

Las **sanciones económicas** en las **políticas exteriores** de **Canadá y Estados Unidos**

MARÍA CRISTINA ROSAS*



Las sanciones unilaterales pueden plantear un escenario satisfactorio, es decir, nos sentimos mejor castigando la conducta de quien agravia. Sin embargo, no suelen lograr lo que se proponen: disuadir y rehabilitar.

MOBIL OIL CORPORATION

Como propuesta general creo que el empleo de sanciones comerciales como instrumento diplomático es una mala idea [...] Nuestro uso aquí, allá y en todas partes para tratar de afectar la conducta de otro país [...] básicamente nunca ha funcionado.

GEORGE SCHULTZ

Con muy pocas excepciones y en circunstancias muy inusuales, las sanciones económicas han demostrado históricamente ser un mecanismo adecuado para la consecución de objetivos en materia de política exterior.

HENRY BIENEN Y ROBERT GILPIN

Definidas como medidas encaminadas a modificar la conducta de un actor determinado conforme a los intereses de la entidad que las instrumenta, las sanciones económicas constituyen una forma de coerción cada vez más usada en el entorno global, sobre todo en la posguerra fría. Como un instrumento más del que disponen los gobiernos y las diversas entidades no gubernamentales para la promoción de sus intereses, en la actualidad la llamada *diplomacia de la coerción* goza de gran popularidad. Debido a la reticencia a emplear la fuerza en las relaciones internacionales, en aras de propiciar un cambio de conducta en cierta entidad, las sociedades del mundo son más proclives a apoyar el empleo de las sanciones económicas, dado que aun cuando no con-

* Profesora e investigadora de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores <mcrosas@correo.unam.mx>.

tribuyan a que el “transgresor” cambie su comportamiento, constituyen una acción que en principio no compromete recursos militares y humanos (por ejemplo, el uso de la fuerza). Así, para muchos, las sanciones económicas serían una medida intermedia entre permanecer al margen y emplear la coerción física. Sin embargo, esa percepción no es del todo correcta.

En el estudio de las sanciones económicas resulta inevitable la referencia a Estados Unidos, país que aplica de manera intensiva la coerción económica de manera unilateral y multilateral. Washington, además, cuenta con una versatilidad en el ejercicio de la diplomacia de la coerción que supera al ámbito estrictamente federal: a raíz de la experiencia derivada de las sanciones decretadas contra Sudáfrica en las décadas de los setenta y ochenta, los gobiernos estatales y locales estadounidenses también se acostumbraron a aplicar sanciones, lo que dio lugar a una competencia y superposición de objetivos con la autoridad federal en la articulación de la política exterior de ese país.

Canadá también aplica sanciones, en particular en el ámbito federal, aunque su concepción sobre la coerción económica difiere de manera sustancial de la de Estados Unidos. A grandes rasgos, Washington tiende al unilateralismo (aunque en determinadas circunstancias y en aras de la legitimidad de sus acciones, promueve la aplicación de sanciones multilaterales). En contraste, Ottawa, debido a las capacidades y los recursos limitados que posee, suele optar por las sanciones multilaterales.¹ Por tanto, la comparación en la manera en que Canadá y Estados Unidos recurren a las sanciones económicas es importante en la caracterización de las relaciones internacionales contemporáneas, en especial por dos razones. La primera es que existe un anhelo que bien podría ser ejemplificado en el espíritu de la Sociedad de las Naciones —primer intento de instrumentación de un organismo internacional de vocación universal— en las primeras décadas del siglo XX, cuando se aspiraba a contribuir a que el entorno internacional fuera pacífico, por lo que el uso de las sanciones se veía como la alternativa a la coerción física. Es decir, todavía hoy subsiste la idea de que las sanciones económicas pueden evitar el uso o la amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales y, por ende, se les supone como un mecanismo de resolución de conflictos. La segunda razón es que el estudio de las sanciones económicas puede contribuir a documentar la naturaleza del

poder en las relaciones internacionales. El poder se define, en términos simples, como la capacidad con que cuenta un ente para lograr que los demás se comporten conforme a sus designios. Las sanciones económicas, por tanto, se inscriben en la lógica de incidir en la conducta de los demás, por lo que son instrumentos de poder.

Al respecto vale reflexionar sobre el uso constante de las sanciones económicas en la posguerra fría respecto a la guerra fría. Si se tratara de medidas destinadas al fracaso, no tendría sentido emplearlas con tanta frecuencia.² Sin embargo, la comparación entre el entorno de la guerra fría y el de la posguerra fría también parte de la manera en que se ha ejercido el poder en la escena mundial. Antaño, el poder empleaba como instrumentos preferidos el uso o la amenaza de la fuerza. En la posguerra fría, si bien éstos siguen siendo un recurso frecuente, las acciones económicas son vistas, en un entorno globalizado e interdependiente, como un vehículo para la consecución del poder político. Es de esperar, por tanto, que las sanciones económicas sigan siendo consideradas como una opción preferida en la lucha por el poder en la era de la globalización.

ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

Con frecuencia, las sanciones —preferentemente económicas, pero también políticas, culturales y militares— son consideradas como una serie de medidas aplicadas contra estados u otras entidades para modificar su conducta. Las sanciones han sido pensadas para castigar a un destinatario que se niega a satisfacer las demandas del remitente. Sin embargo, sin importar el carácter que adquieran (económicas, políticas, culturales, militares u otras), sus fines son esencialmente políticos. Las sanciones constituyen una negativa a la interacción (política, económica, militar, estratégica, etcétera). Se trata de trascender las palabras: al imponer las sanciones, el destinatario recibe el mensaje de que podría haber un incremento de las mismas o bien que la coerción podría ser erradicada dependiendo de la conducta que el *sancionado* adopte.³

1. Canadá, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, encabezó una serie de esfuerzos a fin de documentar las dificultades en la instrumentación de las sanciones multilaterales contra Angola.

2. Aquí se contraponen consideraciones como aplicación y eficacia. Es decir, que el simple ejercicio de sancionar no significa que la acción sea eficaz. Sin embargo, la atención de la opinión pública mundial tiende a ubicarse en la dimensión de “hacer algo” cuando alguien transgrede las normas de convivencia, independientemente de si lo que “se hace” tiene efectos reales o no (por ejemplo, un cambio de conducta o un retorno al *statu quo ante* como sugieren los especialistas).

3. Neta C. Crawford y Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, St. Martin's Press, Nueva York, 1999.

A grandes rasgos, pueden identificarse tres objetivos en el uso de las sanciones, especialmente las de carácter económico:

1) *Objetivos en materia de seguridad nacional e internacional.* Las sanciones económicas podrían ser instrumentadas para disuadir la agresión militar o para obligar a un agresor a que retire sus fuerzas armadas de un territorio en disputa. En esos casos, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas podría alentar a sus miembros a aplicar sanciones económicas sobre la base de que el conflicto que se está desarrollando amenaza la paz y la seguridad internacionales. Como ejemplos se tiene la decisión de instrumentar sanciones económicas contra Iraq tras la invasión de Kuwait o bien contra partes de la ex Yugoslavia tras el inicio de las hostilidades entre Serbia, sus vecinos y territorios serbios.

Las sanciones económicas también se pueden aplicar para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva. Por ejemplo, en sustitución del Comité Coordinador de Controles Multilaterales de Exportaciones (Cocom, Coordinating Committee for Multilateral Export Controls)⁴ y del Comité

4. A principios de 1949 el Comité Conjunto sobre Cooperación Económica en el Exterior del Congreso de Estados Unidos designó algunos representantes para que estudiaran las políticas de control de las exportaciones de Europa Occidental. Algunos países europeos como Italia no establecerían control alguno sin una lista común de productos. Para ese tiempo, Estados Unidos tenía en su lista 163 productos, pero las naciones europeas occidentales, salvo el Reino Unido que tenía una lista de 132 productos, no tenían listas compatibles con la estadounidense. La recién nacida Agencia Central de Inteligencia (CIA) hacía notar que los países europeos occidentales simplemente ignoraban los esfuerzos de control de las exportaciones efectuados por Estados Unidos. Las autoridades de este país estaban preocupadas por las exportaciones de molibdeno del Reino Unido y de otros productos comercializados por Suecia a través de Bélgica y los Países Bajos.

Así, en marzo de ese año Truman urgió a los países de Europa Occidental a establecer un comité multilateral que ponderara cambios mensuales en las listas de productos. Truman argumentaba que un acuerdo multilateral implicaría negociaciones menos complicadas, políticas más uniformes a un alto nivel y la posibilidad de compartir información de inteligencia de manera más segura (en oposición al deseo de algunos países europeos de privilegiar los acuerdos bilaterales). Las autoridades estadounidenses también consideraron que un acuerdo multilateral permitiría contar con un mecanismo de presión colectivo en países tan recalcitrantes como los de Europa Occidental. Por último, se insistía en que un sistema de este tipo podría reducir los costos de transacción de la cooperación asociada con métodos bilaterales de negociar, mantener y aplicar los controles a las exportaciones.

En mayo de 1949, el secretario de Estado de Estados Unidos, Dean Acheson, recomendó que el Consejo de Seguridad Nacional (NSC, National Security Council) aprobara los controles multilaterales a las exportaciones contenidos en la lista estadounidense. Pero a pesar de querer incluir mayores restricciones, Estados Unidos terminó aceptando la lista de los países europeos, pues algunas naciones como Italia se habían retrasado considerablemente en la implantación de los controles a las exportaciones, por lo que se consideró que era mejor instrumentarlos de una buena vez.

Para los especialistas, este sistema se convirtió en el brazo económico de la naciente Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Dado que en agosto de ese año la Unión Soviética había logrado deto-

En el estudio de las sanciones económicas resulta inevitable la referencia a Estados Unidos, país que aplica de manera intensiva la coerción económica de manera unilateral y multilateral. Washington, además, cuenta con una versatilidad en el ejercicio de la diplomacia de la coerción que supera al ámbito estrictamente federal

nar con éxito su primer artefacto nuclear, Estados Unidos urgía a los países de Europa Occidental a llegar a un consenso respecto a los controles a las exportaciones. Empero, el Reino Unido hacía notar que los controles propuestos por Estados Unidos podrían empañar el consenso que recién se había logrado para el nacimiento de la OTAN. Tras muchos debates, en noviembre el Reino Unido, Francia, Italia, los Países Bajos y Bélgica, con Noruega y Dinamarca como observadores, iniciaron serias discusiones sobre los temas de los controles a las exportaciones y la edificación de una estructura permanente para atender esos temas. En enero de 1950, en un encuentro en París, Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Noruega, Estados Unidos y el Reino Unido crearon un grupo consultivo para instrumentar los controles a las exportaciones de manera permanente. Así nació el grupo de trabajo denominado Comité Coordinador de Control Multilateral a las Exportaciones (Cocom). Su función sería proporcionar información al grupo consultivo. Los miembros decidieron que el Cocom no debería ser publicitado. Los Países Bajos, que habían pugnado por negociaciones bilaterales, decidieron unirse al grupo junto con Luxemburgo. Si bien Suecia y Suiza no se unieron al grupo de trabajo, cada una creó un mecanismo nacional que complementaba los controles del Cocom basados en extensas negociaciones con los miembros de ese Comité, especialmente con Estados Unidos. Aparentemente, el grupo decidió no invitar a participar a los países latinoamericanos, debido al poco comercio que esas naciones tenían con la Unión Soviética y su esfera de influencia. A principios de 1950 los países miembros del Cocom establecieron una *tri*-lista de controles:

- 1) La Lista Internacional (LI I) para productos embargados.
- 2) La LI II para productos sujetos a controles cuantitativos.
- 3) La LI III para productos sujetos al escrutinio gubernamental.

De los 177 productos que aparecían en la lista de Estados Unidos, 144 figuraban en la LI I; seis productos más referidos por aquél país se integraron a la LI II, mientras que el Cocom puso otros 27 en la LI III. A pesar de las reservas de Dinamarca, Italia, los Países Bajos y Noruega acerca de un contra-embargo por parte de la URSS y su esfera de influencia, ellos, junto con Canadá, Alemania y Noruega, aceptaron la lista en principio. Richard T. Cupitt, *Reluctant Champions. Truman, Eisenhower, Bush, and Clinton. U. S. Presidential Policy and Strategic Export Controls*, Routledge, Nueva York, 2000.

de China (o Chincom, China Committee),⁵ se han creado otros acuerdos internacionales a fin de controlar y limitar la exportación de bienes y tecnologías militares *sensibles*, incluyendo el Acuerdo de Wassenaar,⁶ el Régimen de Control de Tecnología de Misiles y el Grupo de Australia, referido este último a restringir la proliferación de armas químicas y bio-

5. Con el triunfo de los comunistas en China en 1949, Estados Unidos y el Reino Unido querían imponerle restricciones al comercio similares a los controles negociados con Europa, siempre que Francia, Bélgica y los Países Bajos estuvieran de acuerdo. Sin embargo, el establecimiento de controles a las exportaciones en China planteaba severos problemas al Comando Supremo de las Fuerzas Aliadas (CSFA), dado que la transformación y la recuperación de la economía japonesa sólo se podía lograr con el desarrollo del comercio; antes de la guerra las exportaciones a China representaban la quinta parte de las ventas en el exterior de Japón.

La invasión de Corea del Sur el 25 de junio de 1950, con la participación de la URSS y China, endureció la postura de diversos líderes estadounidenses respecto al establecimiento de controles a las exportaciones. El 28 de junio Estados Unidos impuso un embargo a las exportaciones de Corea del Norte y dos días después a las de China. Truman amplió la lista de productos motivo de restricción de 689 en marzo a 1 106 el 20 de junio del mismo año. Las exportaciones de Estados Unidos a Europa Oriental y China prácticamente cesaron desde ese momento hasta 1954.

En la medida en que Japón adquiría mayores responsabilidades sobre su propio gobierno y administración, incluyendo la implantación de controles a las exportaciones estratégicas, las autoridades estadounidenses entendieron que Tokio mantendría dichos controles de acuerdo con la política existente por la duración de las hostilidades. Las autoridades estadounidenses, sin embargo, reconocieron que el gobierno japonés se enfrentaría a una fuerte presión para reiniciar el comercio con China tras el armisticio, pero prefirieron mantener a Japón fuera del Cocom, dado que Tokio podría entonces reducir sus controles desde los niveles de Estados Unidos a los niveles más bajos impuestos por el Cocom. En consecuencia, Estados Unidos propuso que Japón se reuniera con autoridades estadounidenses, británicas, francesas y canadienses a fin de considerar temas de seguridad comercial posconflicto y crear un equivalente asiático del Cocom en julio de 1952.

A pesar de los deseos de Estados Unidos, la versión asiática del Cocom no nació de las pláticas. El Reino Unido se opuso a la creación de una nueva organización, preocupado de que Estados Unidos la usara para imponer controles más restrictivos al comercio regional y de que Japón aprovechara esa situación contra los británicos. Se estableció un compromiso que permitió a Japón unirse al grupo de trabajo del Cocom, pero con un comité coordinador distinto, siempre que Tokio garantizara que controlaría los productos de las listas de los estadounidenses, así como los controlados bajo el nuevo arreglo. De manera que Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Canadá y Japón establecieron un nuevo grupo de trabajo, el Comité de China o Chincom, para que se abocara al comercio con todas las naciones comunistas de Asia, excepto la URSS. El Chincom incluyó a todos los miembros del grupo de trabajo. Los productos incluidos en las U del Cocom, se sujetaron a control, junto con otros 16 productos importantes para los chinos. La posición de Japón en el Chincom llevó a que finalmente Tokio se incorporara al Cocom. En la práctica, los controles de Japón a los productos fueron más estrictos que los de otros miembros del Comité, con la excepción de Canadá y Estados Unidos. Richard T. Cupitt, *op. cit.*, pp. 74-76.

6. Tras dos años de negociaciones, representantes de 28 países acordaron establecer en septiembre de 1995 el Acuerdo de Wassenaar sobre controles a las exportaciones de armas convencionales y tecnologías y bienes de uso dual. En el cuarto de una serie de reuniones de alto nivel efectuada en Wassenaar, un suburbio de La Haya, los participantes decidieron reformular el sistema del Cocom para "evitar la adquisición de armamento y artículos sensibles de uso dual en beneficio de usuarios militares, si la conducta del Estado es o se convierte en motivo de preocupación para los participantes". Hacia julio de 1996 los participantes acordaron que cuatro esta-

dos habían causado "serias preocupaciones: Irán, Iraq, Libia y Corea del Norte". Al mismo tiempo, el texto adoptado en la sesión plenaria de julio resalta que "el acuerdo no está dirigido contra ningún Estado ni grupo de estados" ni impediría "el derecho de los estados a adquirir los medios de legítima defensa" para la defensa propia. No todos los usuarios de los cuatro *estados bribones (rogue states)* mencionados se enfrentaron a negativas para la adquisición de licencias.

El Acuerdo de Wassenaar es distinto del Cocom. Su membresía es mucho más diversa (participan Argentina, países de Oceanía y de Europa Oriental). Esto es, el régimen de Wassenaar incluye a países que solían ser motivo de sanciones en el sistema amparado por el Cocom. Asimismo la membresía es más universal (lo cual lo hace un régimen mucho más multilateral y consensuado). Los países que deseen incorporarse a este sistema deben adherirse al Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR, Missile Technology Control Regime), al Grupo de Australia, al Grupo de Abastecedores de Tecnologías Nucleares, a la Convención de Armas Químicas, a la Convención de Armas Biológicas y al Tratado sobre Reducción de Armas Estratégicas I (START I, Strategic Arms Reduction Treaty) si se aplica. Se espera que implanten un sistema eficaz de control de las exportaciones y que adopten políticas nacionales apropiadas. Los miembros cambiaron la sede del secretariado de París a un ambiente más neutral, como Viena.

La manera en que opera el Acuerdo de Wassenaar también es distinta a la del Cocom. Si bien los negociadores redactaron las listas de control tomando en cuenta las viejas listas de municiones y otros pertrechos del Cocom, también intentaron "complementar y reforzar, sin duplicación" los productos incluidos en otros acuerdos. Esto resultó en una lista de armamento denominada Tier I, que incluye productos básicos de uso dual, y la Tier 2, que es una lista de productos sensibles. El Acuerdo de Wassenaar también añadió una meta distinta formulada para promover la transparencia y la responsabilidad respecto a la transferencia de armamento y productos sensibles de uso dual. Se modificaron también los procedimientos, porque ahora los miembros de este arreglo no tienen que dar a conocer las solicitudes de licencia haciéndolas circular a todos los participantes en busca de apoyo (o sea, que ninguna nación podría vetar las transferencias ni controlar los productos de otra). Se optó, en cambio, por notificar a cada cual acerca de las transferencias y negativas. Aunque no existe una regla clara de *no undercut*, los participantes notificarán a cada quien en los siguientes 60 días si aprueban una licencia que otra de las partes se haya negado a conceder. El cómo y el cuándo compartir la información sobre cualquier acuerdo en materia de armamento retrasó la creación del acuerdo. Rusia, en particular, se mostró renuente en torno a proporcionar información sobre la transferencia de productos nucleares y sobre todo en torno a entregarla antes de completar la transacción. El Acuerdo de Wassenaar tiene, por lo tanto, un componente fundamental de discreción que ha sido muy criticado en diversos círculos académicos, políticos y diplomáticos. Sin embargo, el propósito es que una mayor transparencia permita a los gobiernos mantener sistemas de control de exportaciones eficaces y aplicados rigurosamente. Los especialistas señalan que ya se ha logrado un gran avance al crear listas de sistemas de armamento y productos de uso dual. Ciertamente, Estados Unidos tendrá que trabajar de manera más ardua con el Acuerdo de Wassenaar que como hizo con el Cocom, dado que no posee veto para prohibir el otorgamiento de licencias. Al mismo tiempo, los nuevos mecanismos eliminan las bases para las reclamaciones de que los gobiernos deberían usar sus poderes de veto en el Cocom para su ventaja comercial, que podría significar más cooperación de estados abastecedores emergentes. Richard T. Cupitt, *op. cit.*, pp. 200-201.

Las sanciones económicas también pueden emplearse contra países que permiten o auspician el terrorismo. Las acciones vinculadas al terrorismo normalmente han sido aplicadas de manera unilateral. Por ejemplo, Estados Unidos prohíbe la inversión en Irán y Libia, restringe el comercio con Libia y limita severamente los intercambios con Irán debido a que presuntamente Teherán y Trípoli auspician a organizaciones terroristas en el mundo.

Asimismo, algunos países desearán disminuir la exportación de armas y tecnologías militares sensibles a países que —si bien no constituyen amenazas inmediatas— son considerados potencialmente hostiles a los intereses de dichas naciones. Estas restricciones podrían ser más operativas si se aplican de manera multilateral, en conjunto con otros aliados.

2) *Otros objetivos en materia de política exterior.* Las sanciones económicas podrían emplearse en la consecución de otros objetivos en política exterior, como el respeto a los derechos humanos, el cuidado del ambiente, la protección de los derechos de los trabajadores, la planificación familiar y el apoyo a la democracia.⁷ Por ejemplo, el 20 de mayo de 1997 el presidente Clinton anunció la prohibición de nuevas inversiones en Myanmar (antigua Birmania) debido a que la gobernante junta militar se negaba a reconocer la victoria de la oposición en la elección general celebrada en mayo de 1990 y porque la lideresa opositora y premio Nobel de la paz, Aung San Suu Kyi, se encontraba bajo arresto domiciliario desde hacía seis años. Otro ejemplo son las sanciones que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decretó de manera voluntaria en 1962 y de manera obligatoria en 1977 contra Sudáfrica y que contribuyeron supuestamente a que el régimen amparado en la política del *apartheid* fuera depuesto.

En el marco del proceso de certificación que el gobierno estadounidense ha instrumentado para incentivar a los países en el combate contra el narcotráfico y para castigarlos si se considera que no efectúan los esfuerzos necesarios, el 1 de marzo de 1996 el gobierno de Clinton decidió bloquear el financiamiento que el Eximbank y la Corporación de Inversión Privada en el Exterior otorgaban a Colombia, por considerar que este país no estaba desarrollando los esfuerzos suficientes para combatir el tráfico de estupefacientes. El 1 de julio de ese mismo año, William Clinton suspendió el tratamiento preferencial que su país otorgaba al instrumental médico, guantes de piel, ciertos productos deportivos y al-

fombras procedentes de Pakistán que estaban previstos en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), debido a que se consideraba que Islamabad no respetaba los derechos de los trabajadores.

3) *Comercio internacional y resolución de disputas en materia de inversión.* Las sanciones económicas podrían ser exitosas en la resolución de las disputas internacionales en materia de comercio e inversión. Empero, la mayor parte de ellas se solucionan de forma más o menos satisfactoria mediante mecanismos de solución de controversias como los que poseen la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como el Acuerdo de Libre Comercio, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (TLCUE), entre otros instrumentos. Incluso cuando en este tipo de controversias se recurre al empleo de sanciones económicas, dichas prácticas coercitivas suelen limitarse a contrarrestar la infracción que supuestamente cometió el país sancionado. Claro que a juzgar por la manera en que evolucionó la llamada *guerra del plátano* entre Estados Unidos y la Unión Europea, con las represalias mutuas que siguieron al fallo de la OMC (que fue adverso a Bruselas), no está descartada una espiral conflictiva ascendente que podría tomar proporciones no anticipadas de guerra comercial.

TIPOS DE SANCIONES ECONÓMICAS

Las sanciones económicas se definen como medidas que restringen las relaciones comerciales, de inversión y otras actividades transfronterizas normales en perjuicio de un país o entidad sancionada. La negativa a otorgar el trato de nación más favorecida, así como la reducción o la suspensión de la asistencia económica a un país determinado, también constituyen sanciones. En este último caso, en tanto la asistencia económica, al ser otorgada, constituye un incentivo, fácilmente puede tornarse en sanción al ser suspendida.⁸

Con frecuencia se emplean conceptos como bloqueo, boicot, embargo y sanción indistintamente, a manera de sinónimos, a pesar de que cada uno de ellos tiene ciertas especificidades. La tendencia a usar de manera similar dichos términos obliga a definir cada uno. En los siguientes apartados se caracteriza a cada uno de estos tipos de sanciones y se les ilustra con algunos ejemplos.

7. M. Diana Helweg, "Taking Sanctions into the Twentieth-First Century", en Patrick J. DeSouza, *Economic Strategy and National Security. A Next Generation Approach*, Westview Press, Boulder, 2000.

8. Ernst H. Preeg, *Feeling Good or Doing Good with Sanctions. Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 1999.

1) *Bloqueo*. Mónica González lo define como la interrupción del comercio por una declaración oficial. El bloqueo es instrumentado por fuerzas navales, aéreas o militares, las cuales tratarán de cortar el acceso a las vías de comunicación e interrumpir el abastecimiento o descarga de ciertos bienes o la totalidad de ellos. Asimismo, se buscará la cooperación de terceros para hacer más eficaz el bloqueo.⁹ Uno de los ejemplos más citados para ilustrar el bloqueo es el caso de Berlín en los orígenes de la guerra fría, cuando la URSS tomó la decisión de aislar a la ciudad alemana, la que fue apoyada por el puente aéreo tendido por Occidente que acudió a su rescate.

2) *Boicot*. En este caso los gobiernos, los individuos, los grupos o las organizaciones civiles rompen relaciones comerciales sin estar respaldados por la ley, como en el caso del etiquetado *dolphin safe* (delfín a salvo) que las autoridades estadounidenses han utilizado como estrategia comercializadora contra el atún enlatado de México.¹⁰

David Hunter caracteriza al boicot como una sanción económica que se define por las restricciones a las exportaciones. El boicot puede ser limitado o total. En el primer caso, la entidad sancionadora querrá mantener cierta flexibilidad de respuesta negando la venta de ciertos productos al país o entidad sancionada; el remitente castigará a determinadas industrias o regiones específicas donde se encuentren poderosos grupos de interés, mismos que podrían ser manipulados por la presión económica para inducir una respuesta política del régimen gobernante en el país o entidad sancionada. A manera de táctica, no es necesario negar por completo la venta del producto sino que basta con su *dosificación*. Esto será particularmente importante con bienes estratégicos cuya distribución podría restringirse o tornarse más rigurosa, como ha ocurrido tradicionalmente en las relaciones de Estados Unidos con Europa Occidental.¹¹ Un posible desenlace de estas políticas sería la decisión de parte del país boicoteado de desarrollar internamente los productos y las tecnologías que le son negados o restringidos. Así, el boicot se podría traducir en políticas de sustitución de las importaciones que, de funcionar, podrían revertirse contra el país o la entidad sancionadora.

Una forma más severa de boicot es el total, que prohíbe todas las exportaciones al país o entidad sancionada. Se sugiere que para que una sanción de este tipo prospere, se debe



aplicar, de preferencia, de manera multilateral. Pero además de controlar las exportaciones de productos en lo individual, los puertos del país sancionador negarán acceso a las naves del país sancionado. Todas las licencias industriales y las patentes serán revocadas. Todas las inversiones terminarán. Todo el turismo será prohibido. Toda la asistencia tecnológica será negada.

También existen boicots secundarios, formulados para forzar a terceros a sancionar al destinatario del boicot en primera instancia. El boicot secundario puede incluir una lista de empresas y la negativa del derecho de esas compañías a realizar transacciones de las empresas de los países sancionados o de operar en los países sancionados. Ejemplos típicos de ello fueron los boicot decretados contra la URSS, Corea del Norte, Cuba y Vietnam del Norte por parte de las naciones occidentales en la guerra fría.

3) *Embargo*. El embargo es lo contrario al boicot. Mientras que este último restringe las exportaciones, el embargo prohíbe la compra de bienes o servicios de un país sancionado. Se dice que en tiempos de guerra hay por lo menos dos razones para no comerciar con el *enemigo*. La primera es que los productos comprados a éste podrían ser de mala calidad o defectuosos deliberadamente. Pero incluso cuando los niveles de hostilidad son bajos, el embargo podría significar una recesión para el país embargado, disminución en los ingresos de divisas convertibles, débiles tasas de cambio e ineficiencia industrial, sobre todo en los sectores intensivos en capital, los cuales requieren mantener altos niveles de producción.

Al igual que en el caso del boicot, los embargos tienen distintos niveles de intensidad. Los embargos ligeros (o *light*) se pueden ejemplificar a partir de restricciones tarifarias y cuotas. Un embargo total, en cambio, suspende todas las importaciones procedentes del país sancionado. Se espera que esta medida afecte de modo considerable la balanza comercial del país sancionado. El riesgo de aplicar embargos totales es la represalia que pueda tomar el país sancionado, por

9. Mónica González Jiménez, *Las sanciones económicas como instrumento de presión política*, tesis para obtener el grado de maestría en relaciones internacionales, México, 1989.

10. *Ibid.*

11. David W. Hunter, *Western Trade Pressure on the Soviet Union*, St. Martin's Press, Nueva York, 1991.

ejemplo, en el caso de la guerra fría, mediante la nacionalización de la inversión extranjera por parte de la URSS cuando Moscú era sancionado por naciones occidentales.

Las sanciones se pueden aplicar de manera unilateral y multilateral. El debate en torno a la eficacia de unas y otras cuenta con argumentos importantes. Por una parte la instrumentación de las sanciones unilaterales es más sencilla, toda vez que poner de acuerdo a un buen número de miembros de la comunidad internacional puede ser complicado. Se dice que ante la diversidad de intereses de los estados y otros actores de las relaciones internacionales, lograr que todos sancionen a una misma entidad en un mismo momento es una tarea titánica. Empero, en favor de las sanciones multilaterales se encuentra la legitimidad. A continuación, algunas precisiones conceptuales.

1) *Sanciones unilaterales*. Se aplican contra un objetivo cuya conducta se desea modificar, sin que contribuyan al esfuerzo sancionador otros países o entidades. La unilateralidad se relaciona directamente con el objetivo que se pretende lograr. A menudo, el país o la entidad sancionadora tiene el interés específico de modificar la conducta de la entidad que recibe la sanción. Dado que ese motivo no es compartido por los aliados o socios del sancionador, a éste no le queda más remedio que aplicar las sanciones de manera unilateral. Estas sanciones, además, como se sugirió, obedecen a la dificultad que representa conformar una coalición de países o entidades, algunos de los cuales podrían temer las represalias del sancionado.

2) *Sanciones multilaterales*. Hay un factor de comunidad de intereses implícito en estas sanciones. De otra manera no sería factible generar el consenso requerido para garantizar que, por ejemplo, las Naciones Unidas participaran en este esfuerzo. Así, el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas establece que su órgano político máximo, el Consejo de Seguridad, solicitará a los países miembro “la aplicación de todas las medidas que no involucren el uso de la fuerza militar para posibilitar el cumplimiento de sus decisiones”.

En aras de garantizar una acción colectiva en favor de las sanciones, los motivos que podrían conducir a la multilateralización estarán directamente relacionados con las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Sólo en esos casos se anticipa el consenso, que dicho sea de paso, es muy difícil de lograr.

El recurso a las sanciones multilaterales, al igual que en el caso de las unilaterales, ha experimentado un crecimiento muy importante en la posguerra fría, aunque nunca como en el caso de la coerción económica que aplica Estados Unidos desde que se desvaneció la confrontación Este-Oeste. Así, mientras que en la guerra fría, en un período de 45 años, el Consejo de Seguridad de la ONU sólo impuso sanciones

amplias en dos ocasiones (contra Rhodesia en 1966 y Sudáfrica en 1977), en los años noventa el Consejo de Seguridad aplicó sanciones amplias o parciales a Iraq (1990), la ex Yugoslavia (1991, 1992 y 1998), Libia (1992), Liberia (1992), Somalia (1992), partes de Camboya (1992), Haití (1993), partes de Angola (1993, 1997 y 1998), Ruanda (1994), Sudán (1996), Sierra Leona (1997) y Afganistán (1999).¹² El mayor uso de estas medidas coercitivas ha avivado el debate respecto a su utilidad y plantea desafíos en torno a la necesidad de articular consensos que pudieran contribuir a recurrir a su uso ante la generación de nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

Hay también otra clasificación que distingue entre las sanciones primarias y las secundarias. En las primeras el remitente es el principal autor de la medida coercitiva, en tanto el destinatario es el actor inmediato contra el que las sanciones se aplican. En el caso de las secundarias, éstas no se dirigen a un destinatario primario, sino contra terceras partes en un intento por influir en su conducta o sus políticas respecto al destinatario primario. Por ejemplo, las medidas especificadas en la Ley de Solidaridad Democrática y Libertad Cubanas de 1996, mejor conocida como Ley Helms-Burton, se componen de un conglomerado de sanciones secundarias, ya que se dirigen a empresas extranjeras que realizan actividades de comercio e inversión en Cuba, y no contra el régimen cubano como tal.¹³

Para los gobiernos mantener el control sobre determinados individuos y empresas, que suelen tener amplios márgenes de maniobra de cara a la globalización, resulta difícil. Cuando, por ejemplo, un gobierno suscribe acuerdos multilaterales en materia de desarme es muy factible que los intereses corporativos en su interior incurran en una “disidencia involuntaria” al abastecer con *tecnología sensible* a destinatarios proclives a poner en riesgo la paz y la seguridad internacionales. Es aquí donde las sanciones secundarias cobran importancia, dado que se les puede emplear para apoyar a gobiernos locales que no pueden o son incapaces de hacer cumplir en casa los compromisos suscritos en el exterior. De hecho, las sanciones secundarias son una forma de ejercer poder, puesto que colocan al sancionador con enormes ventajas respecto al Estado que carece de los mecanismos para ejercer el poder político en su propio territorio.

No hay que perder de vista la existencia de contrasanciones, esto es, sanciones empleadas contra las iniciales. Se trata de

12. David Cortright y George A. López (eds.), *The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynner Rienner Publishers, Londres, 2000.

13. George E. Shambaugh, *States, Firms and Power. Successful Sanctions in United States Foreign Policy*, State University of New York Press, Nueva York, 1999.

una situación que se produce en especial de cara a las sanciones aplicadas unilateralmente, ante las que el país o la entidad sancionada puede responder con represalias con la modalidad (igualmente) de sanciones. Si bien entrañan el riesgo de contrasanciones, las multilaterales cuentan con un mayor consenso, dado que en su aplicación participan diversos países y entidades, lo cual dificulta al sancionado aplicar contrasanciones a una colectividad.

Las sanciones unilaterales, en cambio, son susceptibles de represalia, si bien ello depende de la correlación de fuerzas imperante. A fin de disminuir el potencial dañino de las contrasanciones, se debe buscar de preferencia que la entidad sancionada sea pequeña y mantenga un nivel de interdependencia considerable con el sancionador. Es claro que sancionar a un país que no es amigo ni aliado eleva el potencial de las contrasanciones porque a menor interdependencia hay menor claridad para calcular el riesgo.

LAS COERCIÓN ECONÓMICA DEL SIGLO XXI: LAS SANCIONES INTELIGENTES

En una era de edificios, bombas y minas terrestres antipersonales inteligentes, no podían faltar las sanciones *inteligentes*. El término puede parecer irónico, dado que sugiere que las sanciones económicas, en especial las multilaterales, no han logrado cumplir sus objetivos fundamentales, en tanto han contribuido al deterioro del bienestar social en los países sancionados. Así, las sanciones económicas multilaterales fallidas aparecen como *tontas*.

El concepto es producto de una iniciativa de Suiza que, sin ser miembro de las Naciones Unidas, ha participado activamente en un ejercicio reflexivo encaminado a “perfeccionar” las sanciones multilaterales, en particular las que aplica la ONU, dado que la experiencia de la institución en su instrumentación todavía es muy escasa. Se podría afirmar que no fue sino hasta la crisis del Golfo Pérsico que las Naciones Unidas se enfrentaron a la necesidad de aplicar, supervisar y mejorar las sanciones. En la guerra fría, sólo en un par de ocasiones la ONU aplicó sanciones en un contexto muy distinto al que impera en la actualidad. La experiencia derivada de sancionar a Iraq a partir de 1990 determinó que el organismo internacional más importante del mundo profundizara en el análisis de las opciones que las sanciones multilaterales ofrecen ante las amenazas a la paz y la seguridad en el planeta.

Dado que el empleo de sanciones multilaterales ha sido más frecuente en la posguerra fría, existe la preocupación por definir con claridad sus objetivos porque se considera que

*El embargo es lo contrario al boicot.
Mientras que este último restringe
las exportaciones, el embargo prohíbe
la compra de bienes o servicios de un país
sancionado*

resuelto ello será más sencillo incrementar la eficacia y la eficiencia de dichas medidas, disminuyendo los prejuicios a las personas que experimentan los sectores más vulnerables de las sociedades en las entidades sancionadas.¹⁴ Así, el gobierno suizo realizó seminarios por dos años consecutivos con la participación de connotados expertos para debatir el papel de las sanciones financieras decretadas por la ONU. En el primero de esos encuentros en Interlaken, en marzo de 1998, los participantes (incluidos representantes de gobiernos, autoridades de bancos centrales, la Secretaría de las Naciones Unidas, diversos organismos internacionales, la banca privada y académicos) llegaron a un consenso en torno de las ventajas potenciales de las sanciones financieras respecto a los embargos económicos amplios e identificaron asuntos prioritarios, como el desarrollo de una legislación nacional consistente para el monitoreo, la implantación y la información sobre las sanciones financieras.¹⁵ En el primer seminario se discutieron detalles técnicos y el diálogo establecido para

14. De hecho han sido los efectos colaterales de las sanciones económicas el factor que propició el desarrollo de las reuniones convocadas por el gobierno suizo.

15. Entre otras recomendaciones formuladas se insiste en identificar plenamente a la entidad sancionada (por ejemplo, examinando su grado de autosuficiencia, sus socios comerciales, los recursos financieros de que dispone, la naturaleza de su sistema político, el tamaño y la complejidad de su economía y las actitudes de la sociedad); respecto a las sanciones financieras se insiste en fortalecer estos mecanismos por medio de medidas con clara definición en el lenguaje que se emplea en las resoluciones (uso de una terminología común que evite malos entendidos y confusiones en el momento de aplicar y monitorear las sanciones); la ayuda internacional para interpretar el lenguaje de las resoluciones en materia de sanciones financieras; el fortalecimiento de la Secretaría de las Naciones Unidas mediante contactos estrechos con expertos financieros, e intercambio de información entre los países sancionadores y apoyo a los estados miembro para mejorar la aplicación interna, legal y administrativa de las sanciones. Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs-Department of Economy, *Expert Seminar on Targeting Financial Sanctions*, Interlaken, Suiza, 17-19 de marzo de 1998.

debatir estos temas se denominó Proceso de Interlaken, mismo que se profundizó gracias a la realización de otros dos seminarios celebrados en Londres (septiembre de 1998), y Nueva York (diciembre de 1998), que incluyeron la participación de especialistas convocados por organismos no gubernamentales que han participado activamente en los trabajos que efectúan las Naciones Unidas.

Del 29 al 31 de marzo de 1999 el gobierno suizo realizó un segundo seminario en Interlaken para debatir el tema de las sanciones financieras aplicadas por la ONU con la participación de 70 especialistas de 22 naciones. Ahí quedó claro que el lenguaje y los detalles técnicos para aplicar sanciones financieras ya estaba más definido y podría ser empleado por el Consejo de Seguridad al momento de aplicar sanciones.

Como resultado del seminario Interlaken II, se ha dicho que las sanciones *inteligentes* son medidas con orientación precisa (*targeted sanctions*) formuladas para producir un “daño colateral”, esto es, se les usa para ejercer coerción sobre los regímenes sin imponer mayor daño a los ciudadanos ordinarios. El comercio normal no sería afectado en un régimen de sanciones *inteligentes*, aunque sí estarían incluidas categorías particulares de importaciones y exportaciones. Por ende, conforme a estos objetivos, las sanciones *inteligentes* podrían abarcar:

1) El congelamiento de cuentas en el exterior de gobiernos y miembros del régimen sancionado;

2) La suspensión de los créditos y la asistencia al desarrollo de parte de gobiernos nacionales y de instituciones internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional;

3) La negación o la limitación del acceso a los mercados financieros en el exterior;

4) Embargos comerciales específicos: de armas, productos suntuarios, etcétera;

5) Prohibiciones de vuelos y viajes;

6) Sanciones políticas formuladas para aislar al régimen sancionado, incluido el aislamiento diplomático y el retiro de la acreditación, (aunque ello no se aplicaría respecto a la acreditación en organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS) ni tampoco para la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), y

7) Negación, a los miembros del régimen sancionado y sus familiares, de viajes al exterior, visas y oportunidades educativas.¹⁶

Con base en el Proceso de Interlaken, el Centro Internacional de Bonn para la Conversión (Bonn International Center for Conversion), con sede en Berlín, llevó a cabo del 21 al 23 de noviembre de 1999 y del 3 al 5 de diciembre del 2000 sendos seminarios: Sanciones Inteligentes, el Siguiendo Paso: Embargos de Armas y Sanciones de Viaje. Estos seminarios se abocaron específicamente al estudio de los embargos de armas y de las sanciones de viaje. Las conferencias dieron lugar al Proceso Bonn-Berlín. Gran parte de los trabajos presentados por los expertos que participaron en los seminarios se refirieron a la disfuncionalidad de ese tipo de sanciones, en parte porque su aplicación, sobre todo por cuanto toca a los embargos de armas, no ha sido adecuada.¹⁷

Los creadores del concepto de las sanciones *light* o *inteligentes* detallan las ventajas que representa su utilización, entre las que destacan:

1) Que las sanciones *inteligentes* son *moralmente* apropiadas; cuando se les dirige contra regímenes autoritarios, son los regímenes quienes resienten sus efectos, no el pueblo.

2) La disminución de los costos humanitarios no es sólo una meta deseable en sí misma, sino que hace a la ONU menos vulnerable a las acusaciones de que no cumple con sus propios compromisos humanitarios al imponer sanciones que dañan a inocentes.

3) La disminución de los costos en términos humanos también hace más difícil para los regímenes sancionados el apoyo interno e internacional contra las sanciones. Iraq lo ha logrado con cierto éxito porque las sanciones no se han dirigido directamente a Saddam Hussein.

4) Dado que las sanciones *inteligentes* no suelen trastornar el comercio no militar, reducen los incentivos que normalmente conducen a violar las sanciones y hace más sencillo mantenerlas en el largo plazo.

5) Al negar a los regímenes sancionados las oportunidades del mercado negro que propician las sanciones amplias, las *inteligentes* reducen los incentivos *perversos* que hacen que las élites se beneficien de las sanciones.

6) Al reducir la necesidad de asistencia humanitaria, las sanciones *inteligentes* niegan a los regímenes la oportunidad de extender su control sobre la población por medio del control del desembolso de la ayuda.

7) Al reducir las consecuencias en la infraestructura social, las sanciones *inteligentes* también reducen el daño de largo plazo a los sistemas educativos y de salud, a las instituciones y a la sociedad civil.¹⁸

16. Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs, *2nd Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions*, Interlaken, Suiza-Secretaría de las Naciones Unidas, 29-31 de marzo de 1999.

17. David Cortright y George A. López, *op. cit.*

18. Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs-Department of Economy, *op. cit.*, 17-19 de marzo de 1998.

Así, la propuesta de instrumentar sanciones *inteligentes* es considerada por algunos expertos como un esfuerzo en materia de relaciones públicas de parte de la Oficina Federal Suiza para Asuntos Económicos Internacionales y del Centro Internacional de Bonn para la Conversión, en aras de limpiar el nombre de la ONU con medidas aparentemente *suaves*, que de todas maneras se enfrentan a una gama de problemas para su instrumentación.

Por ahora bastaría añadir que en los trabajos de Interlaken II se establece que sólo cuando las grandes potencias aportan recursos económicos y políticos suficientes para aplicar las sanciones de manera eficaz se puede disponer de mecanismos de compensación para las terceras partes más vulnerables. Pero cuando las grandes potencias no participan, las sanciones *inteligentes* también tienen sentido, dado que permiten, supuestamente, distribuir mejor los efectos que cuando se aplican sanciones amplias y espectaculares. La premisa de los padres fundadores del concepto de sanciones *inteligentes* es que las sanciones que se presentan a la opinión pública internacional como de “alto impacto”, no necesariamente son muy eficaces.¹⁹

Por cuanto hace al Proceso Bonn-Berlín, Michael Brzoska considera que las sanciones *inteligentes* en su condición de sanciones parciales, en específico en términos de los embargos de armas y las sanciones de viaje y aéreas, son atractivas, dado que son menos “directas” o “bruscas” que las económicas amplias, si bien son tan débiles que rara vez afectan a la entidad sancionada.²⁰ Por ende, al no hacer el daño suficiente, resultan poco eficaces, sugiriendo que las controvertidas sanciones amplias sí cumplen con los objetivos que se proponen. Dado lo polémico de ésta afirmación, por ahora el Proceso Bonn-Berlín se aboca a la aplicación de las sanciones parciales como alternativa a las sanciones amplias, si bien los efectos en la población civil y la eficacia de estas medidas se tienen que ponderar antes de seguir adelante. El secretario general de la ONU, Kofi Annan, en el *Informe del milenio*, resume la percepción que se tiene en ese organismo internacional en torno a las sanciones y sobre todo las sanciones *inteligentes*:

“Cuando sanciones económicas robustas y amplias se dirigen contra regímenes autoritarios [...] surge un problema. Suele ser la gente quien sufre, no las élites políticas cuya conducta condujo a que se produjeran las sanciones. De hecho, quienes se encuentran en el poder a menudo se benefician de



esas sanciones con su habilidad para controlar y obtener ganancias de la actividad del mercado negro, explotando la situación como pretexto para eliminar las bases de la oposición política interna a su régimen.

“Debido a que las sanciones económicas han demostrado ser un instrumento muy brusco e incluso contraproducente, algunos gobiernos y diversos organismos de la sociedad civil y grupos de expertos de todo el mundo han explorado las formas en que se les podría hacer más inteligentes al orientarlas de mejor manera. Suiza ha encabezado el esfuerzo para formular la instrumentación de sanciones financieras, incluida la elaboración de una legislación modelo requerida para su aplicación y Alemania apoya el trabajo para hacer los embargos de armas y otras formas de boicot dirigidos, más efectivos.”²¹

La iniciativa de las sanciones *inteligentes* es también un esfuerzo por mejorar la imagen de la ONU ante los informes que han difundido organismos que pertenecen al Sistema de Naciones Unidas en el sentido de que las sanciones hacen más mal que bien, especialmente en las sociedades. Por ejemplo, destaca el célebre *Informe Bossuyt* publicado por el Consejo Económico y Social de la institución el 21 de junio de 2000 que analiza específicamente las consecuencias adversas de las sanciones económicas en los derechos humanos.²²

19. *Ibid.*

20. Michael Brzoska, *Arms Embargoes and Travel Sanctions: Purpose and Place of the Bonn-Berlin Process*, ponencia presentada en el Final Expert Seminar on Smart Sanctions, the Next Step: Arms Embargoes and Travel Sanctions, International Center for Conversion, Berlín, Bonn, 3-5 de diciembre de 2000.

21. ONU, “We the Peoples”. *The Role of the United Nations in the 21st Century* <<http://www.un.org/millennium/sg/report/>>, marzo de 2000.

22. Marc Bossuyt, *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*, Economic and Social Council, Nueva York, E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 de junio de 2000.

En Estados Unidos existe una fascinación en torno a las sanciones, en especial las que se aplican de manera unilateral. Hacia mayo de 1998 ese país imponía sanciones contra 75 países y más de 335 empresas privadas en todo el planeta. Asimismo, casi la mitad de las 125 sanciones económicas impuestas desde la primera guerra mundial hasta la fecha se aprobaron de 1993 a 1998, según un informe de USA Engage y la Asociación Nacional de Fabricantes de ese país.

En el decenio de los noventa, con el desvanecimiento de la confrontación Este-Oeste, Estados Unidos se ha mostrado más proclive a sancionar unilateralmente. Varias razones se pueden ponderar para explicarlo.

1) El colapso de la Unión Soviética, el cual exacerba el liderazgo estadounidense en el mundo al punto de que algunos líderes políticos de esa nación llegaron a definir a Estados Unidos como “la única nación indispensable”, exaltando el “fin de la historia” y el triunfo de los valores que representa el *american way of life*.

2) Ante acciones unilaterales como las sanciones, la posibilidad de que las entidades sancionadas recurrieran a represalias disminuía considerablemente con la desaparición de la URSS, cuya presencia también podría ayudar a explicar por qué en la guerra fría Washington prefería actuar contra Moscú de manera colectiva para legitimar la coerción.

3) La creciente impopularidad del uso de la fuerza tras el fracaso de las maniobras en el Golfo Pérsico (dirigidas a debilitar al régimen de Saddam Hussein, quien a la fecha se mantiene en el poder), la intervención en Somalia y las acciones bélicas en los Balcanes. El uso de la fuerza plantea costos materiales y humanos que la sociedad estadounidense rechaza. De ahí que se perciban las sanciones económicas como un instrumento “no bélico” que denota una acción concreta ante sucesos que supuestamente atentan contra los intereses de Estados Unidos en el mundo o bien contra la paz y la seguridad internacionales, que no hace impopulares (al menos así se piensa) a los líderes que las aplican.

Un hecho destacable es que lo que Estados Unidos busca en la posguerra fría al aplicar las sanciones es más amplio que lo que promovía en los tiempos de la confrontación Este-Oeste. En este caso, por las características de la rivalidad con la Unión Soviética, las sanciones se veían sobre todo en el ámbito de la consecución de objetivos en materia de seguridad nacional. El embargo atunero que Washington decretó contra México en los ochenta ante la detención, por parte de las autoridades mexicanas, de dos barcos estadounidenses que pescaban en la zona económica exclusiva del país, sería ex-

cepcional, dado que fue instrumentado contra un país aliado y difícilmente la retención de las barcasas podría considerarse como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense. Sin embargo, la reacción del régimen de Ronald Reagan se puede entender en la lógica de proyectar liderazgo y desvanecer la supuesta imagen de debilidad de su antecesor en la Casa Blanca, James Carter. Aplicar un embargo contra México, por otra parte, no daría lugar a represalias significativas contra Estados Unidos por parte del gobierno mexicano.

En la posguerra fría, en cambio, las sanciones económicas se siguen empleando para que Estados Unidos logre satisfacer amplios objetivos en materia de seguridad nacional, aunque también se utilizan para cumplir con otros fines de su política exterior (promoción de la democracia y los derechos humanos, combate contra el terrorismo, el narcotráfico, el proteccionismo, etcétera). Ello multiplica su uso, así como los destinatarios, que hoy en día son las naciones más diversas del planeta, incluidos, naturalmente, países aliados de Estados Unidos y entidades no gubernamentales como individuos y empresas.

Baste mencionar que en su primer período de gobierno, el presidente William Clinton impuso nuevas sanciones 61 veces contra 35 países. Los países sancionados fueron: Afganistán, Angola, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Burundi, Canadá, China, Colombia, Corea del Norte, Croacia, Cuba, Emiratos Árabes Unidos, Gambia, Guatemala, Haití, Irán, Iraq, Italia, Libia, Maldivas, Mauritania, México, Myanmar, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Qatar, Ruanda, Rusia, Saudi Arabia, Sudán, Siria, Taiwan, Yugoslavia y Zaire (hoy República Democrática del Congo). Estos países albergaban en ese momento a 2 300 millones de personas (42% de la población del planeta) y eran responsables de adquirir en el mercado internacional productos por un valor de 790 000 millones de dólares, equivalentes a 19% de los mercados globales de exportación.²³

La Oficina de Control de Activos en el Exterior (OFAC, Office of Foreign Assets Control), dependiente del Departamento del Tesoro, es la entidad encargada de administrar una serie de reglas que imponen sanciones económicas contra entidades hostiles para promover objetivos en materia de política exterior y seguridad nacional de Estados Unidos. La OFAC considera que las sanciones económicas constituyen poderosos instrumentos en materia de política exterior, si bien reconoce que su éxito depende de la participación y el apoyo activo de las empresas estadounidenses. Pero si bien es cierto que la OFAC es responsable de promulgar

23. The Heritage Foundation, *A User's Guide to Economic Sanctions*, Washington, 25 de junio de 1997.

Todavía se debate la constitucionalidad de las sanciones aplicadas por los estados y los municipios de Estados Unidos por considerar que lejos de garantizar la promoción de los intereses estadounidenses en el mundo crea contradicciones que pueden generar múltiples problemas y derivaciones perversas

y administrar las sanciones del Departamento del Tesoro conforme a ocho cláusulas básicas, existen otras dependencias reguladoras, como Fomento de las Exportaciones en el Comercio y el Servicio de Aduanas de Estados Unidos, que cooperan para asegurar el cumplimiento de las disposiciones en esta materia.

Las ocho cláusulas básicas de la OFAC son: introducción; leyes de la OFAC; países embargados y sanciones criminales; sanciones civiles; información electrónica; terminología; responsabilidad corporativa por país, e informes y procedimientos.

Entre las leyes que la OFAC considera a la hora de instrumentar las sanciones figuran la Ley de Comercio con el Enemigo²⁴ (que se emplea contra Corea del Norte y Cuba); la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional²⁵ (IEEPA, International Emergency Economic Powers Act) que se emplea contra Libia, Iraq, Serbia y Montenegro, Bosnia, la UNITA, Sudán, Irán, el terrorismo, el narcotráfico, la proliferación de armas nucleares, los talibanes en Afganistán y Myanmar; la Ley Iraquí de Sanciones,²⁶ la Ley de Participación de Naciones Unidas (UNPA, United Nations Participation Act)²⁷ que se emplea contra Iraq, Libia, la UNITA, Serbia, Montenegro y Bosnia; la Ley de Cooperación de Desarrollo y Seguridad Internacional²⁸ (ISDCA, International Security and Development Cooperation Act), que se aplica contra Irán;

la Ley de Democracia Cubana; la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática en Cuba; la Ley de Pena de Muerte Efectiva y Antiterrorismo,²⁹ que se emplea contra Cuba, Corea del Norte, Irán, Iraq, Libia, Siria y Sudán; la Ley de Designación de Criminales Extranjeros Narcotraficantes, y el Código Criminal.³⁰

En Estados Unidos las sanciones se realizan en el ámbito federal. Sin embargo, con motivo de la participación de diversas organizaciones civiles afroamericanas que se organizaron para presionar a distintas instancias estadounidenses en la condena del *apartheid*, en Sudáfrica, se hizo costumbre que en las esferas locales y estatales se aplicaran sanciones económicas de manera adicional a las ejecutadas por el gobierno central. Ello significa que la ejecución de sanciones por parte de los estados y gobiernos locales estadounidenses está a cargo de las autoridades de esas entidades de manera independiente y agregada a la federación.

Esta modalidad para ejercer sanciones parece confusa y los es. A menudo ocurren transposiciones y situaciones en las que o bien se duplican los esfuerzos o, en el peor de los casos, las diversas instancias se contraponen, generando caos e incertidumbre en la política exterior de Estados Unidos en materia de sanciones. De hecho, todavía se debate la constitucionalidad de las sanciones aplicadas por los estados y los municipios de ese país por considerar que lejos de garantizar la promoción de los intereses estadounidenses en el mundo crea contradicciones que pueden generar múltiples problemas y derivaciones perversas. En el cuadro 1 se observa la gran cantidad de medidas que los estados y los municipios de Estados Unidos emplean para sancionar a otros países.

24. Prevé sanciones de hasta 10 años de cárcel y una multa de un millón de dólares a empresas y 100 000 dólares a individuos.

25. Prevé sanciones de hasta 10 años de cárcel y una multa de 50 000 dólares a empresas e individuos.

26. Prevé sanciones hasta por 12 años de cárcel y una multa de un millón de dólares para empresas e individuos.

27. Prevé sanciones hasta por 10 años de cárcel y una multa de 10 000 dólares para empresas e individuos.

28. No prevé sanciones criminales, aunque otras penalidades en materia aduanal podrían aplicarse en circunstancias determinadas.

29. Prevé sanciones por 500 000 dólares contra empresas y 10 años de cárcel o 250 000 dólares para individuos.

30. Prevé sanciones por 10 000 dólares contra empresas y 30 años de cárcel o 5 000 dólares para individuos.

SANCIONES ECONÓMICAS QUE APLICAN LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS DE ESTADOS UNIDOS EN EL MUNDO, MARZO DE 2000

Estado o municipalidad sancionadora	País sancionado	Descripción de la sanción	Estatus
Sanciones pendientes de aplicación			
Massachusetts	Indonesia	Ley 3165, aprobada por la Cámara de Representantes. Inversión selectiva. Prohíbe y pone fin a la inversión de fondos estatales de pensión en cualquier institución financiera que haga negocios con el gobierno indonesio o con cualquier empresa que desarrolle actividades en Indonesia.	Introducida y presentada al Comité Conjunto sobre Servicios Públicos el 6 de enero de 1999. Se llevó a cabo una audiencia el 30 de marzo de 1999. En la Cámara de Representantes se realizaba el estudio 4244 hacia el 8 de abril del mismo año.
	Indonesia	Ley 3177 aprobada por la Cámara de Representantes. Enmiendas a la Ley de Embargos para incluir a empresas que hagan negocios en Indonesia.	Introducida y presentada al Comité Conjunto sobre la Administración Pública el 6 de enero de 1999. El comité convocó a una audiencia el 2 de junio de 1999. Fue llevada al Comité de Formas y Medios de la Cámara de Representantes el 28 de junio de 1999.
Massachusetts	Múltiple ¹	Ley 3369 aprobada por la Cámara de Representantes. Prohíbe y pone fin a la inversión de fondos estatales de pensión en cualquier institución que haga negocios en Myanmar o Indonesia.	Introducida y presentada al Comité Conjunto sobre Servicios Públicos el 6 de enero de 1999. Se llevó a cabo una audiencia el 30 de marzo de 1999. En la Cámara de Representantes se realizaba el estudio 4244 hacia el 8 de abril de 1999.
Nueva York	Myanmar	Ley de Ensamblaje 5901. Compras selectivas.	Introducida y presentada al Comité sobre Operaciones Gubernamentales el 2 de marzo de 1999.
Nueva York, N.Y.	Sudán	Intro 555. Compras e inversiones selectivas.	Introducida y presentada al Comité sobre Operaciones Gubernamentales el 17 de septiembre de 1998 como Intro 414 dirigida contra Sudán y Laos. La Intro 555 sólo se aplica contra Sudán. Se programó una audiencia el 4 de octubre de 1999.
Medidas deshabilitadas / fallidas			
California	Myanmar	Ley de Ensamblaje 888. Compras e inversión selectivas.	El comité rechazó la ley el 12 de enero de 1998.
Connecticut	Myanmar	Ley 6354 aprobada por la Cámara Baja. Compras selectivas.	No fue introducida en la sesión de 1998.
Davis, California	Myanmar	Resolución. Compras selectivas.	No recibió apoyo del Consejo. Es poco probable que se le considere de nuevo.
Maryland	Nigeria	Ley 354 del Senado y Ley 1273 de la cámara baja. Compras e inversiones selectivas. Prohíbe al estado comprar bienes o servicios desde, o que entren en contacto con, o el depósito o fondos de inversión en compañías que hagan negocios en Nigeria.	La SB 354 fue introducida y enviada al Comité de Asuntos Económicos y Ambientales el 5 de febrero de 1998. La HB 1273 fue introducida y enviada al Comité de Asuntos Gubernamentales y Comercio el 23 de febrero de 1998. El Comité de Asuntos Económicos y Ambientales llevó a cabo una audiencia sobre la SB354 y decidió no seguir considerando el asunto el 25 de marzo de 1998.
Minneapolis, Minnesota	Myanmar	Compras selectivas. Requiere que los ciudadanos de la localidad proporcionen información sobre los negocios que realizan en Myanmar. La ley no prohibirá a la ciudad que tenga tratos con empresas que hagan negocios en Myanmar.	Introducida y enviada al Comité de Relaciones Intergubernamentales el 6 de febrero de 1998. Fue discutida y enviada al Comité de Formas y Medios el 19 de febrero de 1998. En una audiencia del 21 de abril de 1998 el Comité devolvió la medida al autor. Es poco probable que se le considere de nuevo.
Nueva York	Múltiple ²	Ley de Ensamblaje 5753. Licencias selectivas.	No fue reintroducida en el ciclo 1998.
Nueva York	Myanmar	Ley de Ensamblaje 9147 (A). Compras selectivas. Prohíbe que el estado adquiera bienes o servicios de compañías que hagan negocios en Myanmar. Se exceptúa a proveedores de noticias y telecomunicaciones.	Introducida y enviada al Comité sobre Operaciones Gubernamentales el 29 de enero de 1998. El 13 de mayo de 1998 el comité votó para dejar de considerar la medida.
Carolina del Norte	Myanmar	Ley 1054 del Senado. Compras selectivas.	Fracasó el 28 de agosto de 1997, cuando la legislatura no la consideró por el resto del año.
Rhode Island	Indonesia	Ley 6721 de la Cámara Baja. Inversiones selectivas.	No fue reintroducida en la sesión de 1998.
Seattle, Washington	Myanmar	Ley 984 del Senado. Compras e inversiones selectivas.	No fue reintroducida en la sesión de 1998.
Texas	Myanmar	Compras selectivas.	El Consejo aprobó una resolución no obligatoria e indicó que no tomará medidas adicionales.
Texas	Myanmar	Ley 2960 de la Cámara Baja. Compras e inversiones selectivas.	Tras la audiencia celebrada el 23 de abril de 1997, el Comité de Asuntos Estatales decidió no aprobar la ley.
Texas	Myanmar	Ley 1094 de la Cámara Baja.	El Comité Estatal de Asuntos de la Cámara Baja llevó a cabo una audiencia el 3 de mayo de 1999. La legislatura no consideró el tema el resto del año.

Estado o municipalidad sancionadora	País sancionado	Descripción de la sanción	Estatus
Vermont	Myanmar	Ley 679 de la Cámara Baja.	Los defensores de la Ley 679 apoyaron una resolución no obligatoria, la JRH 157 en lugar de la Ley 679. La resolución fue aprobada por la Cámara Baja el 10 de abril de 1998 y por el Senado el 18 de abril de 1998. La legislatura no consideró el tema el resto del año.
Maine	Myanmar	Documento legislativo 2194. Compras e inversiones selectivas. Requiere que el estado decomise los fondos de pensión de compañías que hagan negocios en Myanmar en adición a las compras selectivas.	Introducida y enviada al Comité Laboral el 13 de abril de 1999. La ley fue pospuesta hasta la siguiente sesión.
Rhode Island	Indonesia	Ley 6424 de la Cámara Baja. Inversiones selectivas. Decomisa fondos de pensión y estatales de todas las compañías que hagan negocios en Indonesia.	Introducida y enviada al Comité sobre Finanzas el 28 de abril de 1999. La legislatura no volvió a abordar el tema el resto del año.
Legislación			
Condado Alameda, California	Myanmar	Compras e inversiones selectivas	Habilitada en diciembre de 1996.
Condado Alameda, California	Nigeria	Compras e inversiones selectivas	Habilitada en octubre de 1997.
Amherst, Massachusetts	Nigeria	Compras e inversiones selectivas	Habilitada en septiembre de 1997.
Ann Arbor, Michigan	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en abril de 1996.
Berkeley, California	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en marzo de 1995.
Berkeley, California	Nigeria	Compras selectivas	Habilitada en julio de 1997.
Berkeley, California	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en julio de 1997.
Boulder, Colorado	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en diciembre de 1996.
Brookline, Massachusetts	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en noviembre de 1997.
Cambridge, Massachusetts	Nigeria	Compras selectivas	Habilitada en mayo de 1997.
Cambridge, Massachusetts	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en junio de 1998.
Cambridge, Massachusetts	Indonesia	Compras selectivas	Habilitada en agosto de 1998.
Carrboro, North Carolina	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en octubre de 1996.
Chapel Hill, North Carolina	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en enero de 1997.
Condado Dade, Filadelfia	Cuba ³	Compras e inversiones selectivas	Habilitada en julio de 1992. Actualizada en junio de 1993.
Los Ángeles	Myanmar	Compras selectivas ⁴	Habilitada en diciembre de 1998.
Madison, Wisconsin	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en agosto de 1996.
Massachusetts	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en julio de 1996.
Nueva York, N.Y.	Myanmar	Compras e inversiones selectivas	Habilitada en mayo de 1997.
Newton, Massachusetts	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en noviembre de 1997.
North Olmstead, Ohio	Generales ⁵	Compras selectivas	Habilitada en febrero de 1998.
Oakland, California	Nigeria	Compras e inversiones selectivas	Habilitada en mayo de 1997.
Oakland, California	Myanmar	Compras e inversiones selectivas	Habilitada en mayo de 1996.
Palo Alto, California	Myanmar	Compras e inversiones selectivas	Habilitada en octubre de 1997.
Filadelfia, Pennsylvania	Irlanda del Norte	Compras selectivas	Habilitada en 1989. Enmendada en 1991, 1994 y 1995.
Portland, Oregon	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en julio de 1998.
Quincy, Massachusetts	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en noviembre de 1997.
San Francisco, California	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en abril de 1995.
Santa Cruz, California	Myanmar	Compras e inversiones selectivas	Habilitada en julio de 1997.
Santa Mónica, California	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en noviembre de 1995.
Somerville, Massachusetts	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en febrero de 1998.
Takoma Park, Maryland	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en octubre de 1996.
Vermont	Myanmar	Inversiones selectivas	Habilitada en mayo de 1999.
Hollywood Occidental, California	Myanmar	Compras selectivas	Habilitada en octubre de 1997.
California	Generales ⁶	Sanciones regulatorias	Habilitada en septiembre de 1998.
Washington	General ⁶	Sanciones regulatorias	Habilitada el 27 de julio de 1999.
California	General ⁶	Sanciones regulatorias	Habilitada el 10 de septiembre de 1999.

1. Indonesia y Myanmar.

2. Se dirige contra instituciones que se determina están en posesión ilegal de fondos propiedad de las víctimas del Holocausto.

3. Ampliada para incluir a las compañías que violen la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática en Cuba (Ley Helms-Burton).

4. Incluye exenciones para contratos por debajo de 1 000 dólares y superiores a 25 000 dólares, ciertos sectores y diversos tipos de contratos; en el caso de "pérdida significativa de calidad" o donde la aplicación sea "contraria al mejor interés de la ciudad".

5. Los países sancionados donde se recurre al *dumping social*, definido como: a) trabajo infantil; b) trabajos forzados; c) salarios miserables; d) jornadas laborales exhaustivas (mayores de 48 horas).

6. Sanciona a cualquier compañía de seguros cuyas políticas hayan afectado a víctimas del Holocausto y que negaron a los sobrevivientes los beneficios de las políticas de esos consorcios.

Fuente: U.S.-Cuba Trade and Economic Council, y Adam Zagorin, "Punishing Cuba's Partners", *Time*, 24 de junio de 1999, p. 54.

CANADÁ Y LAS SANCIONES ECONÓMICAS

El Parlamento de Canadá ha instrumentado las normas que autorizan la implantación de sanciones económicas y comerciales mediante tres instrumentos jurídicos: la Ley de Naciones Unidas; la Ley de Medidas Económicas Especiales, y algunas disposiciones de la Ley de Permisos de Importación y Exportación. Corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (MAECI) el seguimiento de esas normas.

La Ley de Naciones Unidas faculta a Canadá para aplicar sanciones multilaterales al amparo de las disposiciones decretadas por el Consejo de Seguridad de la ONU en el caso de amenazas a la paz y la seguridad internacionales. La Ley establece que si en cumplimiento de las disposiciones previstas en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas el Consejo de Seguridad solicita al gobierno canadiense aplicar dichas medidas, el gobierno canadiense instrumentará los mecanismos a fin de hacer efectivas las sanciones. En la actualidad Canadá aplica sanciones multilaterales conforme a esta norma contra Afganistán,³¹ Angola,³² Eritrea,³³ Etiopía,³⁴ Iraq,³⁵ Libia,³⁶

31. Confisca propiedades de los talibanes y restringe la operación de cualquier aeronave taliban en territorio canadiense. La multa por violar estas disposiciones es de 200 dólares o tres meses de prisión o ambas, o bien prisión, una multa de 5 000 dólares o prisión por cinco años.
32. Confisca propiedades y aplica medidas restrictivas respecto a armas, petróleo, aeronaves, diamantes y equipo de transporte y minería y servicios contra la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola. La multa por violar estas disposiciones es de 200 dólares o tres meses en prisión o ambos, o encarcelamiento, una multa de 5 000 dólares o prisión por cinco años.
33. Dispone la imposición de un embargo de armas contra Eritrea. Implica sanciones por 200 dólares o tres meses de prisión, o bien una multa por 5 000 dólares o prisión por cinco años o ambos (*Canada Gazette Part II/Gazette du Canada Partie II*, 2 de agosto de 2000, 1850-1853).
34. Dispone la imposición de un embargo de armas contra Etiopía. Entraña sanciones por 200 dólares o tres meses de prisión, o bien una multa por 5 000 dólares o prisión por cinco años o ambos (*Canada Gazette Part III/Gazette du Canada Partie III*, op. cit., 1854-1857).
35. Dispone amplias sanciones económicas contra Iraq, incluyendo la congelación de fondos, prohibición de inversiones, prohibición de exportaciones e importaciones (para la exportación de bienes autorizados por la ONU conforme al programa Petróleo por Alimentos debe obtenerse un certificado de exención de parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional) y prohibición de ciertos servicios de transporte. Las sanciones por violar estas normas incluyen una multa por 200 dólares o tres meses de prisión, o bien una multa por 5 000 dólares o prisión por cinco años o ambos.
36. Dispone el congelamiento de fondos, prohibición de inversiones, embargo de armas, restricciones a las exportaciones de ciertos bienes relacionados con la industria del gas y el petróleo y medidas relacionadas con la aviación, así como de la aerolínea Jamahiriya Libyan Arab Airlines. Las sanciones por violar estas normas incluyen una multa por 200 dólares o tres meses de prisión, o bien una multa por 5 000 dólares o prisión por cinco años o ambos. Las sanciones contra Libia fueron suspendidas por el Consejo de Seguridad de la ONU pero no fueron levantadas. Durante este período de suspensión las disposiciones canadienses se mantienen en efecto pero las transacciones son autorizadas con certificados ministeriales de rutina.

Ruanda,³⁷ Sierra Leona³⁸ y Yugoslavia.³⁹ La Ley de Medidas Económicas Especiales es una norma encaminada a imponer medidas económicas especiales contra un país extranjero y hasta hace poco dispuso el congelamiento de cuentas y de la propiedad que tenían en Canadá las autoridades gubernamentales de la República Federativa de Yugoslavia y Serbia. Por último, Angola y Myanmar figuran en la Lista de Control de Área del Acta de Permisos de Importaciones y Exportaciones. Ello significa que las exportaciones a esos países requieren autorización especial.

Las autoridades canadienses prefieren aplicar sanciones multilaterales. Consideran que de esa manera pueden legitimarse y, por lo mismo, disminuir de modo significativo el potencial de represalias por parte de la entidad sancionada. Esta postura es congruente con la enorme dependencia que Canadá mantiene respecto al comercio internacional para su prosperidad interna. Si bien se espera que las sanciones surtan efecto y logren sus objetivos en el mediano y largo plazos, también plantean la posibilidad de que, si se mantienen por un tiempo prolongado, se reviertan contra el sancionador, el cual perdería mercados en favor de los que no acaten las sanciones o de aquellas entidades que continúan comerciando con la entidad sancionada por las derivaciones perwersas que las sanciones entrañan.

Cabe señalar que una de las consecuencias negativas de las sanciones económicas, en especial las de larga duración, es el desarrollo de un mercado negro en el que intervienen por un lado la entidad sancionada (necesitada de adquirir bienes y servicios que un bloqueo, un embargo o un boicot le niegan) y por otro la entidad dispuesta a proveer lo que aquella necesite. Para el que viole las sanciones comprando o vendiendo bienes y servicios con la entidad sancionada, el beneficio estriba en que tiene la puerta abierta a un mercado cautivo al que los sancionadores no tienen acceso.

37. Dispone la imposición de un embargo de armas contra Ruanda. Las sanciones por violar estas normas incluyen una multa por 200 dólares o tres meses de prisión o bien una multa por 5 000 dólares o prisión por cinco años o ambos.
38. Dispone un embargo de armas y la prohibición de importar diamantes en bruto sin el certificado de origen apropiado de Sierra Leona. Las sanciones por violar estas normas incluyen una multa por 200 dólares o tres meses de prisión o bien una multa por 5 000 dólares o prisión por cinco años o ambos.
39. Dispone el congelamiento de fondos y de la propiedad en disputa ubicada en Canadá con anterioridad a la adopción, por parte de la resolución 102 (1995) del 22 de noviembre de 1995 del Consejo de Seguridad sobre Yugoslavia. La propiedad en disputa incluye a todos los estados sucesores de Yugoslavia. Estas disposiciones también imponen un embargo de armas contra todos los estados sucesores. Canadá cuenta también con disposiciones relacionadas con el Tribunal Internacional de Naciones Unidas para procesar a autoridades de lo que fuera Yugoslavia. Dispone el congelamiento de cuentas de Solobodan Milosevic, Milan Milutinovic, Nikola Sainovic, Dragoljub Ojdanic y Vljako Stojilkovic.

Para Canadá, el costo de la pérdida de mercados puede ser alto. Ciertamente se trata de un país con una fuerte concentración comercial con un solo mercado (el estadounidense). Empero, Canadá no desea ni perder acceso a otros mercados ni a las oportunidades de inversión que en ellos puedan existir, ni tampoco busca enemistarse con Estados Unidos con motivo de la aplicación de sanciones o la falta de ellas. Ello coloca al gobierno canadiense en una situación incómoda.

La preferencia por las sanciones multilaterales constituye una maniobra capaz de presentar la política exterior canadiense como independiente (sobre todo respecto a Estados Unidos) y al mismo tiempo hace ver a Canadá como un país cooperativo con la comunidad internacional, a la que se une cuando se decide propiciar un cambio de conducta de algún transgresor de la paz y la seguridad internacionales.

Las autoridades canadienses postulan que el multilateralismo para su política exterior en materia de sanciones puede operar en dos sentidos: buscando el apoyo de la comunidad internacional para sancionar a alguna entidad que Canadá específicamente tiene interés en “castigar” o bien uniéndose a la iniciativa de otros países que buscarán la reprobación de la conducta del que “se porta mal.” Es decir, mientras que en algunos casos Canadá toma la iniciativa, en otros sigue a los demás.

Empero, contrario al discurso oficial, algunos especialistas registran incongruencias en la política exterior de Canadá a la hora de aplicar las sanciones. La principal es que, como país occidental, suele alinearse con Estados Unidos, como quedó de manifiesto en la guerra fría cuando Washington pidió a sus aliados “cerrar filas” contra la amenaza comunista, fuera la URSS, Europa Oriental, Corea del Norte o China.⁴⁰

Kim Richard Nossal explica también las dificultades de Canadá, como sociedad multiétnica, para generar una política de sanciones por consenso. No se piense sólo en la existencia de los francocanadienses y los anglocanadienses, quienes suelen tener posturas encontradas en materia de política exterior, sino en la enorme cantidad de inmigrantes que exigen acciones diversas (muchas veces ubicadas en polos extremos) cuando de sancionar económicamente se trata.⁴¹ La política exterior de Canadá, que ha buscado ser un elemento promotor de la unidad nacional, se suele enfrentar a serias dificultades con las sanciones económicas, tema que fácilmente propicia la polarización de su sociedad.

40. Mónica González Jiménez, “Las sanciones económicas como instrumento de política exterior. El caso de Canadá”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, vol. 3, núm. 4, enero de 2001.

41. Kim Richard Nossal, *Rain Dancing. Sanctions in Canadian & Australian Foreign Policy*, University of Toronto Press, Toronto, 1994.

Canadá debe articular iniciativas que le permitan proyectar una imagen de independencia respecto a Estados Unidos. Ello explicaría la postura asumida por los canadienses en torno a las sanciones económicas que Washington aplica contra Cuba

En la práctica, Canadá debe articular iniciativas que le permitan proyectar una imagen de independencia respecto a Estados Unidos. Ello explicaría la postura asumida por los canadienses en torno a las sanciones económicas que Washington aplica contra Cuba, a pesar de que ello le ha valido a Ottawa ser objeto de sanciones secundarias decretadas por Washington en su contra mediante la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática en Cuba, mejor conocida como la Ley Helms-Burton.

La Ley Helms-Burton, instrumentada el 12 de marzo de 1996, consta esencialmente de cuatro títulos. Los más difundidos son los dos últimos, referidos a la “protección de los derechos de las propiedades de los nacionales de Estados Unidos” y la “exclusión de ciertos extranjeros”, respectivamente. A grandes rasgos, su contenido podría resumirse en las siguientes disposiciones:

1) Establece un nuevo recurso para que los nacionales estadounidenses interpongan demandas jurídicas a personas físicas y morales, países o dependencias que trafiquen con bienes confiscados por el gobierno cubano durante la revolución a partir de 1959.

2) Si la empresa o personas en cuestión no abandonan la transacción con empresas que utilizan bienes confiscados dentro de los 30 días posteriores a la recepción de una notificación, se hará (n) acreedor (es) a daños calificados por Estados Unidos como ejemplares y que corresponden al valor triple de los daños patrimoniales.

3) Si el estadounidense en cuestión recibe una sentencia favorable, deberá recibir una cantidad razonable por concepto de honorarios por medio de su abogado.

4) La Ley indica que se negará visa para entrar a Estados Unidos a los extranjeros que hayan violado las disposiciones

de la Ley Helms-Burton, al participar en la confiscación de activos estadounidenses.

5) La disposición de negar visas será aplicable también a los directores o funcionarios de empresas y sus familiares que incurran en el punto anterior.

Los dos primeros títulos de la Ley Helms-Burton se abocan al "fortalecimiento de las sanciones económicas contra Cuba" y a la "ayuda a una Cuba libre e independiente", respectivamente. Estos aspectos atañen sobre todo al pueblo cubano, en tanto los títulos tercero y cuarto afectan intereses de naciones como la mexicana, en el entendido de que por hacer negocios en Cuba podrían verse expuestas a diversas sanciones estadounidenses (principal socio comercial e inversionista de Canadá).

De hecho, el 29 de mayo de 1996 Washington envió cartas de advertencia a empresas de México, Italia y Canadá para pedirles información sobre sus inversiones en Cuba.⁴² Como se sabe, Cementos Mexicanos tomó la determinación de concluir el contrato establecido con Cuba desde finales de 1994, retirando sus inversiones de ese país a pesar de que había planes para que dicha compañía realizara negocios en la isla por 10 años⁴³ (Cemex, dicho sea de paso, actualmente se enfrenta a medidas *antidumping* en el mercado estadounidense que le han implicado pérdidas millonarias. De ahí se explica su temor a las implicaciones posibles de la Ley Helms-Burton en sus operaciones comerciales en Estados Unidos). Grupo Domos hizo un razonamiento similar. Llama la atención que estas empresas tomaron esa decisión independientemente de que el gobierno mexicano legisló en torno a una norma que buscaría proteger a las empresas mexicanas que se vieran afectadas por leyes extranjeras.

42. George E. Shambaugh, *op. cit.*

43. Además de Cemex, el Grupo Domos recibió amenazas similares. Por Italia, la empresa indiciada fue un consorcio en telecomunicaciones, Societa Finanziaria Telefonica Per Azioni (STET) y la compañía minera canadiense especializada en producción de níquel Sherritt International Corporation.

C U A D R O 2
ALGUNAS EMPRESAS EXTRANJERAS CON ACTIVIDADES COMERCIALES EN CUBA

Empresa	Actividad	País de origen
Accor	Turismo	Francia
BAT	Tabaco	Reino Unido
Bayer	Farmacéutica	Alemania
Benetton	Textiles	Italia
Cemex ¹	Cemento	México
Daewoo	Electrónica	Corea del Sur
De Beers	Diamantes	Sudáfrica
Deutsche Bank	Bancaria	Alemania
ED & F Man	Azúcar	Reino Unido
GEC/Alstom	Electrónica	Francia
Glaxo	Farmacéutica	Reino Unido
Grupo Domos ¹	Telecomunicaciones	México
Havana House Cigar and Tobacco	Tabaco	Canadá
ING	Bancaria	Países Bajos
Labatt Breweries	Cerveza	Canadá
Mercedes-Benz	Automóviles	Alemania
Mitsubishi	Automóviles	Japón
Pemex	Petróleo	México
Petrobras	Petróleo	Brasil
Sherritt ¹	Níquel	Canadá
Sol Melia	Turismo	España
Stet ¹	Telecomunicaciones	Italia
Tate & Lyle	Azúcar	Reino Unido
Toyota	Automóviles	Japón
Unilever	Jabón	Reino Unido

1. En mayo de 1996 recibieron cartas en las que el Departamento de Estado de Estados Unidos les advierte que pronto se les "pedirán cuentas" conforme a la Ley Helms-Burton.

Fuente: U.S.-Cuba Trade and Economic Council, y Adam Zagorin, "Punishing Cuba's Partners", *Time*, 24 de junio de 1999, p. 54.

Dicha ley, conocida popularmente como *ley antídoto*, similar a la legislación instrumentada en Canadá para castigar a consorcios canadienses que se sometieran a leyes extranjeras, fue considerada insuficiente por la comunidad empresarial mexicana, dado que únicamente disponía informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) sobre el requerimiento solicitado por los estadounidenses.

Dada la gravedad de las implicaciones de la Ley Helms-Burton, tanto México como Canadá, en su calidad de partes contratantes del TLCAN, convinieron en iniciar consultas con su socio común invocando el capítulo XX del tratado comercial trinacional a fin de encontrar una solución al problema de las sanciones contra las empresas que hacen negocios en Cuba. Se calcula en 289 el número de las empresas de diversos países que se encuentran en la mira estadounidense, de las cuales unas 26 son mexicanas, incluidos consorcios de suma importancia como ICA, Petróleos Mexicanos, Cemex, Mexicana de Aviación y Aero Caribe (filial de Mexicana), el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y otros más (véase el cuadro 2).

Hay, sin embargo, un pequeño problema para que mediante el TLCAN la Ley Helms-Burton pudiera ser neutralizada. Ocurre que la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática en Cuba se escuda en la sección 309 (3) del TLCAN, la cual complementa la posibilidad de que Estados Unidos desarrolle todas las acciones necesarias para castigar a Cuba en términos económicos. Así, la sección 110 (b) de la Ley Helms-Burton establece lo siguiente:

“8b) *Efectos sobre el TLCAN.* El Congreso hace notar que el ingreso de Estados Unidos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte no modifica ni altera las sanciones de Estados Unidos contra Cuba.”

Asimismo, se especifica lo siguiente:

“(1) Las reglas de origen del TLCAN de ninguna manera disminuirán el programa de sanciones contra Cuba [...] Nada dispuesto en el TLCAN podrá operar en el sentido de revertir esta prohibición.”

Por tanto, el artículo 309 del TLCAN permite a Estados Unidos asegurarse de que los productos cubanos o los bienes hechos con materiales cubanos no sean importados por Estados Unidos desde México o Canadá y que los productos de Estados Unidos no sean exportados a Cuba a través de estos países.

Como se observa en el cuadro 3, uno de los países más afectados por las sanciones secundarias estadounidenses contra quienes desarrollen comercio e inversión con Cuba, conforme a lo dispuesto en la Ley Helms-Burton, sería Canadá. Sus principales empresas realizan negocios en Cuba. El problema es que esas mismas corporaciones tienen tratos comerciales y financieros esenciales con Estados Unidos, por lo que las sanciones secundarias pueden considerarse exitosas en la medida en que envían un mensaje a consorcios como Sherrit, recordándoles que el costo de mantener operaciones en la mayor de las Antillas puede ser demasiado alto para una transnacional de un país vulnerable como Canadá.

CONSIDERACIONES FINALES

Pese a que la eficacia y la eficiencia de las sanciones económicas se encuentran en tela de juicio, su popularidad se mantiene. Los parámetros que algunos autores emplean para calificar el éxito de las sanciones incluyen la evaluación de si tras las sanciones se retornó al *statu quo* anterior al momento en que un actor decidió amenazar la paz y la seguridad internacionales. Esto es, que muchos equiparan el éxito de las sanciones con el *statu quo ante*.

Sin embargo, hay otros análisis que sugieren que el éxito no puede medirse como una suma cero o en términos de ga-

Los parámetros que algunos autores emplean para calificar el éxito de las sanciones incluyen la evaluación de si tras las sanciones se retornó al statu quo anterior al momento en que un actor decidió amenazar la paz y la seguridad internacionales

nancias completas, sino evaluando lo que podría denominarse *logro moderado*.

Una tendencia que se observa en los debates sobre la eficacia y el fracaso de las sanciones es la que apunta a una teorización sobre casos específicos. Ello entraña varios problemas. En primer lugar cada sanción es distinta de las demás porque nunca será posible tener condiciones idénticas ni actores iguales en cada caso. Este enunciado debería ser rector en las generalizaciones que postulan que las sanciones simplemente no funcionan y también en torno a las que supuestamente han sido “infalibles.” En segundo lugar, los estudios que afirman que las sanciones no funcionan son generales, dado que muchos asumen a los destinatarios, los estados, como actores unitarios, sin profundizar en sus componentes ni en la evaluación del efecto que las sanciones tienen en los distintos grupos sociales. No hay que perder de vista que las sanciones no afectan de manera idéntica a las élites y a los grupos sociales vulnerables. Luego entonces, el estudio diferenciado se impone en aras de una evaluación más aproximada a la realidad. Por ejemplo, en su estudio sobre las sanciones sobre la Sud-áfrica del *apartheid*, Neta C. Crawford y Audie Klotz analizan diversos estratos de la sociedad sudafricana para concluir que en ese caso las sanciones fueron exitosas.⁴⁴ Otro estudio, el de George E. Shambaugh, que se aboca a las sanciones secundarias, concluye que éstas son operativas y que permiten a Estados Unidos la consecución de los objetivos de su interés nacional.⁴⁵

44. Neta C. Crawford y Audie Klotz, “How Arms Embargoes Work”, en Neta C. Crawford y Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, St. Martin's Press, Nueva York, 1999.

45. George E. Shambaugh, *op. cit.*

PAÍSES Y EMPRESAS A LOS QUE PODRÍAN AFECTAR LAS DISPOSICIONES DE LA LEY HELMS-BURTON

Alemania	Western Mining Corp.
Australia	
Austria	Rogner Group
Brasil	Andrade Gutiérrez Perforação, Coco, Heavy Equipment Factory, Petrobras, S.A.
Canadá	Advanced Laboratories, Anglers Petroleum International, Bow Valley Industries Ltd., Canada Northwest Energy Ltd., Caribgold Resources Inc., Commonwealth Hospitality Ltd., Delta Hotels, Extel Financial Ltd., Fermount Resources Inc., Fortuna Petroleum, Fracmaster, Globafon, Havana House Cigar and Tobacco Ltd., Heath and Sherwood, Hola Cuba, Holmer Goldmines, Joutel Resources, Labatt International Breweries, Marine Atlantic Consultant, McDonalds Mines Exploration, Metal Mining, Mill City Gold Mining Corp., Miramar Mining Corp., Pizza Nova, Realstar Group, Republic Goldfields, Scintres-Caribe, Sherrit Inc., Talisman Energy Inc., Teck, Toronto Communications, Val D'Or, Wings of the World
Chile	Dolphin Shoes, Ingelco, S. A., Latinexim, New World Fruit, Pole S. A., Santa Ana, Santa Cruz Real State
China	Neuke, Unión de Componentes Industriales Cuba-China
Colombia	SAM, Intercontinental Airlines, Representaciones Agudelo
Ecuador	Caney Corp.
España	Import-Export S. A., Meridiano
República Dominicana	
Francia	Accord, Alcatel, Babcock, Bourgoin, Compagnie Européene des Petroles, Devexport, Fives Lille, Geopetrol, Geoservice, Jetalson, Maxims, OFD, OM, Pernod Ricard Group, Pierre Cardin, Pompes Guinard, Société Nationale des Tabacs, Sucres et Denrées, Thompson, Total, Tour Mont Royal
Alemania	Condor Airlines, LTU (LTI en Cuba)
Grecia	Lola Fruits
Países Bajos	Curaçao Drydock Company, Golden Tulips, ING, Niref
Honduras	Facuss Foods
Hong Kong	Pacific Cigar
Israel	GBM, Tropical, World Textile Corp. S.A.
Italia	Benetton, Fratelli Cosulich, Going, Italcable, Italturis, Viaggio di Ventaglio, STAT
Jamaica	Caricom Investments Ltd., Caricom Traders, InterCarib, Superclubs
Japón	Mitsubishi, Nissan Motor Corp., Nissho Iwai Corp., Toyota, Sumitomo Trading Corp., Suzuki Motor Corp.
México	Aero-Caribe, Bufete Industrial, Cemex, Cubacel Enterprises, Del Valle, Domecq, DSC Consortium, Grupo Domos, Grupo Industrial Danta, Grupo Infra de Gases, Corporación Internacional Comercial, Industrias Unidas de Telefonía de Larga Distancia, La Magdalena Cardboard Co., Mexpetrol, Pemex, Equipos Petróleos Nacionales, Telecomunicaciones de México (Telecom), Vitro, Mexicana de Aviación, Protexa, Ingenieros Civiles y Asociados (ICA), Corporación Interamericana de Comunicaciones, International Breweries, Fertilizantes de México (Femsa) en coinversión con la cervecera canadiense Labatt, Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Instituto Mexicano del Petróleo (IMP)
Países Bajos	
Panamá	Bambi Trading
República Dominicana	
Sudáfrica	Anglo-American Corp., AMSA, De Beers Centenary, Minorco, Sanachan
España	Caball de Basto, Consorcio de Fabricantes Españoles, Cofesa, Corporación Interinsular Hispana, S.A.

Fuente: medios internacionales.

En un importante análisis elaborado por Ernest H. Preeg se revisan cinco estudios de caso en donde Estados Unidos sanciona a Cuba, Irán, Vietnam, Myanmar y China de manera unilateral. Preeg pondera los resultados de las sanciones económicas aplicadas contra esos países y también hace una serie de sugerencias respecto a cómo podrían obtenerse saldos favorables en determinadas circunstancias.⁴⁶ El autor encuentra que a pesar del daño económico que se intenta producir al país sancionado —y que de hecho constituye el principio rector de las sanciones— poco se ha hecho para anticipar los efectos posibles antes de amenazar con sanciones o imponerlas. Por tanto, conforme a los casos expuestos se llega a las siguientes consideraciones:

1) El efecto adverso de las sanciones económicas unilaterales de Estados Unidos es relativamente pequeño. Ello obedece a que el resto de la comunidad internacional mantiene relaciones normales con el país sancionado y desea que sus empresas sustituyan a los exportadores e inversionistas estadounidenses en la entidad castigada.

2) El efecto adverso es mayor para las sanciones unilaterales sobre las importaciones estadounidenses que las sanciones sobre las exportaciones y la inversión en el país sancionado. Esto significa que las compañías de terceros países pueden sustituir a los exportadores e inversionistas estadounidenses. El cierre del mercado estadounidense a las exportaciones del país sancionado no es fácil de remplazar en otros lugares, en especial por cuanto toca a los productos manufacturados, los servicios y las exportaciones agrícolas no tradicionales. En los estudios de caso, Cuba es el ejemplo más prominente: la exclusión de turistas estadounidenses y de las exportaciones a Estados Unidos de manufacturas intensivas en mano de obra y frutas cítricas privan a la economía cubana de ingresos del orden de los 2 000 millones de dólares al año (equivalentes a la mitad del total de las exportaciones), mientras que la prohibición a las exportaciones y las inversiones estadounidenses en y desde Cuba, así como las sanciones ampliadas contra filiales estadounidenses previstas en la Ley de Democracia Cubana de 1992, tienen relativamente poca importancia en la economía cubana.

3) El daño económico de las sanciones recae de manera más severa en las personas que en la dirigencia del país sancionado. Esta afirmación, según Preeg, tiene más sentido cuando se trata de sanciones multilaterales, como las aplicadas contra Haití e Iraq en los noventa y que en realidad han tenido efectos devastadores en la economía de los países. Sin embargo, en el caso de las sanciones unilaterales, el daño económico es mucho menor y los gobiernos autoritarios pueden

más fácilmente transferir al pueblo el daño económico por medio, por ejemplo, de la reducción inmediata en la disponibilidad de bienes de consumo o al posponer la inversión en infraestructura y para el bienestar social. Vietnam y Myanmar muestran que el malestar social imperante ha sido más resultado de la mala administración de los recursos por parte de la clase gobernante que de las sanciones estadounidenses.

4) Acciones multilaterales como detener la asistencia económica, sobre todo mediante bancos para el desarrollo, pueden tener un mayor efecto que las sanciones unilaterales de Estados Unidos. Es el caso de Irán, Myanmar y Vietnam. Para China la reducción de la ayuda tiene un efecto menor en comparación con la pérdida del trato de la nación más favorecida, dado que el sector exportador chino se encuentra más desarrollado en tanto la asistencia económica declina en importancia. En cambio, para Cuba congelar la asistencia económica tiene fuertes repercusiones, aunque el embargo estadounidense, en especial en turismo, tiene efectos económicos comparables.

5) Puede desarrollarse una alianza malsana entre el país sancionado y los defensores de sanciones unilaterales en Estados Unidos para exagerar los efectos negativos en el país sancionado. El gobierno del país sancionado desea culpar a Estados Unidos de sus propios problemas económicos en tanto los defensores de las sanciones desean convencer a los indecisos de que la sanción, de hecho, obligará a un cambio de conducta en el gobierno del país sancionado. Esta *alianza malsana* surge cuando no existe un juicio sobre el relativamente pequeño efecto de las sanciones económicas unilaterales como lo muestran los cinco casos estudiados. Cuba es uno de los ejemplos más prominentes de esa alianza, ya que tanto Fidel Castro como los cubano-estadounidenses y otros defensores de un embargo mucho más profundo proporcionan argumentos en apoyo a sus posturas que contribuyen a exagerar el efecto actual y potencial del embargo.⁴⁷

Respecto a las sanciones multilaterales, preferidas por Canadá, los expertos señalan algunos problemas dignos de un debate más profundo que el que hasta ahora se ha llevado a cabo. De entrada, seis consideraciones son pertinentes en esta materia:

1) El éxito económico de las sanciones no garantiza el éxito político. Mientras que gran parte de las sanciones aplicadas en épocas previas fue extremadamente *porosa*, diversos casos en la década pasada fueron eficaces en términos de aislar económicamente a la entidad sancionada. Las acciones militares y las tecnologías avanzadas de rastreo y monitoreo generan nuevas posibilidades para sellar las fronteras nacionales.

46. Ernst H. Preeg, *op. cit.*

47. *Ibid.*

Esta relativa eficacia ha sido observada en Iraq y Yugoslavia. Sin embargo, el aislamiento económico no se tradujo en efectos políticos. Esto es, si bien la ONU mostró cierta habilidad para “congelar” las economías de los países sancionados en un entorno de creciente interdependencia económica, no pudo llegar más allá en el cumplimiento de los objetivos fundamentales que justificaron el inicio de las sanciones.

2) Las sanciones pueden tener serias consecuencias no anticipadas. Al darse cuenta la comunidad internacional de que los logros económicos no se traducían en cambios políticos en la entidad sancionada, muy pronto se tornó evidente que existen víctimas de las sanciones y que éstas son en esencia los sectores sociales más vulnerables, como ha quedado de manifiesto en el caso de Iraq. Sin embargo, la atención se ha dirigido más a otro efecto no anticipado de las sanciones económicas: los trastornos que genera al comercio. De conformidad con el artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas, se da la oportunidad a países vecinos del país sancionado de buscar las compensaciones que resulten de las pérdidas económicas provocadas por su participación en las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad. Así, el debate ha dado prioridad a la desviación de comercio que generan las sanciones, y los efectos contra los grupos sociales más vulnerables ha sido un tema castigado.

El problema es mucho más complejo, dado que las sanciones debilitan, paradójicamente, a aquellos sectores de la población que más podrían apoyar los esfuerzos del Consejo de Seguridad y la comunidad internacional para propiciar un cambio de conducta en el régimen sancionado. Todo parece indicar que, nuevamente, en la experiencia en Sudáfrica mitigó el debate sobre el malestar social derivado de las sanciones, dado que el CNA apoyó las sanciones económicas consciente de que la población negra más marginada sufriría ante estas medidas. La ironía estriba en que en muchos casos las sanciones se instrumenten para evitar que se produzcan abusos contra los derechos humanos de la población y, en cambio, en muchas ocasiones fortalecen a los regímenes responsables de la represión. Incluso, en ciertos casos, debilitan a los grupos opositores al régimen sancionado.

Así, los analistas proponen un debate en torno a cómo mejorar la eficacia de las sanciones en el terreno político, disminuyendo, al mismo tiempo, los efectos no previstos. Esto ha llevado a las Naciones Unidas a ser el foro para formular las ya citadas *sanciones inteligentes*, las cuales, de todas maneras, aún no toman forma.

3) El Sistema de las Naciones Unidas carece de la capacidad para administrar las sanciones. A lo largo de la década de los noventa el Consejo de Seguridad se vio obligado a improvisar mecanismos para imponer, administrar y monitorear de



manera eficaz las sanciones. Los comités de sanciones establecidos en cada caso para supervisar la implantación de las medidas tuvieron eficacia según el nivel de politización de cada episodio en particular, su relativa prioridad para las grandes potencias y el liderazgo ejercido por los titulares de los comités. Sin embargo, en todos los casos las Naciones Unidas mostraron incapacidad para aplicar las sanciones adecuadamente.

4) Existen tensiones entre las metas del Consejo de Seguridad y los objetivos de los estados miembro. Con frecuencia, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (Estados Unidos, Rusia, el Reino Unido, Japón y China) han tendido históricamente a “secuestrar” la agenda de las sanciones para ajustarla a la consecución de sus objetivos particulares, los cuales podrían coincidir o no hacerlo con los de la amplia comunidad que integra a las Naciones Unidas. La historia de las sanciones en los casos de Iraq y Libia muestra tensiones particulares entre Estados Unidos y el Reino Unido. Recientemente, tras la ola de bombardeos autorizados por el nuevo gobierno estadounidense que encabeza George Bush, las tensiones se avivaron no sólo entre esos países, sino entre Washington, Moscú y Pekín.

Otro problema igualmente serio es la tendencia a que las grandes potencias definan los criterios para la remoción de las sanciones una vez que la resolución del Consejo de Seguridad se encuentra en marcha. Las grandes potencias interpretan el espíritu de las resoluciones del órgano político más importante de la ONU en términos de satisfacer sus propios intereses.

5) En ocasiones las sanciones se emplean como opción y en otras como preámbulo de la guerra. Uno de los atractivos de las sanciones a los ojos de los intelectuales, los diplomáticos y los grupos de interés es su utilidad para responder por canales no violentos a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Se les considera como un punto intermedio entre hacer nada y emplear la fuerza militar. Otros más consideran las sanciones como medios pacíficos de coerción o poderosos instrumentos de persuasión, pero, en cualquier caso, como opción al uso de la fuerza. Conforme a esta lógica no se esperaría que tras aplicar las sanciones se procediera a emplear la fuerza. Sin embargo, en los casos de Iraq, Haití y Yugoslavia, las sanciones dieron lugar al uso de la fuerza militar, propiciando la conclusión de que ésta, al menos en los dos primeros casos, pudo lograr lo que las sanciones no (si es que se desea justificar el recurso a la coerción física en los casos citados). Es importante acotar que a los ojos de los expertos, las sanciones pueden “suavizar” a la opinión pública para el subsecuente empleo de la fuerza militar o bien como el primer paso a la guerra que destruirá a la economía sancionada e intimidará psicológicamente a su población.

El debate sobre la intencionalidad de las sanciones puntualiza uno de sus rasgos fundamentales: las sanciones son medidas extremas que pueden tener en algunos casos efectos tanto o más severos que la guerra. La idea de que las sanciones son mecanismos “suaves” y “pacíficos” no refleja la cruda realidad de la devastación económica y social que puede resultar de aplicar amplias sanciones comerciales y financieras. No se olvide que las sanciones son, ante todo, una forma de coerción que entrañan una amenaza latente. Algunos autores sugieren por tanto que los principios rectores de las sanciones deben ser estrategias y principios operativos similares a los que se emplean en el ámbito militar. Quienes consideran las sanciones instrumentos “pacíficos” cometen un error de apreciación que en el escenario político internacional puede ser muy costoso. Es decir, las sanciones

no fueron pensadas como un instrumento frágil o tenue para lidiar con las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Se trata de instrumentos de diplomacia coercitiva. Incluso los expertos insisten en que la mejor manera de presentar las sanciones ante la entidad sancionada es como un recurso que plantea la posibilidad del empleo de la fuerza militar si no hay un cambio de conducta.

6) La mejor manera de aprender en torno a las sanciones es mediante estudios de caso. Éste es quizá el aspecto más subjetivo en el análisis. ¿Cómo se logran la eficacia y la eficiencia de las sanciones? En los extremos se encuentran Sudáfrica y Angola. En el caso sudafricano ya explicado, las entidades sancionadoras debieron ser congruentes y pacientes. La moraleja: con el tiempo, las sanciones funcionan. En el otro extremo figuran las sanciones aplicadas contra la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola que han sido instrumentadas desde hace ocho años y reforzadas en dos ocasiones por el Consejo de Seguridad y que han sido incapaces de contener las capacidades militares de la entidad sancionada o de evitar que continúe las hostilidades.⁴⁸

Por todo lo anterior, las sabias palabras de un funcionario del MAECI en Ottawa cobran especial significado en torno al debate citado: “Las opciones de Canadá no son el uso de la fuerza o no hacer nada [...] Las sanciones económicas no son el punto medio ni de equilibrio [...] Si Ottawa pudiera prescindir definitivamente del empleo de estas medidas, lo haría”. Sólo que Canadá, a diferencia de Estados Unidos, dispone de recursos limitados para promover sus intereses en el mundo.

Y, como se ha visto, en una era de globalización creciente, las sanciones económicas constituyen un mecanismo para la consecución del poder político y no es razonable suponer que quien disponga de las capacidades económicas para promover sus intereses en el mundo renuncie a su uso. Ése es en realidad el gran problema que entrañan las sanciones económicas. **e**

48. David Cortright y George A. López, *Assessing Smart Sanctions: Targeted Sanctions: Lessons from the 1990s*, Bonn International Center for Conversion, Berlín 3-5 de diciembre de 2000.

La revista que publica
el mayor número de artículos
sobre la economía mexicana*

comercio *Exterior*

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.

En sus más de 50 años de vida, **Comercio Exterior** ha ganado prestigio mundial por sus artículos de fondo, obra de reconocidos especialistas.

Numerosos directores, consultores empresariales, ejecutivos financieros y funcionarios gubernamentales se apoyan en la revista para sus recomendaciones y decisiones en materia de estrategia corporativa, mercadotecnia, finanzas y gestión de tecnología.



Suscríbase y asegúrese de estar bien informado
Comuníquese a los siguientes números telefónicos:

5449 9008 desde la Ciudad de México
y área metropolitana

01 800 397 6782 del interior de la república

1 800 835 7480 desde Estados Unidos

mediante la página electrónica del Bancomext:
www.bancomext.com

o al correo electrónico: <bancomext@bancomext.gob.mx>



BANCOMEXT

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

Dirección de la Revista Comercio Exterior

Camino a Santa Teresa 1679, piso 8 sur, Jardines del Pedregal, 01900,

México, D.F. <revcomer@bancomext.gob.mx>

tel. (55) 481 6220 fax. (55) 481 6214