la coerción económica como alternativa a la fuerza militar tiene profundos antecedentes históricos anteriores a la fundación de la república. También pone de manifiesto hasta qué punto el conflicto económico puede desembocar precisamente en el conflicto militar que pretende evitar. En 1765-66, durante la crisis de la Ley del Timbre, la mayoría de las colonias estadounidenses se reunieron en el Congreso de la Ley del Timbre de 1765 para coordinar su respuesta y las que no asistieron tomaron nota de los procedimientos. Los colonos de todo Estados Unidos dejaron de comprar productos británicos con el objetivo explícito de crear un descontento económico en Gran Bretaña que se tradujera en una presión política para la derogación de la legislación<sup>13</sup>. La resistencia local también incluyó la violencia, especialmente dirigida a los funcionarios de recaudación. La presión económica de las colonias contribuyó a una crisis económica en Gran Bretaña. Los trabajadores británicos se amotinaron y los comerciantes declararon ante el Parlamento las devastadoras consecuencias financieras

del boicot comercial colonial. El Parlamento, sin embargo, carecía de una opción efectiva de escalada. Un miembro del Parlamento interpeló a Benjamin Franklin, entonces un cabildero colonial, durante su testimonio sobre cómo los colonos boicoteadores harían frente a una escalada militar para hacer cumplir la Ley del Timbre. Franklin descartó previsoramente esa solución argumentando: «Supongamos que se envía una fuerza militar a América. No encontrarán a nadie en armas. ¿Qué harán entonces? No pueden obligar a un hombre a comprar sellos si este decide prescindir de ellos. No encontrarán una rebelión y, de hecho, podrían crearla»<sup>14</sup>. Ante una resistencia colonial unida, una severa presión económica y la falta de una alternativa eficaz de escalada, el Parlamento cedió a las demandas coloniales y derogó la legislación<sup>15</sup>. Estas estrategias no siempre tuvieron éxito, ya que los boicots posteriores a otros impuestos coloniales no fueron ni tan unánimes, ni tan extendidos, ni tan eficaces como los boicots a la Ley del Timbre, aunque sí profundizaron el resentimiento político y económico de muchos colonos hacia el control imperial<sup>16</sup>.

La presión económica también puede producir resultados no deseados y las sanciones de Gran Bretaña



La Asamblea General de la Sociedad de las Naciones se reúne en Ginebra en septiembre de 1935 para abordar el conflicto entre Italia y Etiopía. (Foto: Agence France-Presse)

sobre las colonias americanas es ejemplo de ello. La Ley del Puerto de Boston (1774), la cual cerró Boston al comercio exterior hasta que la ciudad reembolsara a la Compañía de las Indias Orientales por el té destruido en el Motín del Té, fue un intento de castigar a la colonia, pero precipitó el Primer Congreso Continental y un boicót de represalia a los productos británicos<sup>17</sup>. A medida que tanto Gran Bretaña como las colonias buscaban cambios políticos que infringían las áreas en las que cada una se sentía soberana, la combinación de represalias del conflicto político y económico entre ellas se convirtió en una rebelión abierta.

En las primeras décadas de la nueva república, los responsables políticos estadounidenses, que disponían de escasas opciones políticas para reparar los agravios políticos, recurrieron a las sanciones económicas. Durante las guerras napoleónicas, la interferencia británica y francesa en el comercio estadounidense, la confiscación de cargamentos y la captura de marineros llevaron a la administración de Jefferson a aprobar la Ley de Embargo (1807) y a cortar el comercio estadounidense con el mundo exterior<sup>18</sup>. El bloqueo británico aisló efectivamente a Francia del comercio estadounidense independientemente de la política de Estados Unidos. Gran Bretaña tenía fácil acceso a materias primas alternativas

procedentes de América Latina y Francia acogió con satisfacción la medida, ya que no solo perjudicaba más a la economía británica que a la francesa, sino que también creaba más fricciones políticas entre Gran Bretaña y Estados Unidos<sup>19</sup>. La totalidad del bloqueo resultó contraproducente porque también sancionaba el comercio estadounidense. Muchos estadounidenses enviaron ilegalmente mercancías a Canadá para transbordarlas a Gran Bretaña, eludiendo así el embargo<sup>20</sup>. Como resultado, la política de embargo fue un ignominioso fracaso que perjudicó los intereses económicos estadouni-

denses, exacerbó las tensiones nacionales e internacionales y no consiguió mejorar el trato europeo hacia Estados Unidos<sup>21</sup>. La posterior legislación estadounidense, la Ley de No Comercio de 1809, relajó el embargo y lo limitó únicamente al comercio con los beligerantes, Gran Bretaña y Francia, pero siguió siendo tan ineficaz como la Ley de Embargo y sirvió simplemente como precursora de la Guerra de 1812. Los intentos de soluciones no militares a las disputas políticas internacionales siguieron siendo un elemento básico de la política exterior estadounidense durante todo el siglo XX hasta la actualidad.

## Italia y la guerra de Etiopía

El ataque a Etiopía por parte de Italia en 1935 supuso un destacado fracaso de las sanciones económicas internacionales. Como parte de las ambiciones de Benito Mussolini de crear un imperio italiano en África, Italia invadió Etiopía en un desafío directo a la Sociedad de las Naciones y al sistema de Versalles. La Sociedad, liderada por el Reino Unido, trató de coaccionar a Italia para que detuviera su agresión y aplicó la más amplia gama de sanciones económicas impuestas en el período de entreguerras. Sin embargo, aunque extensas, las sanciones no incluían el petróleo y otras materias primas clave. Gran Bretaña y Francia seguían preocupadas por el resurgimiento alemán y tenían reservas sobre la posibilidad de alejar completamente a Italia del frente de Stresa, la alianza antialemana entre



Los acorazados USS *West Virginia* y USS *Tennessee* arden en Pearl Harbor tras el ataque japonés del 7 de diciembre de 1941. (Foto: Archivos Nacionales)

Gran Bretaña, Francia e Italia firmada en 1935<sup>22</sup>. Italia tenía, o al menos amenazaba con tener, otras opciones de escalada. Mussolini declaró que el cierre del canal de Suez o un embargo de petróleo y carbón serían considerados actos de guerra. Un conflicto armado anglo-italiano habría eliminado la débil esperanza que podía tener Gran Bretaña de mantener el interés italiano en apoyar lo que quedaba del frente de Stresa<sup>23</sup>.

Además de estas complicaciones geopolíticas, Gran Bretaña y Francia preveían que Estados Unidos no respetaría las sanciones petroleras de la Sociedad de las Naciones porque no era miembro y carecía de un mecanismo legal para limitar el comercio. La política étnica interna de Estados Unidos hacía que cualquier acción fuera problemática dada su gran población italoamericana<sup>24</sup>. Tras la invasión italiana de Etiopía, el alcalde de Nueva York, Fiorello La Guardia, encabezó un acto en Madison Square Garden «para demostrar que todos los italianos que residen en Estados Unidos están preparados para ayudar a Italia a luchar contra la brutal coalición internacional encabezada por Inglaterra»<sup>25</sup>. También era improbable que la Unión Soviética y Rumanía,

otros grandes exportadores de petróleo de la época, apoyaran un embargo de petróleo<sup>26</sup>.

En consecuencia, Italia se vio sometida a amplias sanciones económicas que causaron graves dificultades, pero que no impidieron directamente sus operaciones militares. Las exportaciones cayeron entre un tercio y la mitad y la producción industrial se redujo en más de un 20 por ciento en los meses posteriores a la imposición de las sanciones de la Sociedad<sup>27</sup>. Aunque los italianos se enfrentaron a dificultades económicas, el hecho de no imponer sanciones a los recursos más vitales —petróleo y carbón—, el miedo a que Estados Unidos y otros exportadores de petróleo no respetaran las sanciones, así como las preocupaciones geopolíticas de Occidente sobre Alemania, y la posible amenaza de escalada italiana, resultaron fatales para los intentos de detener a Mussolini.

## Japón y Pearl Harbor

Incluso cuando las sanciones económicas son devastadoras, creíbles y extensas, el país sancionado podría no ceder. Las perspectivas y la aplicación de las sanciones podrían tener demasiado éxito y



el adversario podría optar por una escalada militar en lugar de ceder ante estas. En 1941, Japón amplió sus operaciones militares desde China hasta la Indochina controlada por Vichy, convirtiendo la colonia francesa en un vasallo de facto del imperio japonés. Estados Unidos ya había impuesto un régimen de licencias para el petróleo, si bien Japón había logrado obtener muchas licencias y había acumulado unas arcas de guerra en el extranjero para financiar la importación de material militar. Sin embargo, en un esfuerzo adicional destinado a coaccionar a Japón para que se retirara, así como para privarle de los recursos económicos necesarios para una nueva agresión, la administración Roosevelt congeló los activos japoneses en Estados Unidos en julio de 1941 e impidió que Japón gastara dólares u oro en las instituciones financieras estadounidenses. Incluso en el improbable caso de que Japón pudiera ejercer sus licencias petrolíferas, la congelación de activos impedía a Japón pagar las materias primas necesarias. Gran Bretaña y los Países Bajos siguieron con congelaciones idénticas, completando el aislamiento de Japón de los mercados mundiales<sup>28</sup>.

Con el acceso a sus activos financieros en el extranjero cortado y bloqueado en los mercados financieros, Japón se enfrentó a la perspectiva de la disminución del petróleo y otras materias primas cruciales. Ante la disminución de las reservas, los líderes japoneses se enfrentaron a un desagradable dilema político. Podían dar marcha atrás y cesar su expansión en Indochina

ese camino. En segundo lugar, podrían haber sufrido las consecuencias del aislamiento económico con sus efectos nocivos sobre el ejército japonés en China y la vulnerabilidad naval ante Estados Unidos. Aunque no sería un declive tan rápido como la capitulación, todo indicaba un resultado similar a largo plazo. La tercera opción consistía en capturar las materias primas de las Indias Orientales Holandesas para presentar a Occidente un hecho consumado que permitiera a Japón negociar una paz aceptable que reconociera una ampliación de su esfera de influencia en Asia Oriental. Sin embargo, la abrumadora superioridad material que podían ejercer Estados Unidos y sus aliados hacía que esta opción fuera arriesgada y que probablemente condujera a un fracaso catastrófico<sup>29</sup>.

El alcance diplomático de las sanciones —que incluían a Estados Unidos, Gran Bretaña y Holanda—, así como la sensibilidad económica del petróleo, el hierro, el acero y otros insumos industriales, hicieron que las sanciones fueran devastadoramente efectivas. Estados Unidos también había reforzado sus fuerzas navales y aéreas en Hawái y Filipinas como parte de un esfuerzo por reforzar su disuasión militar en el Pacífico, además de ampliar su apoyo financiero y militar al régimen nacionalista chino. Al mismo tiempo, Estados Unidos presionó a los japoneses para que se retiraran de China e Indochina y se distanciaran de la alianza del Eje<sup>30</sup>.

El caso de Japón pone de relieve cómo las sanciones económicas y los esfuerzos de coerción obligan al país sancionado a actuar —incluso si los resultados

El caso de Japón pone de relieve cómo las sanciones económicas y los esfuerzos de coerción obligan al país sancionado a actuar —incluso si los resultados son devastadores— y atenerse a las consecuencias en vez del país sancionador decidir las acciones.

y China, reconociendo así su continua dependencia económica de Estados Unidos y revelando su vulnerabilidad ante futuras iteraciones de chantaje económico. Esta humillación significaba renunciar a sus ambiciones de gran potencia y seguir desempeñando un papel subordinado a Occidente, especialmente a Estados Unidos. Después de haber sido testigos y haber explotado las vulnerabilidades de China durante las décadas anteriores, los líderes japoneses no querían seguir

son devastadores— y atenerse a las consecuencias en vez del país sancionador decidir las acciones. A pesar de que Estados Unidos alineó sus instrumentos militares, económicos y diplomáticos de poder nacional en una política clara y poderosa tanto de coerción como de disuasión, el país sancionado no cedió y las sanciones se convirtieron en un preludio de guerra. Enfrentados a tres opciones poco atractivas, los líderes japoneses eligieron la más arriesgada y agresiva:



Paracaidistas británicos se desplazan después del primer asalto aéreo al aeródromo de El Gamil, en Port Said, Egipto, el 5 de noviembre de 1956, durante la crisis de Suez. (Foto: Museo Imperial de la Guerra)

lanzar un ataque contra la flota estadounidense en Pearl Harbor y apoderarse de las Indias Orientales Holandesas, que eran ricas en petróleo.

## La crisis de Suez

La crisis de Suez en 1956 es un buen ejemplo de cómo las sanciones económicas contra aliados pueden resultar exitosas. El presidente egipcio Gamal Nasser nacionalizó la Compañía del Canal de Suez, que en aquel entonces era una de las mayores empresas del mundo. Gran Bretaña y Francia, cuyos Gobiernos habían sido los principales accionistas de la empresa, se opusieron rotundamente a esta expropiación sin éxito. Ambos países consideraban que el control del canal de Suez era un interés nacional vital y el primer ministro británico Anthony Eden lo consideraba la «tráquea» del imperio<sup>31</sup>. La medida de Nasser fue popular en toda la sociedad egipcia y en el mundo árabe. Los primeros esfuerzos de presión económica sobre Egipto consistieron en el pago de peajes por el paso del canal a una nueva Asociación de Usuarios del Canal de Suez en lugar de al Gobierno egipcio. Esto pronto se derrumbó cuando Estados Unidos se retiró del acuerdo, socavando así el efecto de las sanciones económicas al régimen de Nasser<sup>32</sup>.

Estados Unidos y muchos otros países consideraron la intervención militar anglo-francesa como un

regreso a la diplomacia de cañonero y exactamente el tipo de política colonial de las grandes potencias que, en su opinión, debería haber quedado en el pasado. Los países de Oriente Medio pararon de suministrar petróleo a Gran Bretaña y Francia, y Estados Unidos indicó que no suministraría lo que faltara. Estados Unidos también dio a entender que interferiría en el acceso de Gran Bretaña a los préstamos del Fondo Monetario Internacional. Después de que el ministro de finanzas británico, Harold Macmillan, dijera al gabinete (erróneamente) que Estados Unidos estaba socavando la libra en los mercados de divisas, el Gobierno británico se echó atrás ignominiosamente. Los Gobiernos británico y francés (junto con Israel), aunque tuvieron éxito militarmente en la captura del canal de Suez, acabaron cediendo y aceptando el control egipcio del canal. El grado de interdependencia con Estados Unidos hizo que la presión económica fuera considerable. Las estrechas relaciones políticas y de seguridad entre los tres aliados occidentales en Europa significaban que la aquiescencia política, aunque bochornosa, probablemente conduciría a un cese inmediato de las sanciones y a una vuelta a las condiciones económicas antes de la crisis, preservando así los demás fundamentos de sus relaciones políticas y de seguridad existentes<sup>33</sup>. Este caso es un ejemplo de la eficacia de las sanciones contra aliados.





Los precios de la gasolina se muestran en una gasolinera el 1 de junio de 2022 en Los Angeles. El precio medio nacional de la gasolina en Estados Unidos se disparó hasta alcanzar un récord de 4.67 dólares por galón y se esperaba una nueva subida en los próximos meses. (Foto: Zeng Hui, Xinhua/Alamy Live News)

## Rusia y las sanciones

Los países que amenazan o imponen sanciones deben considerar cómo encajan estas en sus objetivos estratégicos más amplios. La amenaza de nuevas sanciones occidentales a Rusia antes de la invasión de Ucrania en 2022 se diseñó en primer lugar para disuadir al presidente Vladimir Putin de atacar a su vecino. Estados Unidos y sus aliados amenazaron con graves consecuencias para las conexiones financieras, comerciales y de intercambio de Rusia con Occidente en caso de que se produjera un nuevo conflicto en el Dombás. Aunque algunas de las posibles consecuencias no eran del todo claras —por ejemplo, qué se haría con respecto al gasoducto Nord Stream 2—, estaba claro que una solución militar rusa desencadenaría una respuesta económica inmediata y global. Estas posibles sanciones, junto con una amplia e impresionante campaña de información, coordinación diplomática y apoyo militar, proporcionaron un claro mensaje de que la agresión tendría un alto costo. Las sanciones constituyeron uno de los principales pilares de la estrategia de disuasión de Washington.

Sin embargo, no es necesariamente el caso de que el miedo a los costos de un ataque supere los beneficios esperados. Los costos militares de la invasión de Ucrania, junto con las consecuencias de las sanciones económicas, no superaron los beneficios que Putin esperaba de una acción militar decisiva. Los inesperados acontecimientos militares, económicos y diplomáticos ocurridos desde la invasión rusa de Ucrania han desafiado las expectativas que se tenían antes del inicio de las hostilidades. La resistencia ucraniana ha tenido un éxito extraordinario y la destreza militar rusa ha sido mucho menos eficaz de lo que los Gobiernos ruso y occidentales habían previsto. El alcance de las sanciones económicas ha sido mucho más draconiano de lo que los países occidentales habían señalado en un principio. Las denuncias diplomáticas de la agresión rusa también han sido severas: en las Naciones Unidas, más países votaron para condenar la invasión rusa de 2022 que sus anexiones de 2014 (141 frente a 100), mientras que menos apoyaron a Rusia (5 frente a 11) o se abstuvieron (35 frente a 58)<sup>34</sup>.

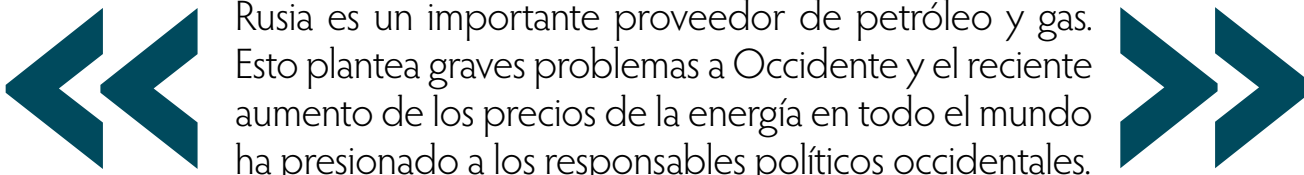
Al no haber conseguido disuadir a Rusia, la imposición de sanciones entra en un terreno en el que Estados Unidos, sus aliados y Ucrania podrían tener objetivos divergentes. Aunque Occidente está unificado en su imposición de amplias sanciones ahora, los diferentes estados finales estratégicos entre las potencias implicadas pueden afectar la cohesión y el impacto de las sanciones. Si el objetivo es obligar a Rusia a detener su agresión, entonces comunicar la promesa de una importante reducción de las sanciones para acompañar una retirada rusa al statu quo de 2021 sería un curso de acción apropiado. Esta podría ser la opción preferida por varios Gobiernos europeos, pero podría no coincidir con la de Estados Unidos o Ucrania. Sin embargo, la flagrante violación de la soberanía ucraniana y de las normas internacionales por parte de Rusia podría forzar una reorientación a largo plazo de la relación de Occidente con Rusia. Independientemente del destino de Ucrania, contener y aislar a Rusia puede convertirse en el nuevo objetivo de la política de seguridad europea de Occidente. De ser así, incluso si Rusia detiene su agresión, las sanciones se mantendrían, como han sugerido Estados Unidos y muchos otros miembros de la OTAN. Por supuesto, esta política no proporcionaría a Rusia ningún incentivo económico para reducir sus operaciones en Ucrania<sup>35</sup>.

Históricamente, las sanciones sobre el petróleo y las materias primas son especialmente eficaces. La falta de sanciones sobre el petróleo a Italia en 1935 probablemente hizo que los esfuerzos de la Sociedad de las Naciones fracasaran<sup>36</sup>. Las devastadoras consecuencias de las sanciones coordinadas sobre el petróleo

humillante desescalada de su intervención militar en Suez<sup>38</sup>. Sin embargo, Rusia es un importante proveedor de petróleo y gas. Esto plantea graves problemas a Occidente y el reciente aumento de los precios de la energía en todo el mundo ha presionado a los responsables políticos occidentales. Por otro lado, Rusia es extremadamente dependiente de los suministros extranjeros de productos de alta tecnología, especialmente para sus avanzados sistemas de armamento<sup>39</sup>.

Las opciones de escalada de Rusia son limitadas. El dilema de su implicación militar en Ucrania y el actual número de tropas en esa guerra han erosionado la credibilidad de las amenazas convencionales rusas ante los miembros de la OTAN. La adhesión de Suecia y Finlandia a la OTAN no ha hecho más que reforzar la alianza. Las amenazas rusas de escalada nuclear fuera de Ucrania se ven efectivamente disuadidas por el paraguas nuclear estadounidense.

Un área en la que Rusia aún conserva la capacidad creíble de escalar es en las sanciones económicas contra Occidente<sup>40</sup>. Aunque las economías europeas se están moviendo sistemáticamente para desvincular su infraestructura energética de la dependencia de las importaciones rusas, todavía siguen siendo vulnerables. La Unión Europea ha limitado las importaciones de petróleo ruso; sin embargo, reconociendo que esto perjudicaría a algunos miembros de forma desproporcionada, Hungría, la República Checa y Eslovaquia quedaron exentas de este embargo<sup>41</sup>. Europa es aún más vulnerable a una reducción o embargo del gas natural y es más sensible durante los meses de invierno. El Fondo Monetario Internacional advirtió recientemente que un corte parcial o total del gas


 Rusia es un importante proveedor de petróleo y gas. Esto plantea graves problemas a Occidente y el reciente aumento de los precios de la energía en todo el mundo ha presionado a los responsables políticos occidentales.

a Japón en 1941, junto con la congelación de sus activos financieros, lo empujaron a la guerra con Estados Unidos para apoderarse de las instalaciones petrolíferas de las Indias Orientales Holandesas<sup>37</sup>. El embargo del petróleo árabe y estadounidense y las presiones financieras obligaron a Francia y el Reino Unido a una

natural ruso podría llevar a las economías europeas a la recesión. Sin embargo, el suministro de gas ruso a Europa ya ha descendido un 60 % desde junio de 2021<sup>42</sup>. La Unión Europea puede paliar algunas de las repercusiones económicas de la interrupción total del suministro de gas natural ruso mediante el aumento de

las importaciones de gas natural licuado. Sin embargo, muchos países de Europa central y oriental sufrirían importantes dificultades económicas, con una caída del PIB de hasta el 6 %<sup>43</sup>. Rusia perdería grandes cantidades de ingresos, ya que los gasoductos de gas natural crean una dependencia mutua y son fijos tanto para los consumidores europeos como el proveedor ruso. Aunque no será fácil, los europeos tienen más flexibilidad para encontrar fuentes de energía alternativas si se cierran los oleoductos y gasoductos rusos que los rusos para encontrar clientes alternativos, al menos a corto y medio plazo. No está tan claro si los europeos (y los estadounidenses) tienen más capacidad de recuperación que los rusos ante las dificultades, el aumento de los precios de la energía y una gran recesión económica.

## Reflexiones finales

La mayor preocupación en relación con las sanciones económicas es probablemente la capacidad de Occidente para mantenerlas durante un período prolongado. Las sociedades democráticas necesitan el apoyo interno para sus políticas exteriores y son sensibles a los costos económicos que sus propias sanciones podrían causar entre su población. El aumento de los precios de la energía, provocado en parte por las preocupaciones geopolíticas sobre Ucrania, es poco popular en Europa y Estados Unidos. Un período prolongado de combustible caro, precios más altos, aumento de los tipos de interés y contracción económica

no será un buen augurio para las perspectivas políticas de los líderes del Partido Demócrata estadounidense. Esto podría dificultar mantener sanciones económicas firmes contra Rusia si la guerra de Ucrania se prolonga. No es en absoluto evidente que la ayuda militar occidental, que ha sido crucial para frenar el avance ruso, sea suficiente para que Ucrania continúe la guerra hasta una conclusión aceptable. Si el conflicto se convierte en una guerra de desgaste a largo plazo, las dificultades económicas en Occidente podrían aumentar y dar lugar a recesiones. Esto generaría presión para que se adopten políticas que den lugar a una conclusión de la guerra que reducirían los precios del petróleo y estabilizarían las economías occidentales. Un especialista se refirió a acontecimientos de hace dos siglos parecidos con palabras que podrían tener cierta aplicabilidad hoy: «El mayor error de cálculo de Jefferson fue la disposición de su propio pueblo a soportar las dificultades económicas en aras de los principios»<sup>44</sup>. Queda por ver si los cálculos del presidente Joseph Biden, el presidente Emmanuel Macron, el canciller Olaf Scholz y el primer ministro Boris Johnson sobre la resistencia de sus poblaciones son más acertados. ■

*El autor desea agradecer a Michael Neiberg, Ron Granieri y Jacqueline Whitt sus atentos comentarios sobre los borradores de este artículo. Las opiniones expresadas aquí son del autor y no representan la postura de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA ni del Departamento de Defensa.*

## Notas

1. Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3ª ed. (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007); Robert Pape, «Why Economic Sanctions Do Not Work», *International Security* 22, nro. 2 (otoño de 1997): 90–136, <https://doi.org/10.2307/2539368>; Kimberly Ann Elliott, «The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?», *International Security* 23, nro. 1 (verano de 1998): 50–65, <https://doi.org/10.2307/2539262>.

2. Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*; Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox* (New York: Cambridge University Press, 1999), 66–68.

3. David Cortwright, George A. Lopez y Elizabeth S. Rogers, «Targeted Financial Sanctions: Smart Sanctions That Do Work», en *Smart Sanctions*, ed. David Cortwright y George A. Lopez (New York: Rowman & Littlefield, 2002), 23–40.

4. Tami Davis Biddle, «Coercion Theory: A Basic Introduction

for Practitioners», *Texas National Security Review* 3, nro. 2 (primavera de 2020): 102, <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/8864>.

5. Peter George, *Dr. Strangelove: Or How I Learned to Stop Worrying and Love the Bomb* (London: Bantam Books, 1963), 96.

6. Biddle, «Coercion Theory», 102.

7. *Ibid.*

8. Drezner, *The Sanctions Paradox*, 33–35.

9. Giles D. Harlow y George C. Maertz, eds., *Measures Short of War: The George F. Kennan Lectures at the National War College, 1946-47* (Washington, DC: National Defense University Press, 1991), 10.

10. Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, 57–59.

11. *Ibid.*, 112.

12. Barry Eichengreen, «What Money Can't Buy: The Limits of Economic Power», *Foreign Affairs* 101, nro. 4 (julio/agosto de 2022): 64–73, accedido 8 de julio de 2022, <https://www>.



[foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-06-21/what-money-cant-buy-economic-power](https://foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-06-21/what-money-cant-buy-economic-power).

13. Fred Anderson, *Crucible of War* (New York: Alfred A. Knopf, 2000), 682.
14. *Ibid.*, 707.
15. *Ibid.*, 653, 695–708; Edmund S. Morgan y Helen M. Morgan, *The Stamp Act Crisis: Prologue to Revolution* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1995), 271–92.
16. John Shy, «The American Colonies in War and Revolution, 1748-1783», en *The Oxford History of the British Empire: Volume II, The Eighteenth Century*, ed. P. J. Marshall (New York: Oxford University Press, 2001), 312–13.
17. Kathleen Burk, *Old World, New World* (New York: Atlantic Monthly Press, 2007), 137–44.
18. George Herring, *From Colony to Superpower* (New York: Oxford University Press, 2008), 119.
19. *Ibid.*, 119–20.
20. *Ibid.*, 120.
21. Donald Hickey, *The War of 1812: A Forgotten Conflict* (Chicago: University of Illinois Press, 2012), 18–21.
22. A. J. P. Taylor, *The Origins of the Second World War* (New York: Simon & Schuster, 1961), 91–92.
23. Nicholas Mulder, *The Economic Weapon* (New Haven: Yale University Press, 2022), 217; Taylor, *The Origins of the Second World War*, 92.
24. G. Bruce Strang, «'The Worst of all Worlds': Oil Sanctions and Italy's Invasion of Abyssinia, 1935-36», *Diplomacy and Statecraft* 19, nro. 2 (2008): 210–35, <https://doi.org/10.1080/09592290802096257>.
25. *Il Progresso*, citado en H. Paul Jeffers, *The Napoleon of New York: Mayor Fiorello La Guardia* (New York: John Wiley & Sons, 2002), 234.
26. Strang, «The Worst of all Worlds», 216.
27. Nicholas Mulder, «The Sanctions Weapon», *Finance and Development* (junio de 2022): 20–23, accedido 12 de junio de 2022, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Fandd/Article/2022/June/Mulder.ashx>.
28. Edward S. Miller, *Bankrupting the Enemy: The U.S. Financial Siege of Japan Before Pearl Harbor* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2007), 191–92, 195–96.
29. Jeffrey Record, *A War It Was Always Going to Lose: Why Japan Attacked America in 1941* (Washington, DC: Potomac Books, 2010), 125–26; Miller, *Bankrupting the Enemy*, 241–43.
30. Miller, *Bankrupting the Enemy*, 257.
31. Anthony Eden, *Memoirs of Sir Anthony Eden: Full Circle* (London: Cassell, 1960), 474.
32. Diane B. Kunz, *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991), 112.
33. *Ibid.*
34. Asamblea General de la ONU, Resolución 11/1, Undécima Sesión Especial de Emergencia, A/ES/11/1 (2 de marzo de 2022); Asamblea General de la ONU, Resolución 68/262, Integridad territorial de Ucrania, A/RES/68/262 (1 de abril de 2014).
35. Daniel W. Drezner, «What is the Plan Behind Sanctioning Russia?», *Washington Post* (sitio web), 1 de marzo de 2022, accedido 6 de mayo de 2022, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/03/01/what-is-plan-behind-sanctioning-russia/>.
36. Strang, «The Worst of all Worlds», 202.
37. Record, *A War It Was Always Going to Lose*, 38–41.
38. Kunz, *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis*, 143–52.
39. Eichengreen, «What Money Can't Buy», 73.
40. Emily Rauhala et al., «E.U. Accuses Russia of 'Blackmail' after Gas Cut to Poland and Bulgaria», *Washington Post* (sitio web), 27 de abril de 2022, accedido 18 de julio de 2022, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/27/russia-gas-poland-bulgaria-eu-reactions/>.
41. Jennifer Rank, «EU Leaders Agree to Partial Embargo of Russian Oil Imports», *The Guardian*, 31 de mayo de 2022, accedido 20 de julio de 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/may/30/eu-nears-compromise-agreement-for-partial-ban-on-russian-oil>.
42. Gabriel Di Bella et al., *Natural Gas in Europe: The Potential Impact of Disruptions to Supply* (Washington, DC: International Monetary Fund, julio de 2022), 6.
43. *Ibid.*, 22–26.
44. Herring, *From Colony to Superpower*, 120.