

Sanciones económicas como instrumento de presión política

Mónica González Jiménez*

Introducción

Los estudios sobre sanciones económicas son sorprendentemente escasos, a pesar del interés que despertaron en la Segunda Guerra Mundial y en la Carta de las Naciones Unidas. El embargo petrolero árabe de 1973 intensificó la polémica sobre el uso de recursos económicos como instrumentos de presión política y, en la actualidad, los casos de Sudáfrica, los países bálticos e Irak han elevado el interés sobre el tema. La posibilidad de influenciar cierta actitud política vía mecanismos económicos y financieros representa un gran margen de acción por la riqueza de elementos que pueden utilizarse como "instrumentos de presión" contra determinado país, mismo que normalmente reacciona desarrollando un esquema de "instrumentos de contra-medida". Este esquema afecta los ámbitos económicos, políticos y sociales.

La regionalización económica, el comercio exterior y la incierta disponibilidad de recursos puede amenazar la seguridad nacional o un "grado de capacidad". De esta dependencia se valen las sanciones económicas.

La situación se exagera cuando las materias primas se localizan en áreas políticamente inestables, y los países industrializados buscan asegurar su abastecimiento.

No se tiene aquí el propósito de considerar los diferentes mecanismos que buscan objetivos comer-

ciales, tales como restricciones cuantitativas al comercio exterior, cambios en las tarifas arancelarias, medidas proteccionistas o sanciones comerciales. Tampoco se hace referencia a recompensas económicas, paquetes de ayuda externa, garantías a la importación, préstamos para el desarrollo, etcétera. Estos mecanismos constituyen algo así como un premio al buen comportamiento y también se aplican con fines políticos.

Definición de términos

Existen por lo menos cinco tipos de embargo, dos formas de bloqueos y diversos boicots y sanciones. Varios autores tienden a usarlos indistintamente y, por ello, es importante definir las diferencias que existen entre ellos:

Bloqueo: Interrupción del comercio con el uso de fuerzas hostiles mediante una declaración oficial. Las fuerzas hostiles pueden ser navales o militares, mismas que intentarán cortar las comunicaciones para evitar el abastecimiento o explotación de ciertos productos o el intercambio comercial en general, incitando a terceros países a apoyarlos y notificando a los países neutrales.

Boicot: Rompimiento de relaciones comerciales sin estar respaldado por la ley. Puede referirse a las importaciones y/o exportaciones por parte de individuos, grupos u organizaciones

* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

civiles. Con el boicot, una o más naciones enemigas se encuentran en espera de que tal presión económica afecte el régimen, tal como sucedió con Estados Unidos y los puros cubanos, los espárragos chilenos, la seda china y las monedas de oro sudafricanas. Pueden basarse en un producto como en el caso del petróleo iraní o ser parciales o extensivas, como sucedió entre Estados Unidos e Israel.

Embargo: Prohibición comercial por parte de los gobiernos de uno o varios países, como una acción represiva contra ciertas conductas políticas, para perjudicar a una nación enemiga o presentar cierta postura. Toma la forma de reducciones o suspensión total a la exportación o importación de uno o varios productos. El embargo se realiza en forma individual o colectiva.

Ejemplos de ello lo constituye el embargo estratégico occidental de posguerra contra el bloque comunista, el embargo al gasoducto eurosiberiano de 1982 y el embargo de armas contra Irán e Irak, en los ochenta.

Sanciones: Penalidad que se aplica por violar un estatuto universalmente aprobado. Puede ser moral: condena mediante la opinión pública; armada: acción militar; o económica: interrupción temporal del comercio en uno o varios productos. Ejemplo de ello es la Sociedad de Naciones contra Italia en 1935 y las Naciones Unidas contra Rodesia en 1966. En 1991, se implementa por primera vez en la historia, una penalidad contra aquel que violara las sanciones dictaminadas por la comunidad internacional, contra Irak con motivo de la invasión a Kuwait.

Directivas teóricas

Diferentes paradigmas han encabezado y propiciado la aplicación de sanciones económicas. Desde principios del presente siglo hasta la década de los cuarenta prevalece la idea de que eran un instrumento de gran utilidad en la práctica de la política exterior. Durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, diversos actores las utilizaban por muy diferentes y complejas razones, si bien su popularidad decae puesto que la mayoría de las veces que

se aplicaron parecen haber sido un tanto improductivas.

A partir de los setenta se producen una gran cantidad de estudios sobre el tema; se desarrolla una nueva directiva teórica más escéptica, que juzga el resultado de las sanciones como impreciso, no obstante su aplicación se intensifica día a día.

La mayoría de los estudios aseguran que los objetivos de las sanciones son regresar al *status quo* anterior al acto de agresión o cambio político. En realidad, sus objetivos han sido menos ambiciosos al intentar influir en las élites sancionadas a adoptar un modelo de comportamiento determinado, declarar una postura en materia de política exterior, agredir económicamente al enemigo, crear satélites económicos o consolidar áreas de influencia. Lo más curioso de todo, es que muchas veces los resultados han sido completamente contrarios a lo esperado.

Resultados del análisis de casos

Para una mejor observación de los resultados es necesario separar al sancionador del sancionado, y distinguir tres niveles operativos: multilateral o internacional, regional o comunitario, e individual o nacional.

Las sanciones pueden ser preventivas o terapéuticas en su mismo entorno punitivo. Grandes esperanzas se han plasmado en la amenaza de sanciones como primera instancia para que un país modifique su comportamiento dado su efecto económico. La posibilidad de imponer sanciones puede tener un efecto disuasivo que algunas veces funcionó como en los casos de Yugoslavia y Finlandia. Sin embargo, tal amenaza no detuvo oportunamente a Mussolini, ni a Smith, Jaruzesli, Noriega y Hussein. En términos políticos parece ser mejor la amenaza implícita o latente que la explícita porque, una vez herido el *amour propre* del país amenazado, éste puede preferir las sanciones económicas a la humillación o capitulación ante las presiones externas y sólo la sutileza podría lograr que la mera "amenaza" produzca el cambio deseado.

Al aplicar sanciones a nivel multilateral, nos encontramos con distintos problemas que inciden en los resultados. El primero es que no existe una sanción fija en relaciones internacionales, no se encuentran

estipulados ni señalados los pasos a seguir en ningún acuerdo, sino que se integran conforme a las demandas planteadas por los Estados que las imponen. Esto tiene un poco de lógica porque no es posible aplicar las mismas sanciones a todos los países, y cada caso presenta sus propias características económicas y políticas. Otro problema es la concertación de las demandas. Cada país presenta un número limitado de líneas de actuación de acuerdo a su propia situación económica, política y a la actuación de los grupos de presión.

En general, el sancionador multilateral, regional o individual presenta el modelo de comportamiento siguiente:

- Amenaza de aplicar sanciones económicas.
- Establecimiento de sanciones financieras y anulación de créditos a la exportación.
- Rompimiento de relaciones diplomáticas, levantamiento de derechos aéreos y navales en propio territorio, así como la anulación de tarifas preferenciales en materia de comercio exterior.
- Aplicación de sanciones parciales en la exportación y/o importación.
- Aplicación de sanciones totales a la importación.
- Aplicación de sanciones totales a la exportación.
- Retiro de connacionales y anulación de visas a la población del país enemigo.

En todos los casos, las sanciones se aplican con un propósito demostrativo: la desaprobación, es decir, declarar su postura frente a una determinada acción. En algunos casos ni siquiera se supone el efecto sobre el país sancionado y mucho menos en el que sanciona. En este sentido representan una forma de "señalar" su postura. Existen circunstancias bajo las cuales parece inadecuado para un gobierno el limitarse al mensaje impuesto que amenaza, ya que considera esencial demostrar su reprobación a pesar del costo económico de sus propios intereses. Las medidas económicas impuestas por Estados Unidos en respuesta a la influencia soviética en Afganistán, fueron extendidas *inter alia*, para servir a este propósito. Cuando un sancionador decide actuar como tal, sus razones pueden

ser diversas; tanto en el caso de Irán como en el de Rodesia representaron un intento por influir en determinada situación.

Aun si las sanciones no logran el propósito deseado, sirven para los fines de quienes las aplican: declarar la posición gubernamental a la sociedad civil, reafirmar la línea ideológica de su país, y enviar un mensaje a la comunidad internacional. Frecuentemente su aplicación se decide sobre estas bases. El argumento más importante en favor de tal política puede ser el deseo de mantener o mejorar las relaciones con terceros países o impresionar o disuadir a la opinión pública nacional. Parece ser que este argumento llevó a condenar a Italia, no tanto por Etiopía, sino por reprobación su romance con Hitler y por lo mismo, se dice que no se aplicaron con la rigidez debida para obtener los resultados esperados.

Reconocer la diversidad de intereses de más de 150 países que representan diferentes sistemas culturales, políticos, económicos y sociales, puede ser una tarea muy ardua, pero se hace fácil cuando la necesidad de colaborar es del interés común. No obstante, es muy difícil acordar la connotación de "seguridad comunitaria"* y mientras no exista comunión en el consenso, difícilmente se logrará erradicar la anarquía internacional, y enaltecer el desarrollo de la actuación conjunta.

A este fenómeno debemos agregar, la actitud siempre recelosa y algunas veces hostil de las naciones ante la sola sugerencia de aplicar sanciones, los compromisos con terceros países y el desacuerdo entre los teóricos que de cierta manera influyen. Controversias sobre el tema amenazan repetidamente con desarticular las "sociedades de paz".

Las sanciones de la ONU contemplan la opción cuando existe la amenaza de paz. Sin embargo, difícilmente se logra empatar la idea de amenaza de paz y decidir las acciones a seguir. Basta recordar las modificaciones que se han hecho al Pacto y la Carta, y la relajación de las medidas ahí señaladas.

El Consejo de Seguridad requiere de la aprobación de sus cinco miembros permanentes, y su actuación ha dado pie al surgimiento de diversos conflictos. Huelga hablar de la casi imposible unanimidad, sobre todo si el conflicto se complica con problemas de hegemonía.

* La mayoría se ha limitado a discutir sobre si la guerra es justa o injusta desde Hugo Grocio en el siglo XV a la fecha.

Las sanciones aplicadas por los organismos internacionales y regionales son vistas como un legítimo uso colectivo de la fuerza para mantener la autoridad de la ley internacional, y de las experiencias ventiladas en los foros internacionales se concluye que:

- Las sanciones individuales no llevan el apoyo moral internacional.
- Las naciones tienden a pelear por su soberanía y a preservar su interés nacional, encontrando intolerable el someterse a una autoridad internacional. El país sancionado da muestra de su soberanía retirándose de la organización. Las naciones deciden, de acuerdo a sus propios intereses, el unirse o no a la actuación internacional.
- Los Estados en general, los que han sido objeto de sanciones, los que han violado las mismas, y aquellos susceptibles de ser candidatos, no se interesan en las sanciones como un instrumento efectivo. Más aún, se encuentran más preocupados por convertirse en una Italia o en una China, en lugar de una Etiopía o una Manchuria.
- Las grandes potencias no se preocupan mucho por subordinar sus intereses a los de la comunidad internacional. Los países subdesarrollados no tienen el más mínimo interés por comprometerse con la aplicación de sanciones, muy especialmente si el país sancionado es su vecino. Los Estados se niegan a aplicar sanciones contra naciones con las cuales no tienen antecedentes de enemistades.

Algunas demandas de condena no encuentran apoyo en la comunidad internacional, la cual no se identifica con el problema, ni quiere declarar su posición, o simplemente no desea participar. En este caso se aplican sanciones económicas a título individual contra un país determinado. Estas sanciones tienen normalmente poco éxito porque encuentran otro mercado abierto y su fracaso se percibe desde la primera etapa. Este tipo de sanciones se aplica regularmente por cuestiones políticas, morales o sociales, por así demandarlo la población u opinión pública. En algunas ocasiones interviene el gobierno, pero la población se siente indignada a tal grado,

que por propia cuenta deja de consumir los productos del país que condenan. Otras veces la población no tiene nada que ver, y más aún, los empresarios presionan para que se proceda o no a aplicar la sanción, su aplicación depende del gobierno en turno y su necesidad de expresarse ideológicamente cuando estos grupos de presión, que acuden al gobierno en busca de una determinada acción, expresan su posición públicamente. Como ejemplo tenemos el British Labour Council y la American Federation of Labour entre otros sindicatos de 15 países y las IV Internacional, que boicotearon los productos japoneses desde 1935 hasta que concluyó la guerra. Igual sucede en el mismo periodo con los productos de la Italia de Mussolini y la Alemania de Hitler, boicots a los cuales se agregan los Arzobispados de Upsala y Canterbury.

Al aplicar sanciones, muchas veces se presupone que todos los países cuentan con el aparato gubernamental necesario para su ejecución y supervisión, o que se toman las medidas legislativas o administrativas necesarias. Normalmente esto no sucede; más aún, la mayoría de los países no se preocupan por castigar a las naciones que violan las sanciones, no verifican si se cumplen o no. Y si hablamos de la triangulación comercial, la situación se torna todavía más compleja.

Algunos países piensan que todos estos problemas se pueden solventar si existe el deseo político necesario. Suponiendo que sea cierto, debemos observar el interés propio de cada gobierno. Por parte de Estados Unidos, las sanciones aplicadas contra Rodesia fueron aún más estrictas que las provenientes de Londres.

Es difícil creer que las sanciones son aplicadas con igual fuerza por parte de los principales socios comerciales del país sancionado, toda vez que son los que se ven más afectados económicamente. La desigualdad de su aplicación canaliza las presiones a los grupos que adoptan su propia interpretación calculando las oportunidades comerciales en cuestión.

Junto con la aplicación de sanciones existe siempre un costo implícito: el sacrificio económico del sancionador. Los resultados son, a menudo, desfavorables para el país que las aplica (desempleos) y los intereses empresariales no son los únicos afectados, también se encuentran pérdidas en el sector de servicios (transportación, embarques, etcétera), y

esto afecta aún más en tiempos de recesión económica.

Los gobiernos que funcionan generalmente evalúan de una forma muy general los efectos probables en su economía, prestan poca atención al análisis serio sobre las repercusiones económicas y políticas que conlleva el aplicar sanciones. Parece ser que los que las aplican pocas veces perciben el juego en el mercado internacional o las consecuencias directas sobre su economía. Por ejemplo, el embargo del gasoducto eurosiberiano y el cerealero, entre otros, representaron cuantiosas pérdidas para Estados Unidos. Este problema ha demostrado ser ineludible. El gobierno difícilmente puede compensar satisfactoriamente a las compañías afectadas, lo cual eleva los costos potenciales y el tono de los grupos de presión. Los casos analizados con respecto al gasoducto eurosiberiano y los cereales son muy interesantes porque reflejan cómo el gobierno norteamericano diseña fórmulas para compensar a los afectados y busca mercados para estos sectores que surgen con gran fuerza como grupos de choque, hasta obtener el necesario apoyo gubernamental, que algunas veces va más allá del problema que se ventila.

La división en cuanto a la percepción del conflicto también resulta un problema para quienes aplican sanciones.

- La administración norteamericana ha tenido problemas al aplicar embargos comerciales a Corea del Norte, Cuba, Irán, Israel, Vietnam y el embargo cerealero.
- Las sanciones contra Rodesia tuvieron poco apoyo de la comunidad británica relacionada emocional y económicamente con el sector inglés rodesiano. En el caso de Rodesia, la publicidad jugó un papel importante.

Otros problemas que hemos encontrado se refieren a su conclusión. Frecuentemente cuando se levantan las sanciones, nadie recuerda las circunstancias sobre las cuales se aplicaron. El caso italiano nos presenta el mejor ejemplo, puesto que las sanciones se levantan no porque hubiese logrado su objetivo, sino precisamente lo contrario, porque Etiopía había sido invadida.

La aplicación de sanciones debe sortear diversos obstáculos. Se requiere de un complejo aparato ad-

ministrativo y de una difícil conciliación de intereses en conflicto, por no mencionar la necesaria participación de diferentes instituciones gubernamentales tales como relaciones exteriores, comercio, agricultura, aparato legislativo, hacienda, bancos centrales, etcétera. La mera administración de las sanciones financieras es, por sí misma, una cuestión muy compleja. Dentro de la operación de cualquier embargo, los problemas por la interpretación y las demandas por eximir el terreno humanitario o cualquier otro, invariablemente salen a flote, obligando a tomar decisiones que se contraponen. Más aún, la tenacidad burocrática es necesaria para eludir los obstáculos porque el gobierno no está preparado para aplicarlas. Esta persistencia, particularmente cuando se acuerda con otro gobierno, normalmente crea fricciones considerables.

Cuando las sanciones se imponen sobre bases voluntarias o nacionales, el problema de su levantamiento se relaciona principalmente con los problemas políticos o con un cambio de gabinete: Reagan, por ejemplo, levanta el embargo impuesto por Carter, debido al reconocimiento público del fracaso de las medidas, en torno al gasoducto eurosiberiano.

También debemos analizar a terceros actores: los países que deciden no participar en un conflicto y cuyas razones normalmente son:

- Problemas económicos, políticos y/o sociales propios, como en 1929 y la Gran Depresión.
- Temor a ganar terceros enemigos, como Japón e Italia.
- Por ser países subdesarrollados y esperar que las potencias aclaren su posición.
- Por no involucrarse en el conflicto.
- Por dificultades en sus relaciones comerciales como Jordania con Irak.
- Cuando el sancionado es una potencia y no pretende enemistarse, como Japón.
- Por sentimiento contra el sancionador, como Polonia ante la Sociedad de Naciones.
- Por ser países neutrales.
- Por la opinión pública o la presión de fracciones conservadoras, como los franceses contra la Italia de Mussolini.
- Por cuestiones de vecindad como Francia con España.

- Por pérdidas económicas y presiones por parte del sector empresarial, como el norteamericano, francés y suizo en el caso italiano.

Ya hemos hablado de los países que sancionan y el papel de los neutrales. Ahora hablaremos del país sancionado quien siempre argumenta primero legitimidad de su actuación, y si persiste la hostilidad procede a retirarse de la organización que lo condenó o a romper relaciones con el país que amenaza. Cuando es el caso, también despliega una campaña internacional y nacional en su defensa, valiéndose de armas tan delicadas como la persuasión diplomática, económica, política o militar contra los países más débiles y dependientes. Al interior se observa el reforzamiento de la conciencia nacional bajo la cual la población reivindica a su país y apoya las medidas gubernamentales desarrolladas para contrarrestar la amenaza. Por otra parte, el gobierno se enfrenta a la necesidad de reorientar su economía, principalmente en los renglones de producción y comercialización, basándose en un esquema de economía mixta y diversificación económica.

La mayoría de los países sancionados tuvieron problemas económicos al principio; dos años después de su implantación, fueron capaces de restablecer su volumen comercial y producción a nivel "presancionario". Internamente, los efectos derivados de las sanciones, son muy opuestos al objetivo programado por los sancionadores. Los casos de Rodesia y Cuba (multilateral e individual), se basaron en el supuesto de que la presión económica derrotaría al régimen en el poder, y colapsaría al país sancionado, incapacitado para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos. Los efectos de las sanciones pueden ser políticos y/o económicos, dentro de ellos se tiene el caso de Yugoslavia que fue obligada a redirigirse a Occidente, Cuba se acercó a la Unión Soviética y el embargo petrolero alertó a algunos países sobre su grave condición de dependencia, desarrollando programas para buscar recursos y fuentes alternativas, así como estrategias para casos de emergencia, la diversificación de sus mercados y una exitosa política de ahorro de energía.

Los efectos económicos son, en general, perjudiciales en un principio para el sancionado. Pero, a la larga, el reacomodo de la economía sancionada resulta benéfico para el país afectado. En el caso ita-

liano, las pérdidas por exportaciones repercutieron en el recorte de las importaciones, mejorando su balanza comercial. Las sanciones financieras pueden desempeñar un papel importante, pero han probado ser una arma de dos filos: pueden afectar las reservas del país sancionador, pero también preocupar seriamente a los acreedores, quienes siempre se encuentran ansiosos de evitarlas por ser los más afectados. Las moratorias o la interrupción de las remesas enviadas a las compañías extranjeras pueden ayudar en el pago de la deuda externa o ser favorables a la balanza de pagos y crear liquidez en el sistema bancario, beneficiando la diversificación industrial y agrícola del sancionado.

Rodesia presenta el caso más ambicioso bajo los auspicios de las Naciones Unidas por implantar sanciones, y no hay duda que la baja en exportaciones afectó la entrada de divisas y sus reservas, si bien siempre obtuvo las importaciones necesarias y encontró mercado a sus exportaciones* (Sudáfrica y Mozambique). Su economía se diversificó y creció en la primera década de su aplicación. Los problemas subsecuentes se debieron más a la recesión mundial y a la guerra interna que a las sanciones.

La intervención estatal en la economía se deriva de la necesidad de controlar el comercio exterior y mitigar los efectos de las sanciones en la economía. La mayoría crean incentivos para desarrollar los sectores de la industria que no existía y cuyos bienes se importaban. Un factor importante en la reordenación económica es el gran apoyo por parte de su población. De hecho las sanciones, aún en el caso de haber creado problemas económicos, movilizan a la población para apoyar a su gobierno. Sienten que el enemigo no se encuentra al mando de su país, sino precisamente afuera. Con este apoyo, el gobierno desafía al enemigo y moviliza la población. Tal fue el caso de Italia, Panamá e Irak.

Así, Alemania desarrolló la producción de sintéticos en forma admirable, los soviéticos encontraron la forma de obtener cereales, Sudáfrica y Rodesia encontraron como ingeniárselas sin ciertos productos que creían indispensables, Chile desarrolló su industria armamenticia con gran éxito gracias a la necesidad creada por la aplicación del embargo norteamericano.

* Lo mismo sucede en el caso cubano con la Unión Soviética y en el italiano con Estados Unidos.

La búsqueda de mercados lleva a los países a identificar las tendencias que se desarrollan a partir de los cincuenta. Al reorganizar su economía el sancionador reestructura su comercio exterior alrededor de los obstáculos interpuestos, valiéndose muchas veces de válvulas de escape, tales como la exportación disfrazada, el abaratamiento de sus mercancías, la triangulación, etcétera. Los países que no participan mantienen su comercio a un nivel "normal" que pocas veces lo es en realidad.

Conclusiones

Las sanciones económicas tienen la ventaja de no representar riesgos excesivos para quienes las aplican, la desventaja es que algunas veces las sanciones distraen la atención de otras medidas, tal vez más efectivas, en el marco de los objetivos de política exterior y con menores consecuencias para quienes las imponen.

El bloqueo abre la posibilidad de involucrarse en el conflicto de una forma más directa, mientras que las sanciones económicas han probado ser un instrumento más lejano a la agresión, alternativa ante la

actuación militar o cualquier otra empresa riesgosa.

Se trata de una penalidad económica que busca crear una depresión al mismo tiempo que afecta el ingreso de la población en lugar de las vidas; contraer la producción y debilitar al gobierno. Esto ha demostrado ser difícil de lograr y puede ser que no produzca el cambio deseado y que, como en el caso de Rodesia y Sudáfrica, los efectos recayeron sobre la población civil que no era el objetivo, y no sobre aquella que detentaba el poder. Asimismo, puede traer un efecto opuesto al esperado, regresar al *status quo* anterior, como sucedió en el caso de Cuba y Nicaragua.

Las sanciones pueden apoyarse en una penalidad para asegurar el cumplimiento del compromiso. Con la invasión de Kuwait, esta penalidad se adopta por primera vez a nivel internacional contra quienes comerciaron con Irak.

La idea de que las sanciones pueden ser un instrumento de gran utilidad en la política exterior, no toma en cuenta el impacto político en el país sancionado o el impacto económico en el país sancionador, lo cual trae como consecuencia obvias dificultades. El país afectado argumenta su soberanía y se niega a cambiar su política nacional.