

El Arte de las Sanciones

Una perspectiva desde el terreno

Richard Nephew

Prólogo

ESTE ES UN LIBRO acerca del uso de sanciones en la política exterior escrito por un profesional esencialmente para profesionales y para los que se desempeñan regularmente en el ámbito de la política exterior. La obra inserta las sanciones en el contexto de la estrategia global de la política exterior y utiliza términos que han sido escogidos adrede por su naturaleza visceral como *dolor* y *tolerancia*. En lugar de hablar de las sanciones en términos absolutos sobre la base de lo que funciona y lo que no, el libro las analiza con respecto a qué preguntas críticas deben responderse y qué información debe recopilarse antes de iniciar una campaña de sanciones, y cómo deben estructurarse en función a esas preguntas insertas en un contexto específico. Además, este libro quiere suministrar a las personas cuyas carreras y cuyo interés están vinculados a la puesta en práctica de la política exterior, un esquema mental que les permita analizar si es posible, cuándo y cómo aplicar sanciones. Está concebido para detallar los asuntos que los sancionadores deben confrontar y, al mismo tiempo, plantear la necesidad de tener cierto grado de humildad a la hora de diseñar las sanciones, y aceptar que las campañas de sanciones exitosas deben ser actividades iterativas e incrementales de ensayo y error, desconectadas de la torre de marfil que constituye la teoría de las sanciones.

Esta obra no es por tanto un examen riguroso basado en modelos de casos de sanciones que se han aplicado a lo largo de la historia. Otros trabajos ofrecen precisamente este tipo de análisis, por lo que invito a los interesados a consultarlos. Un libro ejemplar sobre las sanciones, y que hoy se encuentra en su tercera edición, es el de Gary Hufbauer, Jeffrey Schott y Kimberly Ann

Elliott: *Economic Sanctions Reconsidered*. Los autores detallan de forma magistral la naturaleza de los regímenes de sanciones partiendo de un pasado remoto y el impacto global que ocasionan en su empeño por lograr la estrategia buscada. De igual modo, brindan lecciones claras sobre la manera como las sanciones serán aplicadas en el futuro y la combinación ideal de herramientas que permite garantizar el éxito de los programas de sanciones por venir. Un artículo de Richard Pape citado a menudo y que aparece en la revista *International Security*, “*Why Economic Sanctions Don’t Work*”, plantea el tema de manera similar. Una conversación posterior sostenida por este autor con David Baldwin, también impresa en *International Security*, resulta particularmente instructiva puesto que allí se detalla de forma exhaustiva cómo se aplicó la presión de las sanciones en el pasado y plantea cuestionamientos acerca de la manera de medir su eficacia. Otros trabajos también analizan extensamente el uso de las sanciones como parte de las políticas económicas del Estado, es el caso de la obra seminal de David Baldwin *Economic Statecraft* y de Dan Drezner *The Sanctions Paradox*. La obra más reciente de Robert Blackwill y Jen Harris *War by other means* y de Juan Zarate *Treasury’s War* examinan estos asuntos y reflexionan sobre algunos de los casos analizados en este libro. Apenas he mencionado algunos de los cientos de libros y artículos escritos en las últimas décadas que buscan abordar el tema central: ¿Funcionan las sanciones? ¿Cómo lo hacen?

Cada una de estas obras contribuye a alimentar el debate acerca de las sanciones, su eficacia y el lugar que ocupan como herramienta del arte de gobernar moderno. Lo que yo aspiro con este libro es hacer una evaluación de factores más básicos: ¿cómo infligen dolor las sanciones?; ¿cómo actúa el dolor?; ¿cómo el dolor se traduce en una acción por parte del sancionado?; ¿cómo funciona la resolución, cómo se comunica y cómo afecta el resultado del esfuerzo de las sanciones? Además del tema global de cómo deben configurarse las sanciones de manera que se adecúen, complementen y apoyen una estrategia nacional más amplia que permita resolver un problema dado. Este libro busca ocupar este nicho, centrándose básicamente en el caso de Irán de reciente memoria.

Mi perspectiva es la de un responsable de la formulación de políticas que dedicó su carrera profesional a diseñar y aplicar sanciones en contra de Irán, en respuesta a su decisión de desarrollar un programa nuclear que los Estados Unidos consideró que podría resultar en la obtención de armas nucleares. Mi posición sesgada es que las sanciones desempeñaron un papel muy importante en el cambio de la posición iraní respecto a las negociaciones relativas a su programa nuclear, y defiendo la idea de que el acuerdo nuclear resultante fue una contrapartida aceptable para el levantamiento de las sanciones. Al momento de escribir estas páginas el acuerdo nuclear sigue vigente, si bien puede ser objeto de tensiones crecientes por parte de la Administración Trump la cual busca arrear su política hacia Irán y el Oriente Medio continúa en su senda turbulenta. Espero poder arrojar luces sobre la manera como los responsables de la formulación de políticas sancionatorias analizan estos problemas, cómo trabajan para poner en

práctica estrategias que los confronten, cuáles han sido nuestros aciertos y desaciertos, y qué nos depara el futuro.

A pesar de la prolífica investigación académica acerca de los programas de sanciones, estos se siguen diseñando de una manera que no les permite alcanzar sus metas fundamentales. Es por ello que vale la pena volver a las cuestiones básicas: para qué sirven las sanciones y cómo éstas se relacionan con aspectos esenciales de la interacción humana. El título de este libro apunta en esta dirección. Si bien se justifica que ciertos elementos de la imposición de sanciones sean objeto de un examen científico, considero que el diseño de las sanciones seguirá siendo probablemente una forma de arte que exige flexibilidad, adaptabilidad e intuición tanto como un análisis riguroso mediante abstracciones matemáticas.

Este libro se centra fundamentalmente en la gente y cómo reacciona ante la presión. Ofrece sugerencias sobre la manera de garantizar que estas reacciones concuerden con los intereses de la parte que ejerce presión. Gira en torno a la relación que existe entre la aplicación de dolor por parte de un Estado sobre otro mediante el uso de sanciones para conseguir un objetivo definido, y la disposición del Estado objeto de la sanción a resistir, tolerar o superar este dolor y continuar con su propia agenda. Busca demostrar que esta relación es crítica para evaluar la eficacia de las sanciones como un instrumento de la estrategia. Del mismo modo, hace hincapié en la importancia de enfocarse en el diseño de las sanciones, no sólo para evaluar cómo orientar las medidas, sino también para decidir si, a fin de cuentas, la aplicación de sanciones va a ser útil, independientemente de la habilidad con que se empleen.

Introducción

LOS AUTORES DE OBRAS sobre las sanciones tienen la obligación, por costumbre cuando no por ley, de iniciar sus proyectos haciendo hincapié en que las sanciones han sido aplicadas desde la antigua Grecia. Este énfasis en las raíces históricas del instrumento busca demostrar que, si bien las sanciones pueden tomar en la actualidad formas muy diversas, existe una continuidad en el pensamiento de la política exterior independientemente de los cambios ocurridos en el contexto cultural o político.

Ahora bien, esta mención de la continuidad histórica enmascara una diferencia fundamental en la manera como las sanciones eran vistas en el pasado, cómo son vistas y utilizadas en la actualidad y cómo alcanzan sus objetivos.

Antes de los últimos 100 años, las sanciones eran por lo general una prolongación de una relación hostil, a menudo, por no decir siempre, involucraban una acción militar, ya sea antes o después del despliegue de las sanciones. Si bien hay ejemplos de regímenes de sanciones aplicados antes de los años 1900 en los cuales la herramienta fue considerada como suficiente amenaza o castigo para prevenir un conflicto y alcanzar una victoria diplomática, no fue sino hasta los años 1900 que las sanciones comenzaron a ser blandidas con frecuencia como un instrumento independiente de la política exterior. Es posible que esta evolución haya tenido mucho que ver por igual con el creciente carácter total de la guerra, comenzando con la I Guerra Mundial, como con el deseo de los estadistas de evitar el derramamiento de sangre que solía acompañar su intriga internacional. A medida que la guerra se fue haciendo cada vez más violenta y destructora, arrebatando a los Estados su poder económico y a los pueblos sus vidas, los estrategas comenzaron a buscar nuevas maneras de imponer su voluntad sobre los adversarios. El poder económico lucía para muchos como la opción más adecuada,

especialmente en el marco de la guerra fría que, más allá de la violencia periférica, no llegó a la confrontación directa que muchos esperaban y temían.

El examen de la estrategia de sanciones y su forma de lograr que el Estado sancionado modifique su comportamiento, resulta crítico en la actualidad porque, nos guste o no, las sanciones se han convertido en el instrumento predilecto de la política exterior de los Estados Unidos y existe la posibilidad de que también lo sea de otras grandes potencias mundiales. Cuando Turquía derribó los aviones de caza rusos por haber violado su espacio aéreo, Rusia optó por la aplicación de sanciones económicas en lugar de militaristas, a pesar de la aparente belicosidad de su actual administración. Rusia no es la única. China hizo lo mismo cuando rechazó la decisión tomada por Corea del Sur de aceptar la instalación del escudo antimisiles THAAD de los Estados Unidos en su territorio, en respuesta a las pruebas de misiles balísticos de Corea del Norte, y emprendió un ataque contra el turismo, el comercio y los hoteles de lujo de Corea del Sur. Desde 1960, docenas de países han recurrido a las sanciones económicas para imponer su voluntad en una gran diversidad de escenarios.

Ahora bien, aunque las sanciones han asumido un nuevo papel entre las herramientas de las que dispone la política exterior, con frecuencia se ven atrapadas en un vacío conceptual en el discurso público, sin una forma o función que permita evaluar el papel que desempeñan en la estrategia del Estado. Los contornos del éxito y del fracaso de la herramienta en circunstancias individuales ya han sido bien estudiados. En efecto, existen innumerables trabajos de eminentes académicos de las relaciones internacionales que evalúan la eficacia de las sanciones o contrastan la utilidad de esta herramienta con otras. Existen, en cambio, muchos menos trabajos que explican cómo los especialistas diseñan las sanciones y las combinan con otras herramientas a fin de armar una estrategia global.

Este libro se centra primordialmente en el esfuerzo realizado por Estados Unidos para aplicar sanciones a Irán entre 1996 y 2015, sanciones que, a mi entender y el de otros, han resultado exitosas como parte de una estrategia más amplia orientada a evitar que Irán adquiriera armas nucleares. Si bien la obra incluye una serie de anécdotas producto de mi participación directa y personal en este proyecto, estas se fundamentan en hechos, cifras y teorías relativos al diseño de las sanciones que formaron parte del esfuerzo en su conjunto. Así mismo, este libro no puede considerarse una memoria ya que en lugar de centrarse en peripecias individuales o detalles salaces, que ocurrieron e incluso más de lo que uno hubiera podido imaginar, trata de presentar la campaña de sanciones de Estados Unidos dentro del contexto adecuado de la estrategia nacional, con el objetivo de ilustrar la manera correcta de aplicar sanciones (incluso con ejemplos de fallas tácticas y reveses).

Para cumplir su cometido, el libro examinará las dos principales variables que intervienen en la estrategia de las sanciones: un Estado sancionador que administra dolor a otro Estado y la resolución del Estado blanco de las sanciones en empeñarse en seguir haciendo aquello que provocó las sanciones. Mediante este análisis esperamos contribuir en la elaboración de estrategias de sanciones que sean capaces de identificar el punto de intersección entre el aumento del dolor y la disminución de la resolución, puesto que es allí donde la negociación diplomática puede resultar más efectiva. Irán será el ejemplo primordial, pero expondremos otros casos en el contexto adecuado.

En esencia, este libro expone el vínculo que existe entre la aplicación de dolor por parte de un Estado sobre otro Estado, mediante el uso de sanciones, a fin de alcanzar un objetivo definido, y la disposición de los Estados blanco de sanciones a resistir, sobrellevar o sobreponerse a este dolor y continuar con su propia agenda. Busca demostrar que esta relación es fundamental para tomar una determinación acerca de la eficacia de las sanciones como un instrumento de la estrategia. Así mismo, como veremos en los distintos capítulos, el libro hace hincapié en la importancia del diseño de las sanciones no sólo en cuanto a la manera de dirigirlas hacia el blanco, sino también para evaluar si deben aplicarse o no.

Sobre la base de estas variables centrales, surge un marco sencillo que los Estados sancionadores deben aplicar a fin de garantizar que las sanciones cumplan su cometido. Un Estado debe:

- Identificar los objetivos que se persiguen con la imposición del dolor y definir las medidas correctivas mínimas necesarias que el Estado objeto de las sanciones debe adoptar para que se elimine el dolor;
- Comprender en la medida de lo posible la naturaleza del Estado objeto de las sanciones, sus vulnerabilidades, intereses, compromiso con lo que haya hecho para suscitar las sanciones y disposición para absorber el dolor;
- Desarrollar una estrategia para aumentar el dolor de manera cuidadosa, metódica y eficiente en las áreas que son vulnerables y evitar al mismo tiempo las que no lo son;
- Supervisar la ejecución de la estrategia y recalibrar continuamente sus supuestos iniciales acerca de la resolución del Estado objeto de las sanciones, la eficacia del dolor aplicado para destruir esa resolución y la manera idónea de mejorar la estrategia.
- Presentar al Estado objeto de las sanciones una declaración clara de las condiciones necesarias para la eliminación del dolor, así como una oferta para llevar a cabo las negociaciones necesarias para concertar un acuerdo que elimine el dolor y satisfaga al mismo tiempo los requisitos del Estado sancionador; y

- Aceptar la posibilidad de que, a pesar de disponer de una estrategia cuidadosamente elaborada, el Estado sancionador puede fracasar debido a ineficiencias inherentes a la estrategia, a una mala comprensión del Estado objeto de las sanciones o a un impulso exógeno en la determinación y la capacidad de resistencia del Estado objeto de las sanciones. En cualquier caso, un Estado debe estar preparado para reconocer su fracaso y cambiar de rumbo, o para aceptar el riesgo de que continuar con su actual rumbo puede ocasionar peores resultados a largo plazo.

En este sentido considero que las sanciones no fracasan o triunfan, sino que coadyuvan o no a la consecución del resultado final deseado por el Estado sancionador. Incluso es posible decir que un Estado (o la estrategia de un Estado) ha tenido éxito o ha fracasado, incluido el uso por parte del Estado de las sanciones como herramienta para ejecutar su estrategia nacional. Pero resulta absurdo decir que las “sanciones” funcionaron o no, sin tomar en consideración si la estrategia empleada para aplicarlas triunfó o fracasó; de la misma manera que sería ridículo argumentar que la fuerza militar no “funciona” tomando como criterio una campaña o una guerra perdida. Dicho simple y llanamente, las herramientas sólo pueden funcionar bien cuando se emplean con una estrategia adecuada; no se puede culpar al serrucho de no hacer un buen trabajo como destornillador.

Al respecto, el caso de Irán resulta instructivo. Bastaba con leer los diarios en 2012 para tener fácilmente la impresión de que, por largo tiempo, las sanciones habían estado fracasando o que su fracaso era inevitable dado el ritmo de los logros técnicos de Irán. Cuando se obtuvo el acuerdo nuclear inicial en 2013 y luego se consolidó con un convenio más amplio en 2015, era posible argüir en cambio que las sanciones iban a crear inevitablemente las condiciones propicias para llegar a un arreglo con Irán, cuyo éxito estaría garantizado tan pronto las sanciones comenzaran a hacer daño. Ambos razonamientos están errados. Primero porque enfocan la aplicación de las sanciones de una manera demasiado lineal y segundo porque el criterio para estimar su valor es demasiado restrictivo. Las sanciones hicieron posible alcanzar un acuerdo con Irán en el 2013 gracias a la acción combinada de innumerables elementos articulados de la estrategia (y quizás, en buena medida, al momento propicio y a la suerte). Ellas fueron una condición necesaria pero no suficiente para el éxito. Durante la ejecución de nuestra estrategia respaldada con sanciones, salieron a relucir las innumerables deficiencias de la herramienta de las cuales podemos aprender mucho.

Antes de seguir adentrándonos en este análisis, es menester definir antes algunos de los términos que utilizamos y analizar su contexto intelectual, límites y usos.

I

Definición de términos

LA MAYORÍA DE LAS PERSONAS QUE UNO ENCUENTRA en la calle puede ofrecer una definición aceptable de lo que son las sanciones. Ellas pueden identificar los elementos que las componen como por ejemplo, prohibir el comercio de ciertos artículos o la totalidad del mismo, o pueden describir el resultado económico buscado: “evitar que un país realice con normalidad su actividad comercial”. Sin embargo, llegará el momento en que la mayoría de las definiciones confunda el concepto de penalizaciones y sus consecuencias con el sistema global de normas y obligaciones que obstaculizan la actividad económica normal.

Esta amalgama agrava la confusión entre lo que son las “sanciones” y cómo evaluar su eficacia. Tomemos un ejemplo concreto: Estados Unidos ha impuesto un conjunto extenso de “sanciones” en contra de Irán, incluso luego de la puesta en práctica en enero de 2016 del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). Pero Estados Unidos también aplica “sanciones” a actores individuales que han sido identificados por haber violado las “sanciones”. Del mismo modo, Estados Unidos inflige “sanciones” a actores individuales que ayudan a otros a tener conductas “sancionables”, lo que constituye en sí una violación de “las sanciones”.

Otro ejemplo ilustra los problemas creados por esta confusión semántica: si “las sanciones” aluden a una multa individual por varios miles de dólares y también al conjunto institucionalizado de normas y obligaciones que rige el comercio entre dos grandes economías, está claro que resultará más difícil evaluar posteriormente si “las sanciones” funcionaron en un caso particular. Las “sanciones” pueden haber funcionado muy bien en perjudicar el negocio y la reputación de una empresa multada con varios miles de dólares, pero fracasar estrepitosamente en impedir el esfuerzo de un país sancionado en apoyar el terrorismo.

Tomando prestada una metáfora militar, este problema terminológico equivaldría a confundir la efectividad de una división del Ejército con el avance global de una guerra. La división pudo haber tenido éxito pero sus compañeros fracasaron o viceversa; esta distinción ciertamente tiene importancia tanto en la vida real como en el análisis.

Para trazar una estrategia de sanciones es menester por tanto entender cuál es el sentido de la palabra en todos sus usos. Comenzando por el nivel más alto de abstracción, por *sanciones* se entiende en este libro la constelación completa de leyes, autorizaciones y obligaciones estipuladas en una legislación, decreto gubernamental, resolución de las Naciones Unidas o documento similar que restrinja o prohíba lo que es normalmente una conducta permitida, la cual servirá de medida para evaluar el desempeño y juzgar el cumplimiento. En esta acepción, las *sanciones* son sinónimo de *régimen de sanciones*, por lo que la “imposición de sanciones” debe entenderse como la creación de un conjunto de normas de conducta sistémicas y globales. En consecuencia, la violación de las sanciones se interpretará como la transgresión de un régimen de sanciones global mediante el quebrantamiento de normas y términos específicos.

Cabe destacar que estas reglas pueden referirse a todo tipo de actividad, no solamente a las económicas. Un ejemplo de ello es que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha recurrido a menudo a la imposición de prohibiciones de viaje a fin de ejercer presión sobre individuos y sus gobiernos. Estas prohibiciones tienen escasamente valor económico (al menos en la mayoría de los casos), sin embargo se aplican como una manera de generar nuevas restricciones sobre el país objeto de sanciones. Del mismo modo, las sanciones pueden orientarse a impedir el acceso de ciertos artículos específicos, como los requeridos en los programas misilísticos de Irán o de Corea del Norte, en cuyo caso el impacto económico puede ser muy despreciable, pero el valor estratégico es significativo. Es por este motivo que modifiqué el uso del término *sanciones* cuando resulta apropiado para caracterizar el alcance de las medidas ya sea que se trate de sanciones económicas, tecnológicas o personales. De igual manera, evitaré utilizar el término *sanciones* para aludir a la imposición directa de penalizaciones o consecuencias a raíz de una transgresión del régimen global, en esos casos preferiré los términos de penalizaciones o consecuencias.

¿Por qué imponer sanciones?

Las sanciones buscan generar un sufrimiento o, para ser claros, “dolor”, que sea lo suficientemente agobiante para que el blanco de las sanciones cambie su conducta.

Utilizar la palabra *dolor* para describir el objetivo puede lucir como una provocación, habida cuenta de su carga de imágenes de torturas y maltratos. No obstante, *dolor* es un término útil justamente porque es evocador; por ser una experiencia humana común, la gente puede

instintivamente apreciar lo que acarrearán las sanciones así como el deseo de evitar el “dolor” resultante. Por esta razón, no soy el primero en utilizar el vocablo *dolor* en este contexto.

El término *dolor* subraya tanto el propósito de las sanciones como sus limitaciones inherentes. El dolor provoca un malestar que la mayoría de las personas trata de evitar, pero también puede ser manejado, sobrellevado y potencialmente es posible terminar adaptándose a él e incluso ser utilizado en provecho del destinatario. Está claro que la dimensión física del dolor es menos pronunciada en las sanciones, particularmente porque en la última década se han aplicado con un énfasis creciente en evitar las restricciones del comercio humanitario, incluso en el caso de jurisdicciones fuertemente sancionadas. De hecho es posible modular el tipo de dolor y su intensidad, pero la intención de las sanciones es siempre hacer que el nuevo status quo resulte incómodo y desagradable para el blanco de sanciones. El malestar para las personas sancionadas debe ser lo suficientemente agobiante como para que hagan algo distinto, en este sentido las sanciones son una forma de violencia.

Evitar el dolor es un impulso significativo de los individuos y, a una escala mayor, de las sociedades. La introducción de este impulso básico como tema de análisis de los asuntos internacionales alcanzó su apogeo con un conjunto de manuales de estrategia nuclear publicado en los años 50. Uno de los teóricos más destacados de la disuasión nuclear, Thomas Schelling, comenzaba su trabajo seminal *Arms and Influence* observando que “el poder de hacer daño, el simple poder estéril e improductivo de destruir cosas que alguien atesora, de infligir dolor y sufrimiento, es un tipo de poder de negociación que no es fácil de utilizar pero se hace con frecuencia”. Continúa luego señalando “Hacer daño, a diferencia de confiscar a la fuerza o la autodefensa, no está desligado del interés de los demás. Su eficacia se mide en función del sufrimiento que causa y la motivación de las víctimas para evitarlo”.

Schelling aludía primordialmente al uso de la fuerza militar como factor de motivación, y no a las sanciones, pero los conceptos son básicamente equivalentes. Ocurre otro tanto con los conceptos de resolución que Schelling denomina “aguante”. Estos se refieren a la capacidad que tiene un país de absorber el dolor y seguir preservando, a pesar de todo, su habilidad para funcionar. En muchos casos esto se describe en términos militares pero, al igual que con el dolor, no tiene por qué ser así: la habilidad de una economía para seguir funcionando aunque pierda gran parte de su capacidad productiva se asemeja a un ejército que sigue combatiendo a pesar de perder una división.

Habida cuenta que los efectos prácticos de las sanciones y de la fuerza militar difieren, los responsables de las decisiones políticas tratan estas dos herramientas de manera muy distinta. En un conflicto militar hay bajas y daños en ambos bandos, y los resultados están a la vista de todos. El impacto de las sanciones puede ciertamente ser menos visible y lucir menos

destrutivo, a nivel visceral. Esto explica sin duda en parte el atractivo de las sanciones como herramienta de fuerza: resulta preferible con mucho para un político o funcionario de seguridad nacional aceptar y defender la pérdida de un ¼ por ciento del PIB, que aceptar y defender la pérdida de miles de soldados y civiles. Pero desde un punto de vista estratégico, la imposición de dolor mediante la aplicación de sanciones busca provocar los mismos impulsos en un adversario que los que suscita la fuerza militar: enfrentar la alternativa entre capitular o resistir, entre el camino comparativamente sencillo del acuerdo y el sendero más duro de la confrontación. No es porque el daño generado por las sanciones pueda resultar menos visible (al menos con algunos regímenes de sanciones), que es menos destructivo, en especial en el caso de las poblaciones económicamente vulnerables que pueden verse afectadas.

Grandes cambios de política como renunciar a una reivindicación territorial, pueden exigir más dolor que pequeños cambios de política tales como detener el comercio de armas con un grupo insurgente. Es posible, sin embargo, que los países sancionadores no tengan plena conciencia del alcance de las medidas que buscan imponer, y en ocasiones calculen mal la determinación de su adversario y si el dolor infligido está surtiendo el efecto esperado. Decidir cómo imponer un dolor que sea eficiente (y, esperemos, eficaz) es un tema que compete a los analistas de inteligencia y los expertos en sanciones, pero la razón de ser de sus esfuerzos es el deseo de infligir una cantidad de dolor que permita un cambio de política, así como una inclinación a ajustar los niveles de dolor en función del resultado deseado.

Desafortunadamente, las entidades que imponen sanciones en ocasiones restan importancia a este concepto de infligir dolor, al menos en relación con alguien distinto al blanco deseado. Las razones son innumerables pero, en mi experiencia, esto se debe en gran medida a que buscan eludir las consecuencias humanitarias. Como veremos posteriormente, el énfasis en Estados Unidos en el carácter circunscrito de las sanciones, luego de un período de excesos en Irak en los años 1990, es una manifestación de este deseo. Es posible que sin querer las publicaciones en materia de sanciones hayan contribuido a crear la percepción de que, después de Irak, las sanciones han sido relativamente incruentas y comparan nuevas sanciones “inteligentes” con supuestas viejas sanciones “torpes”.

Resulta ciertamente más fácil defender los impactos negativos sobre la jurisdicción sancionada argumentando, con cierta plausibilidad, que estos efectos no se deben exclusivamente a las sanciones o, incluso mejor, que sólo los efectos negativos deseados se derivan de estas. Este razonamiento permite al sancionador rehuir su responsabilidad por los problemas humanitarios derivados de las sanciones, aunque a la hora de arrogarse el crédito por los beneficios de éstas si admiten claramente esta conexión. El Gobierno norteamericano ha sostenido por años que su política de sanciones apunta al Gobierno Iraní y a los malos actores, de manera que su responsabilidad es mínima en lo que respecta a los problemas humanitarios

derivados de la presión económica ejercida. Sin embargo, estas afirmaciones tienden a sonar huecas cuando se les considera por sí solas y sin el artificio del análisis de política. Después de todo, si se reduce intencionalmente la capacidad de un país a obtener divisas mediante las exportaciones, casi por definición se generará al menos alguna presión sobre las importaciones, incluida la de alimentos y medicinas. Claro está, un sancionador siempre puede alegar que es responsabilidad del país sancionado manejar sus importaciones e incluso evitar toda la confrontación. Esto no significa sin embargo que las sanciones no sean dolorosas, entre otros para los ciudadanos de a pie, o que el sancionador es inocente de haber creado cualquier crisis resultante. Lo irónico de todo esto es que las sanciones persiguen, en última instancia, provocar dolor y cambiar una política: negar parte de ese dolor puede ser bueno para una campaña de relaciones públicas sobre el programa de sanciones, pero también debilita la afirmación de que las sanciones funcionan, y puede incluso entorpecer su eficacia en el terreno cuando un sancionador ajusta el régimen para enfrentar un problema humanitario y al hacerlo reduce el dolor que las sanciones buscan justamente causar.

Esto lleva a una serie de preguntas fundamentales: ¿cómo adaptar las sanciones para que consigan sus objetivos con el mínimo de dolor *necesario* para el blanco de la sanción? ¿cómo socavar la voluntad de aguantar ese dolor cuando el blanco ha sido informado de que el efecto deseado es limitado? ¿cómo se comunica la disposición de exceder la cantidad de dolor establecida a fin de vencer esta resolución? ¿existe un punto óptimo donde la presión ha sido aumentada lo suficiente como para alcanzar el resultado deseado, sin tener que ir más allá?

¿Qué es la resolución?

La respuesta a estas interrogantes estriba en entender el impacto de las sanciones y el dolor que causan al Estado sancionado y, en particular, cómo este último responde, tolera, aguanta o esquiva el dolor impuesto por el sancionador.

Emplearé el término *resolución* para sintetizar el concepto que engloba la respuesta del blanco ante las sanciones y su disposición a continuar con su actividad censurable. La resolución puede definirse mejor como la simple determinación psicológica del Estado sancionado de negarle la victoria al sancionador y perseverar en el rumbo escogido. Esta determinación puede tener muchos orígenes, entre ellos el deseo de evitar las perturbaciones que puede ocasionar un cambio en la política actual, pero el factor clave es hasta qué punto el blanco de las sanciones considera que su postura actual es mejor que la alternativa identificada por el sancionador, pese a la evidente presión para que cambie de rumbo. Las sanciones persiguen socavar esta determinación psicológica debilitando tanto su basamento físico (por ejemplo, si un blanco teme

el perjuicio económico de transigir a la postura deseada por el sancionador, entonces el sancionador intensifica el daño económico de *no ceder* a la posición deseada por este), como la voluntad del blanco de absorberlo (por ejemplo, haciendo aparecer como ineluctable el sometimiento a la exigencia del sancionador).

Los Estados pueden recurrir a diversas estrategias para manejar o combatir el dolor infligido. Pueden aceptar el dolor, arreglárselas con su impacto y seguir adelante como si nada. Pueden rechazar el dolor, tratar de evadir el impacto de las sanciones mediante el contrabando o levantar bloques de poder opuestos de entrada a la imposición de sanciones. En una posición híbrida, los Estados pueden adaptarse al dolor, absorberlo cuando resulte necesario y aprovechar sus consecuencias en la medida de lo posible para identificar nuevas áreas de actividad económica o de cooperación política.

Como este libro versa sobre la estrategia de las sanciones y no sobre el rechazo de las mismas, el siguiente análisis se centrará en la manera como los sancionadores experimentan y responden a las expresiones de resolución, tratando de vencerlas y manejando sus propios problemas con decisión, lo cual se expresa muy a menudo como “fatiga de las sanciones”. Pero, como veremos en las siguientes páginas, la falta de una comprensión cabal de la manera como los Estados luchan en contra de la imposición de dolor, impide a los sancionadores definir y aplicar sanciones eficaces. Como señala Ned Lebow en la conclusión de *Psychology and Deterrence*,

los responsables de la formulación de políticas que se arriesgan a iniciar guerras, o de hecho las inician, prestan más atención a sus propios intereses estratégicos y de política interior que a los intereses y capacidades militares de sus adversarios... Llegan incluso a menospreciar la resolución del adversario a pesar de que el Estado en cuestión ha hecho lo indecible por demostrar dicha resolución y desplegar las capacidades militares necesarias para defender su empeño.

No requiere mucha imaginación reemplazar los términos militares de Lebow con términos económicos y establecer así un claro paralelismo con aquellos que imponen la fuerza económica, o cualquier otra forma de presión que las sanciones puedan ejercer. Tal y como ocurre con el uso de las amenazas militares, la estrategia sintetizada con la cual se imponen las sanciones no puede aspirar al éxito si no se comprenden los niveles de resolución, natural y adoptada, de los blancos de las sanciones.

A pesar de ser un elemento importante en la teoría de las sanciones, no se entiende a cabalidad lo que es la resolución ni se incluye en la mayoría de los programas de sanciones. Por el contrario, la resolución puede en ocasiones ser tratada como un insumo rutinario, al cual se asigna la misma importancia en distintas herramientas de sanciones y en diferentes contextos.

Por ejemplo, a menudo se supone que privar a un país de gasolina desencadenará no sólo una crisis económica sino también social, quizás porque, desde una perspectiva centrada exclusivamente en Estados Unidos arrebatar la posibilidad de utilizar el automóvil a voluntad constituye una violación a un derecho divino. Sin embargo, para un país cuyo principal medio de transporte público son los trenes eléctricos, el impacto de restringir la gasolina puede ser mucho menos severo.

En los debates acerca de la imposición de sanciones en ocasiones se parte del supuesto de que un adversario experimentará el mismo dolor que sentiría un sancionador en caso de que la situación se invirtiera. Semejante inferencia pasa por alto las dinámicas culturales, económicas, políticas y, en sentido más amplio, sociales que pueden modificar el impacto de las sanciones. Estos factores son sumamente relevantes y pueden marcar la diferencia entre las sanciones que consiguen su objetivo y las que no. De hecho, en algunos casos, cuando no se examinan cuidadosamente las circunstancias nacionales, las sanciones terminan por afianzar la determinación del Estado objeto de las sanciones más de lo esperado o, incluso, son perversamente bien acogidas por este ya sea por razones de política interna o económica, o hasta para mejorar su posición a escala internacional.

Esta última reflexión pone énfasis en un problema central de las sanciones como herramienta de política exterior: la falta de comprensión de si el dolor impuesto por el sancionador logra el impacto deseado en el Estado sancionado, así como la manera como este último va a responder. Este problema subyace en distintos elementos de la toma de decisión en política exterior, pero quizás su impacto es aún más negativo en el ámbito de las sanciones donde la batalla psicológica entre los oponentes es más pronunciada. La fuerza militar también debe tomar en consideración la resiliencia psicológica y la voluntad, pero en última instancia ella puede incapacitar físicamente al oponente incluso si la determinación de este nunca desmaya. Esto es mucho más difícil de lograr con las sanciones, especialmente en un mundo cada vez más globalizado donde las mercancías son suministradas por diversos proveedores y las videocámaras, Twitter e Instagram están disponibles en cada teléfono.

Las sanciones colocan a los Estados en la situación de dos vehículos en vía de colisión frontal desafiándose a toda velocidad, mientras cada uno reta al otro a girar el volante y al final ambos salen perjudicados en la pugna. Para el Estado sancionado los impactos son consustanciales a las sanciones. Para el Estado sancionante, el impacto es a menudo más sutil pero con potenciales daños económicos, trastornos diplomáticos (puesto que el mantenimiento del régimen de sanciones exige la atención de la alta jerarquía así como una constante comunicación con los socios para mantenerlas al día), y la creación de una trampa de empeño creciente en la que un Estado considera que no puede abandonar las sanciones sin alcanzar la victoria, so pena de perder credibilidad en futuras crisis. En suma, un elemento crucial en la imposición de sanciones

es entender los niveles relativos de resolución nacional que se ponen sobre la mesa y los pasos necesarios para reducirlos.

Para terminar, concluyo señalando que el mejor indicador de las posibilidades de éxito de una estrategia centrada en sanciones estriba en conocer al oponente, sus tolerancias y vulnerabilidades. Muy a menudo los defensores de las sanciones mezclan su propio deseo de demostrar compromiso con las sanciones con consideraciones relativas a la resolución de sus objetivos. Suponen que no actuar es señal de debilidad y que mientras más acerba es la acción mucho mejor. Con esta actitud simplista, ingenua y torpe, los partidarios de las sanciones caen en una trampa sobre la cual nos han alertado los estrategas militares a lo largo de la historia y en todas las culturas: no entender cabalmente a su oponente antes de entrar en el campo de batalla. Para que las sanciones funcionen uno debe conocer a su enemigo mejor de lo que el enemigo se conoce a sí mismo.

En el pasado, Estados Unidos ha tenido éxito y ha fracasado en esta tarea. Para entender cómo los profesionales de las sanciones en la actualidad abordan este problema, debemos antes examinar un fracaso crucial: el régimen de sanciones contra Irak entre 1990 y 2003.

Irak

LOS REGÍMENES DE SANCIONES QUE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL IMPUSO A IRAK en los años 90 y contra Irán en los años 2000 no podían ser más disímiles en estructura, base legal y consecuencias directas. De hecho, mientras las sanciones contra Irán fueron elogiadas en algunos círculos por ser excepcionalmente específicas y eficaces, la mayoría de las descripciones de las sanciones contra Irak las catalogaron como un desmañado antecedente a las sanciones de Irán, un modelo de “cómo no hacerlo” y objeto de estudio para futuros sancionadores.

Irak invade a Kuwait y luego es invadida

El 2 de agosto de 1990 tanques iraquíes toman por asalto la frontera sur del país y penetran en Kuwait. Esta invasión se produce luego de meses de tensiones crecientes entre ambos países a raíz de la perforación y extracción de petróleo, problemas financieros iraquíes producto de la guerra Irán-Irak (1980-1988), y señales pocos claras por parte de los iraquíes, otros Estados árabes del Golfo, Estados Unidos y el resto de la comunidad internacional en cuanto a una posible invasión y la manera como esta sería recibida. Saddam Hussein en particular parecía creer que el resto del mundo aceptaría una invasión de Kuwait e incluso, si no la aceptaba, él consideraba que tenía la capacidad militar para prevenir cualquier represalia significativa. Esta invasión significaba una vulneración flagrante de la Carta de las Naciones Unidas y una negación de sus principios fundacionales: respeto a la soberanía nacional y solución pacífica de las controversias. Las acciones de Hussein creaban a primera vista un contexto muy convincente para la respuesta internacional. Todos los Estados del mundo tienen fronteras. Muchos tienen fronteras que aún no han sido plenamente delimitadas, y algunos tienen fronteras con Estados cuyas fuerzas militares superan con creces sus propias capacidades internas. En suma, la invasión de Irak no era solamente una afrenta al orden internacional; presagiaba una calamidad potencial en materia de seguridad para el resto del Oriente Medio y para aquellos en el mundo que temían lo que sus propios camorroneros locales pudieran hacer. El momento en que se produce la invasión es también significativo. La Guerra Fría tocaba a su fin y los líderes del mundo buscaban un nuevo paradigma para afrontar los temas de seguridad y estabilidad internacionales.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) respondió a la invasión aplicando sanciones a Irak en un plazo de cuatro días. La resolución 661 del CSNU impuso, entre otras

cosas, un embargo de armas contra Irak y advertía de futuras medidas. Esta resolución representaba una expresión del compromiso por parte de la comunidad internacional en contra de la ocupación iraquí y establecía una serie de consecuencias. En los cinco meses siguientes esta resolución fue completada por otras resoluciones de sanciones, seis en total, que formaban en su conjunto un régimen de sanciones exhaustivo contra Irak.

No obstante, estas sanciones no convencieron a Saddam Hussein que debía retirarse de Kuwait, por lo que una coalición internacional liderada por Estados Unidos lanzó una operación militar en enero de 1991 para expulsar a Irak. Las sanciones se mantuvieron luego de culminadas las hostilidades a fin de controlar el militancia de Saddam y brindarle tranquilidad a sus vecinos. A partir de 1990, las sanciones interrumpieron las actividades comerciales y empresariales normales hasta después de que la “coalición de los voluntarios” liderada por Estados Unidos invadiera Irak en 2003.

El régimen de sanciones incluía las siguientes prohibiciones clave:

- Importación de cualquier producto o artículo proveniente de Irak;
- Cualquier actividad emprendida por Estados Miembros de Naciones Unidas en Irak con el fin de promover la exportación de productos provenientes de ese país;
- Poner a disposición de Irak o de cualquier empresa comercial, industrial o pública, fondos o cualquier tipo de recurso financiero o económico, excepto para fines médicos o humanitarios; y
- La venta a Irak de armas o cualquier otro equipo militar así como otros bienes.

Una de las consecuencias de este régimen severo de sanciones fue el colapso casi completo de todas las formas de comercio con Irak. Esta situación empeoró por la incapacidad de este país (o, dada la predilección de Saddam Hussein por construirse palacios, el rechazo) a garantizar la disponibilidad de divisas para la adquisición de productos humanitarios. Durante este periodo la comunidad internacional intentó aliviar el impacto humanitario de las sanciones en contra de Irak. Por ejemplo, en 1995 el CSNU autorizó la venta de cantidades limitadas de petróleo iraquí a fin de darle un sustento económico a la población del país. El programa “Petróleo por Alimento”, como se le denominó posteriormente, estuvo plagado de corrupción pero al menos tuvo un impacto positivo en el suministro de artículos humanitarios a la población. Con esta excepción, el régimen de sanciones contra Irak fue intenso, riguroso y eficaz en el sentido de que se negó al país cualquier posibilidad de rearmarse, ya sea por medios convencionales o no convencionales. De esta manera el régimen de sanciones alcanzó su objetivo primordial.

Sin embargo, no hubo uniformidad de criterios en cuanto a lo que se requeriría a fin de tranquilizar completamente a la comunidad internacional en sus preocupaciones respecto a Irak. Ciertamente que el texto de la Resolución 687 del CSNU de 1991 esbozaba lo que Irak debía hacer, en especial en lo relativo a sus obligaciones de dar a conocer y dismantelar cualquier programa de producción de armas de destrucción en masa y misiles balísticos. Otras medidas incluían aceptar los límites internacionales entre Irak y Kuwait, tal y como existían antes de la invasión, permitir la inspección de cualquier sitio en Irak asociado con armas de destrucción en masa (ADM) y misiles, reembolso de las deudas soberanas de Irak, renuncia por parte de Irak al terrorismo y la aceptación en su territorio de misiones humanitarias internacionales como la Cruz Roja. No obstante, cuando Irak se negó a cooperar de manera plena y transparente a fin de disipar las continuas dudas que existían respecto a los programas de armas de destrucción en masa, Estados Unidos, el Reino Unido y otros países interpretaron esta negativa como un incumplimiento por parte de Irak de las obligaciones contraídas en el marco de las decisiones del Consejo de Seguridad, así como una confirmación de que los iraquíes tenían la intención de seguir fabricando armas de destrucción en masa.

Este malentendido resultó desastroso ya que desembocó directamente en la invasión de Irak por parte de Estados Unidos y de sus socios en la “coalición de los voluntarios” en marzo de 2003, aun cuando, como nos enteraríamos luego, Irak no tenía armas de destrucción en masa ni medios prácticos para recomponer un programa de este tipo. La propia invasión marcó el final del uso de sanciones como medio de coacción sobre Irak. Pero lo que resulta de particular interés es la lógica detrás de la provocación de Saddam Hussein en los años previos al 2002 y que llevó a Estados Unidos y a Gran Bretaña a iniciar la guerra. Hussein tenía ciertamente todas las prerrogativas para acceder a las exigencias internacionales de tener acceso a cualquier instalación dentro del país. No obstante, Hussein también sentía que la soberanía nacional y su propia dignidad como ejecutivo se verían menoscabadas si capitulaba ante las demandas de Occidente. El hecho de que Hussein fuera un megalómano que asesinó a miles de sus conciudadanos no disminuye su autoestima, su nacionalismo y la incidencia que estos factores tuvieron sobre sus decisiones.

El control que Saddam Hussein ejercía sobre su país pudo incluso haber empeorado las cosas en el sentido de no encontrarse una solución a la situación sin que Estados Unidos y sus socios recurrieran a la violencia. En otros países, la presión democrática o los intereses de otros grupos hubieran podido influir en la decisión del líder y garantizar que aceptara un arreglo que eliminara la necesidad y la credibilidad de una invasión. De hecho, la disposición de Irak a aceptar un renovado esfuerzo de inspección en 2002 pudiera verse justamente como este tipo de dinámica. Sin embargo, Estados Unidos sostuvo al final de 2002 y 2003 que había lagunas en las declaraciones hechas por Irak a los inspectores internacionales, en especial en lo relativo a los esfuerzos por desarrollar ADM en el pasado, lo cual constituía incumplimientos graves a las

obligaciones de continuar con el desarme y a la no proliferación. En su declaración ante el CSNU el 7 de marzo de 2003, el Jefe de Inspectores de Naciones Unidas, Hans Blix, describía el dilema al cual se confrontaba la comunidad internacional:

Es evidente que si bien las numerosas iniciativas que está tomando hoy el lado iraquí con miras a resolver asuntos de larga data sobre desarme abierto pueden considerarse como activas o incluso proactivas, no puede decirse que estas iniciativas tomadas 3 a 4 meses luego de la nueva resolución constituyan una cooperación inmediata. Por otro lado, ellas no cubren necesariamente todas las áreas pertinentes. Sin embargo son bienvenidas. La UNMOVIC [la Comisión de Monitoreo, Verificación e Inspección de Naciones Unidas] está respondiendo a estas iniciativas con la esperanza de resolver temas de desarme que siguen pendientes en la actualidad.

En otras palabras, Irak no cumplió con su obligación de brindar el nivel de cooperación requerido por Estados Unidos y sus socios, aun cuando la cooperación y el acceso habían mejorado con relación al periodo previo a la última misión de Blix en el 2002. Estados Unidos y sus socios no aceptaron este grado intermedio como una indicación de una interpretación más positiva del comportamiento y de la intención de Hussein. Por el contrario, Estados Unidos hacía hincapié en la falta de cooperación inmediata y global, lo cual sugería un deseo de evadir la supervisión internacional a fin de proteger los programas de armas ilícitas. Pero la revelación más interesante de esta historia es que Hussein, de haberlo querido, tenía todas las oportunidades de facilitar aún más el ingreso a su país ya que no ocultaba ningún programa ilícito de armas. De haber aceptado la transparencia y la supervisión que se le exigía, hubiera podido desarmar a Estados Unidos y a sus socios y preservar de esta manera su régimen. Optó sin embargo por no hacerlo, a pesar de las potenciales consecuencias. ¿Por qué?

Muchos han escrito sobre este tema y sugerido innumerables explicaciones. El informe de la CIA sobre el programa de ADM de Irak luego de la invasión de 2003 plantea cuatro razones primordiales:

- El deseo de evitar parecer débil especialmente en relación con adversarios regionales como Irán e Israel.
- El deseo de preservar la imagen de un Irak grande y poderoso en el escenario internacional.
- El temor de Hussein de que sus subordinados crearan una coalición y se insurgieran contra él; y
- La percepción del programa nuclear iraquí como una consecuencia lógica de su avance tecnológico y una oportunidad de realzar las capacidades tecnológicas del país.

Dicho de otra manera, y por más perverso que pueda parecer, en la jerarquía de los intereses nacionales de Irak Hussein colocó la pérdida inminente de la integridad territorial a raíz de una invasión de Occidente por *debajo* de su deseo de evitar lucir débil a lo interno o a lo externo. Estaba dispuesto a coquetear con la posibilidad de la invasión, a pesar de que todo indicaba que Estados Unidos y sus socios estaban listos para actuar, porque dudaba de la determinación de la coalición o temía las consecuencias de cooperar. Esto fue algo que los responsables políticos de Estados Unidos sólo entendieron a cabalidad después de la invasión.

Lecciones para las sanciones

El caso de Irak tiene interesantes implicaciones para nuestro estudio sobre la presión mediante sanciones. En su conjunto, este ejemplo revela que si bien la combinación de sanciones y de potencial presión militar resultaba poderosa en cuanto a sus consecuencias para la población iraquí, el futuro de su programa de ADM y su poderío militar convencional, Hussein no creyó que estas presiones fueran suficientes para obligarle a cooperar plenamente con los inspectores internacionales. Además de sugerir que la aplicación continuada de sanciones habría sido poco eficaz en lograr este tipo de cooperación por parte de Irak (abonando así en el sentido de la tesis del gobierno de Estados Unidos en aquel momento según la cual continuar con las sanciones no resolvería el problema subyacente), este análisis también sostiene otra hipótesis: independientemente de la contundencia de las sanciones, estas tenían una eficacia máxima en cuanto a doblegar la determinación iraquí. Los iraquíes, o al menos Saddam Hussein, colocaron a una altura increíblemente alta la vara de lo que se requería para que él se sintiera obligado a cooperar completa y transparentemente con los inspectores de ADM de las Naciones Unidas. No importaba cuán grande fuera la presión, esta no cambiaría su forma de pensar.

Este episodio también pone de relieve un aspecto importante en el estudio de las sanciones, o más bien el estudio de cómo hacer para que estas funcionen correctamente: lo difícil que resulta determinar con antelación el grado de tolerancia al dolor, los tipos de dolor más pertinentes de acuerdo con el blanco seleccionado y la resolución de un régimen.

A todos los efectos, la economía iraquí había colapsado en los años 90 (si bien, como observa O'Sullivan, estaba en mal estado antes de la invasión a Kuwait luego de 8 años de guerra entre Irán e Irak y en peores condiciones a raíz de los ataques aéreos de Estados Unidos durante la primera Guerra del Golfo). Quedaba un remanente de actividad económica, la gente tenía empleos, fuentes de ingresos y maneras de gastar lo que había ganado. Pero una vez que las sanciones comenzaron a aplicarse, la recesión en Irak fue brutal ya que estas redujeron la capacidad económica del país y su habilidad para reconstruir luego de dos guerras:

- Los ingresos reales se desplomaron en 90% durante el primer año, y luego en 40% entre 1991 y 1996.
- La producción industrial cayó en 80%.
- Para 1996, el salario de los trabajadores del sector público era de 3 a 5 dólares por mes en comparación con los sueldos antes de las sanciones que oscilaban entre 150 y 200 dólares mensuales.

Saddam Hussein resultó ser extraordinariamente resistente a la presión ejercida mediante estas sanciones. Estaba claro que él no las estaba padeciendo. No podía desplegarse internacionalmente, pero se construyó nueve lujosos palacios por un valor de 2.000 millones de dólares durante los años 90. Por otra parte, desdeñó oportunidades de atender las preocupaciones de su pueblo, incluso rechazando la plena cooperación con la ONU que hubiera permitido atenuar, cuando no poder fin, a las sanciones. Por ejemplo, las Naciones Unidas establecieron las bases legales para el programa “Petróleo por Alimentos” en 1991, sin embargo Hussein se rehusó a activarlo hasta 1996 cuando la comunidad internacional básicamente se lo impuso. Si bien en la actualidad este programa ha sido muy vilipendiado a raíz de la corrupción creada en Irak y en la ONU, el programa en sí tenía una simple justificación humanitaria que Hussein rechazó durante años. A esto debemos agregar por supuesto que se embarcó en innumerables atrocidades dentro del país que demostraban su falta de interés por el bienestar de la población.

La actitud desafiante de Hussein hizo pensar a Estados Unidos y a los observadores internacionales que su preocupación primordial era preservar sus ambiciones en materia de armas de destrucción en masa. Su astucia para evadir de manera significativa las sanciones sugería que estas eran ineficaces para manejar a Irak como un todo. Pero es posible que, en realidad, Hussein simplemente estaba empeñado en mantener la incertidumbre de la comunidad internacional, al tiempo que se aferraba a la protección de los derechos nacionales de Irak. Esto dice mucho de una dimensión importante y compleja al momento de medir la resolución: el significado que se debe atribuir a determinados elementos probatorios y la importancia de cada pieza en particular cuando un país defiende sus intereses individuales. Si bien en aquel momento se sospechaba que Hussein parecía decidido a defender las capacidades incipientes de Irak para construir armas de destrucción en masa, hoy todo parece indicar que Hussein estaba más bien resuelto a defender la soberanía iraquí y no poseía ninguna capacidad significativa de ADM. Esto es significativo no solo para futuros casos de fracasos en el control y la no proliferación de armas, sino también para evaluar la manera como un país reacciona ante la presión. Las sanciones consiguieron evitar el rearme de Irak y dismantelar su infraestructura de armas de destrucción en masa, en este sentido lograron su cometido y probaron su utilidad. Pero al no entender que el éxito se logró con relación al limitado conjunto de temas que desencadenó la imposición de sanciones, y no comprender que el resto de los asuntos se encontraba fuera del

alcance de las sanciones, Estados Unidos y otros tuvieron la impresión de que el régimen de sanciones como tal había fracasado.

Las sanciones no fracasaron. Fueron los responsables políticos de Irak, Estados Unidos y algunos de sus socios los que no entendieron a cabalidad los enormes retos que plantean la resolución, la credibilidad y el prestigio que estaban en juego. El problema inicial se resolvió, pero no se reconoció la solución.

En nuestro criterio, el manejo de la situación iraquí en este período tuvo diversas deficiencias: en primer lugar, los objetivos planteados para imponer dolor eran confusos. Peor aún, hubo ambigüedad en cuanto a si esos objetivos habían sido alcanzados dado que algunas de las partes, en particular Estados Unidos y el Reino Unido, colocaron un listón mucho más alto que otros al desempeño iraquí. Esta confusión abonó en favor de la fatiga de las sanciones de manera que, cuando Estados Unidos y el Reino Unido presentaron ante la comunidad internacional la argumentación en favor de la guerra, ésta no encontró ningún tipo de apoyo. En segundo lugar, se entendió poco el compromiso que tenía Saddam Hussein con su estrategia de rechazo, aunque sí había un claro discernimiento acerca de la economía de Irak y sus vulnerabilidades. Esto al final sólo sirvió para reforzar la convicción dentro de Estados Unidos y en otras partes de que Irak buscaba tener armas de destrucción en masa y armas nucleares, ya que solo tal empeño permitía justificar tantas penurias. Los responsables políticos y los analistas de inteligencia recurrieron implícitamente a su propio criterio acerca de las normas para sanciones a fin de enfrentar la resolución de un Estado sancionado, al hacerlo incurrieron en un error de diagnóstico sobre los problemas en Irak y sus soluciones. En tercer lugar, puesto que las sanciones fueron llevadas a su punto máximo en los seis primeros meses, ya no había lugar para un aumento progresivo y eficaz del dolor durante un periodo de tiempo más largo. En efecto, la máxima cuota de dolor se aplicó en 1991, de manera que ya no había posibilidad de incrementarla y poco margen para que el Estado sancionador diera señales de su voluntad de ir más lejos. La ausencia de nuevas medidas sancionatorias pudo haber contribuido a crear un sentimiento de fatalismo en Irak que al final resultó contraproducente. Por último, no se ofreció otro recurso para resolver los problemas relativos al cumplimiento por parte de Irak de sus obligaciones en el marco del CSNU que no fuera la acción militar. Esta falta de solución no constituye en sí un fracaso del régimen de sanciones sino de la política subyacente, la cual no previó que se considerara seriamente la posibilidad de lograr el éxito con el embargo global y, en consecuencia, no incluyó salidas distintas a una capitulación completa de Irak. Es probable que incluso con una capitulación completa, Estados Unidos y sus socios hubieran continuado argumentando que la prolongada perfidia de Irak y los crímenes personales cometidos por Saddam Hussein restaban valor a cualquier concesión que el país pudiera hacer.

Ya sea de manera consciente o no, estos fueron los errores que Estados Unidos trató de evitar al momento de imponer sanciones sobre Irán.

El turno de Irán

LOS FUNCIONARIOS NORTEAMERICANOS APRENDIERON MUCHO de la experiencia iraquí. Parte de este aprendizaje sirvió para elaborar la respuesta ante las preocupaciones con el programa nuclear de Irán, las cuales existieron durante toda la década de los 90 pero estallaron en la conciencia pública en agosto de 2002 con las revelaciones de que Irán había estado construyendo dos instalaciones nucleares secretas. Estas revelaciones desencadenaron una investigación internacional encabezada por el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), y culminaron en la imposición de sanciones drásticas contra Irán y el acuerdo nuclear que comenzó el proceso de retiro de esas mismas sanciones en el 2015.

Breve historia del programa nuclear iraní

Contrariamente a lo que quizás algunos piensan, el programa nuclear iraní no comenzó con el actual gobierno, la República Islámica luego de la revolución. Data del período del Sha de Irán, quien gobernó el país entre 1941 y 1979 (con una breve interrupción en 1953). El Sha lanzó el programa nuclear como una fuente potencial de energía y también para impulsar la capacidad científica del país. Este programa nuclear recibió una importante inversión interna de tesorería y talento. Occidente coadyuvó en este esfuerzo. En 1967, Irán adquirió un reactor de investigación proveniente de Estados Unidos (junto con combustible de uranio altamente enriquecido). Cientos de estudiantes iraníes fueron enviados a diversas instituciones occidentales a fin de aprender lo necesario sobre física nuclear y disciplinas afines, luego de la creación de la Organización de Energía Atómica de Irán en 1974. El Sha invirtió ingentes sumas en el desarrollo de una infraestructura nuclear rudimentaria y sentó las bases de mucho más, ya que el presupuesto de la Organización de Energía Atómica alcanzó 1.000 millones de dólares, solo en 1976. Los reactores gemelos de energía nuclear planificados para Bushehr debían ser la cúspide del programa nuclear del Sha, pero para nada su final: Irán debía generar al menos 23.000 MW de energía eléctrica en 1994. Y oculto bajo la superficie pero fuente de gran preocupación para Estados Unidos (al menos durante un tiempo), el Sha parecía también interesado en aplicar la naciente experiencia nuclear de su país en la fabricación de armas

nucleares. Buscó una diversidad de tecnologías que se usan en la generación de energía nuclear civil, pero que también son esenciales para la producción de material nuclear bélico. Estas tecnologías, que constituyen lo que se conoce como “ciclo del combustible” nuclear, abarcan el reprocesamiento de combustible gastado (empleado para las armas a base de plutonio) y el enriquecimiento de uranio (utilizado para las armas a base de uranio). Fue en particular el interés del Sha en desarrollar el procesamiento de combustible gastado lo que despertó la preocupación de Estados Unidos en cuanto a sus ambiciones globales.

Hoy se piensa que la motivación del Sha era utilizar la potencia nuclear como un medio de generar energía confiable, en caso de que en un futuro el petróleo y el gas iraníes no estuvieran disponibles para producir electricidad, y estimular una mayor innovación técnica; la opción del arma nuclear era para él una manera de enfrentar los asuntos de seguridad regional, disuadir la injerencia occidental o soviética y hacer gala de la sofisticación y la majestad del pueblo iraní. En este sentido, existe un corolario a la adquisición masiva por parte del Sha de armas convencionales con el boom petrolero de comienzos de 1970, el cual según algunos han especulado, resultaría de sus ambiciones regionales y de un sentido fundamental de inseguridad del régimen.

Luego de la revolución iraní en 1979, el interés por un programa nuclear disminuyó en parte debido a su costo. Si bien es cierto que con el tiempo la revolución iraní tomó un giro confesional, esta comenzó como una protesta económica en contra de los gastos extravagantes del Sha mientras la desigualdad económica hacía estragos en la población. El gobierno revolucionario ubicaba el programa nuclear en la misma categoría. Sin embargo, a mediados de los años 80, el programa nuclear recibió nuevo financiamiento y planteó una serie de líneas tecnológicas. Algunas de estas actividades estaban asociadas legítimamente con aplicaciones civiles, como por ejemplo energía nuclear o la producción de isótopos médicos para el tratamiento de enfermedades. Irán también buscó la cooperación técnica de diversas fuentes, entre otros del OIEA y varios países individuales, a fin de ampliar sus conocimientos y capacidades.

Ahora bien, también sabemos que hacia finales de los años 80 y hasta comienzo de los años 2000, Irán una vez más buscó tecnologías que pudieran contribuir directamente al desarrollo y adquisición de armas nucleares. Parte de ese trabajo encubierto fue realizado por propio esfuerzo iraní, pero en gran medida apoyado con compras de tecnología y asistencia técnica del padre del programa de armas nucleares paquistaní, Abdul Kader Khan. Khan inició el programa de armas nucleares de Pakistán mediante la adquisición ilícita de tecnología proveniente de su anterior empleador, URENCO, y posteriormente utilizó sus contactos con compañías alrededor del mundo para crear lo que luego se conoció como la red de proliferación “A.Q Khan”. Mientras estuvo activa, esta red transfirió diseños y tecnología nuclear sensible a Libia además

de a Irán. Es posible que también haya apoyado la investigación en armas nucleares en Irak, Siria y Corea del Norte, aunque esto aún no ha sido demostrado.

Las compras iraníes se centraron en la producción de material para armas nucleares mediante centrífugas de uranio, y el país se procuró a través de Khan dos diseños y varios prototipos de centrífugas para adelantar su programa. Este se bifurcaba en un programa declarado y otro no declarado con el cual Irán buscaba desarrollar una ojiva nuclear, usando quizás para ello información suministrada una vez más por Khan. El programa declarado operaba en la superficie con instalaciones abiertas al OIEA y, a través de este, al resto del mundo de conformidad con las obligaciones contraídas por Irán en el marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y de los acuerdos de salvaguardias amplias (CSA). El programa no declarado consistía en actividades que Irán estaba legalmente obligado a declarar ante el OIEA pero no lo hizo, o trabajos que estaban completamente prohibidos en el marco del compromiso de Irán con el TNP de no procurarse armas nucleares. En este programa no declarado, líneas de trabajo separadas, algunas que involucraban a los científicos de la Organización de Energía Atómica de Irán y otros que involucraban al personal del Ministerio de la Defensa y de los cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica (IRGC, por sus siglas en inglés), impulsaban el conocimiento de la ciencia nuclear y de las capacidades para emplearla.

Estados Unidos y algunos de sus socios estaban bastante al tanto de estos esfuerzos, aunque no conocían necesariamente toda su extensión y quiénes estaban involucrados como para estar preocupados por el programa nuclear. Es así como Estados Unidos y sus socios desalentaron la cooperación nuclear con Irán entre los años 80 y 90. Al mismo tiempo, EE.UU impuso sus propias sanciones nacionales contra Irán por diversas malas acciones tales como el apoyo al terrorismo. Este esfuerzo comenzó en serio en 1984, año en que Irán es designado como un Estado patrocinante del terrorismo. En 1995 EE.UU impuso un embargo radical sobre todo el comercio del país con Irán, pero como el intercambio entre ambos nunca más llegó a los niveles significativos que caracterizaron la relación pre-revolucionaria, el impacto de esta medida sobre Irán fue desdeñable.

Fue por ello que Estados Unidos trató de aprovecharse de su posición económica para disuadir a otros países a continuar haciendo negocios con Irán. Esto tomó la forma de la Ley de Sanciones contra Irán y Libia de 1996 (ILSA), que apuntaba a las nuevas inversiones en los sectores de petróleo y gas tanto de Irán como de Libia. ILSA marcó el verdadero comienzo de la campaña de sanciones de Estados Unidos que culminó en el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) de 2015, aunque se trató de un comienzo nada prometedor. El resto del mundo suponía que la hostilidad de Estados Unidos contra Irán y su programa nuclear no era más que el producto de las malas relaciones entre ambos países luego de 1979, a raíz de las mutuas recriminaciones, los rehenes de la Embajada de los Estados Unidos y la posterior ruptura de

relaciones diplomáticas. En lugar de granjearse el apoyo internacional, ILSA fue ampliamente condenada en todo el mundo como una aplicación extraterritorial de la legislación estadounidense. La Unión Europea se sintió particularmente agraviada puesto que la promulgación del ILSA coincidió con un conjunto igualmente agresivo de sanciones de los Estados Unidos en contra de Cuba (la llamada Ley Helms-Burton, por el nombre de sus patrocinantes). La Unión Europea anunció la intención de presentar una queja ante la Organización Mundial del Comercio y adoptó una nueva legislación que prohibía de manera efectiva a cualquier persona jurídica de la Unión Europea aplicar una ley de sanciones no emanada de la Unión (el Reglamento del Consejo N° 2271/96 del 22 de noviembre de 1996). El Gobierno de Clinton negoció un acuerdo con la Unión Europea que acallaba los reproches en contra de las sanciones, al tiempo que engavetaba la aplicación del ILSA a las compañías europeas siempre y cuando Estados Unidos y Europa cooperaran para enfrentar juntos los desafíos que planteaba Irán.

Sólo cuando la mayor parte del mundo se vio confrontada a la evidencia inequívoca de las actividades ilícitas iraníes, cayó finalmente en cuenta de lo que el país estaba haciendo y de la amenaza que suponía un programa nuclear iraní sin trabas. Este descubrimiento comenzó a hacerse patente en 2002 cuando el Consejo Nacional de Resistencia de Irán (el NCRI en inglés, grupo disidente asociado con la Organización de los Muyahidines del Pueblo de Irán, considerado por Estados Unidos como un grupo terrorista hasta el 2012) anunció en una rueda de prensa el descubrimiento de dos instalaciones nucleares iraníes clandestinas. La primera era un masivo bunker en un lugar denominado Natanz, donde Irán buscaba construir una planta para fabricar 50.000 centrífugas de uranio. La segunda era una planta de producción de agua pesada en Arak; el agua pesada puede emplearse como un moderador de las reacciones nucleares en un tipo de reactor que también es efectivo en la producción de plutonio de uso militar. Llegado a este punto, Irán confrontaba un serio dilema: sincerarse o tratar de barrer por debajo de la alfombra todo el trabajo ilícito pasado. Irán optó por esto último, dando así inicio a un activo juego del gato y el ratón con el OIEA y con la comunidad internacional en su conjunto.

La campaña de sanciones luego de 1996

Mi participación inicial en el drama nuclear Iraní fue modesto. Entré en el Laboratorio Nacional Noroeste Pacífico (PNNL) en junio de 2003 como becario de postgrado en no proliferación proveniente de la Administración de Seguridad Nuclear del Departamento de Energía de Estados Unidos. Este programa, al igual que otros, buscaba captar noveles profesionales para trabajar en el Gobierno. En este caso se trataba de enfrentar el peligro de la proliferación de armas de destrucción en masa. El programa de becas buscaba satisfacer las

necesidades del Departamento de Energía de dotar de personal nuevos cargos creados para apoyar los programas de cooperación en reducción de amenazas con la ex Unión Soviética. Con el tiempo, las necesidades del Departamento llevaron a la expansión del programa y de su mandato.

Me desempeñé como Asistente Especial de un auxiliar del Administrador Adjunto en el DOE/NNSA. Mi labor consistía básicamente en servir de lubricante a fin de permitir a los verdaderos profesionales hacer su trabajo, al tiempo que aprendía todo lo necesario acerca del departamento, su misión y mi área de especialización seleccionada. Claro está que este cargo también significaba estar disponible para cualquier otra cosa que el DOE/NNSA pudiera requerir.

A comienzos de diciembre de 2003 esto incluía trabajar con el equipo que contribuyó a desmantelar el programa de armas nucleares de Libia, según el acuerdo histórico logrado entre Libia, Estados Unidos y el Reino Unido. Mi tarea en el equipo comenzó con la mezcla de felicidad y dolor bien conocida por todos los becarios: hacer fotocopias. En mi caso fotocopiaba documentos sensibles recuperados de Libia para permitir un análisis más minucioso por parte del Gobierno de los Estados Unidos. A raíz de mi participación en los esfuerzos relacionados con Libia, me invitaron a unirme al equipo DOE/NNSA que estaba abocado a temas más amplios de incumplimiento en materia nuclear, como los que se estaban produciendo en el caso de Corea del Norte y de Irán. En los dos años siguientes, asumí mayores responsabilidades en mi calidad de funcionario responsable del DOE/NNSA en el expediente de Irán, incluida en 2005 y 2006 la participación en la elaboración y entrega de informes técnicos sobre el programa nuclear iraní a gobiernos del mundo entero.

Esto formaba parte de la estrategia global del Gobierno de los Estados Unidos para explicar al resto de la comunidad internacional la gravedad de la amenaza planteada por las actividades de Irán. En ese momento Estados Unidos estaba enfrentando una serie de cuestionamientos, muchos de los cuales estaban vinculados con la pérdida de credibilidad del Gobierno en relación con Irak.

Primero, si bien el OIEA había publicado información sobre actividades nucleares en Irán previamente no declaradas, una base sólida para la presión de Estados Unidos era su creencia de que Irán estaba buscando activamente lograr el arma nuclear de inmediato, y no sólo tecnologías que pudieran permitir la producción de estas armas en algún punto en el futuro. Sin embargo, las afirmaciones infundadas de EE.UU sobre la existencia de armas de destrucción en masa en Irak arrojaban una sombra sobre la percepción internacional acerca de la comunidad de inteligencia de EE.UU. Muchos de sus socios expresaron dudas acerca de la convicción oficial de Estados Unidos en el sentido de que el programa nuclear iraní estaba irremediamente

destinado a obtener armas nucleares. Estaban dispuestos a aceptar algunos de los argumentos de Irán, especialmente cuando no se había presentado ninguna prueba directa e inequívoca de que Irán estaba llevando a cabo actividades de investigación y desarrollo de armas nucleares. Sin duda que lo encontrado por el OIEA en Irán podía corroborar la producción de armas, pero también permitía sustentar que se trataba de energía nuclear de uso civil. Resultaba bastante claro y obvio que Irán había incumplido sus obligaciones en el marco del TNP, pero el alegato del país en el sentido de que la hostilidad y disuasión de Estados Unidos, incluso contra la cooperación nuclear civil pública y declarada con Irán en los años 80 y 90, lo obligó a escoger la clandestinidad resultaba convincente para muchos actores internacionales. Segundo, si bien la invasión de Irak demostró que Estados Unidos estaba en condiciones de librar una guerra, su incapacidad para afianzarse en Irak luego de la invasión, las posteriores dificultades para restaurar el orden en el país y la sangría de recursos que esto supuso, aunado al conflicto en curso en Afganistán, generó dudas en cuanto a si EE.UU estaba en condiciones de organizar una tercera ofensiva militar en la región e incluso si tal acción era sensata. Y tercero, había suficiente animosidad entre Estados Unidos y muchos de sus aliados, especialmente en Europa, por la invasión de Irak que resultaba imposible suponer que se contaría con apoyo para una nueva acción militar.

Es así como, en el caso de Irán, Estados Unidos optó por una metodología totalmente opuesta a la utilizada con Irak, recurriendo a los informes de los inspectores internacionales en lugar de a los funcionarios de inteligencia para argumentar que Irán andaba en malos pasos. Irán ayudó. Entre 2002 y 2005 Irán hizo públicas de manera selectiva elementos de su programa nuclear, por lo general justo antes de que estos fueran expuestos por el OIEA u otros. Ahora bien, en estas revelaciones Irán admitió haber llevado a cabo una amplia gama de actividades nucleares que, de conformidad con el acuerdo de salvaguardias con el OIEA y con arreglo a sus obligaciones en el marco del TNP, debió haber declarado años antes. Esto incluía actividades en una diversidad de emplazamientos donde se habían realizado labores nucleares no declaradas utilizando materiales nucleares no declarados. Estas revelaciones fueron documentadas en un informe del OIEA publicado el 15 de noviembre de 2004 a solicitud de Estados Unidos y sus socios en septiembre de 2004. Si bien la lista es de índole técnico, es posible discernir un claro patrón de esfuerzos iraníes por realizar actividades nucleares sensibles lejos de la mirada vigilante de los inspectores internacionales:

86. Conforme al examen basado en toda la información de que se dispone hasta la fecha, estos incumplimientos pueden resumirse como sigue:

a. No haber notificado:

i) la importación de uranio natural en 1991, y su transferencia ulterior para continuar su procesamiento;

ii) las actividades relacionadas con el ulterior procesamiento y uso del uranio natural importado, incluida la producción y pérdida de materiales nucleares, si procede, y la producción y transferencia de los desechos resultantes;

iii) la utilización de UF₆ natural importado para el ensayo de centrifugadoras en el taller de la Compañía Eléctrica de Kalaye en 1999 y 2002, y la consiguiente producción de uranio enriquecido y empobrecido;

iv) la importación de uranio metálico natural en 1993 y su posterior transferencia para utilizarlo en experimentos de enriquecimiento por láser, incluida la producción de uranio enriquecido, la pérdida de materiales nucleares durante estas operaciones, y la producción y transferencia de los desechos resultantes;

v) la producción de UO₂, UO₃, UF₄, UF₆ y carbonato de uranio y de amonio (AUC) a partir de UO₂ empobrecido importado, de U₃O₈ empobrecido y de U₃O₈ natural, y la producción y transferencia de los desechos resultantes; y

vi) la producción de blancos de UO₂ natural y empobrecido en el ENTC y su irradiación en el TRR, el procesamiento ulterior de esos blancos, incluida la separación de plutonio, la producción y transferencia de los desechos resultantes, y el almacenamiento de los blancos irradiados no procesados en el TNRC.

b. No haber declarado:

i) la instalación piloto de enriquecimiento del taller de la Compañía Eléctrica de Kalaye; y

ii) las plantas de enriquecimiento por láser en el TNRC y la planta piloto de enriquecimiento de uranio por láser en Lashkar Ab'ad.

c. No haber presentado la información sobre el diseño, o la información actualizada sobre el diseño de:

i) las instalaciones en que el uranio natural importado en 1991 (incluidos los desechos generados) se recibió, almacenó y procesó (JHL, TRR, ENTC, instalaciones de almacenamiento de desechos en Isfaján y Anarak);

ii) las instalaciones del ENTC y del TNRC en que se produjo UO₂, UO₃, UF₄, UF₆ y AUC a partir de UO₂ empobrecido importado, U₃O₈ empobrecido y U₃O₈ natural;

iii) el almacenamiento de desechos en Isfaján y Anarak, no declarado oportunamente;

iv) la instalación piloto de enriquecimiento del taller de la Compañía Eléctrica de Kalaye;

v) las plantas de enriquecimiento por láser del TNRC y de Lashkar Ab'ad, y los lugares en que los desechos resultantes se procesaron y almacenaron, incluida la instalación de almacenamiento de desechos de Karaj; y

vi) el TRR, con respecto a la irradiación de blancos de uranio, y la instalación del TNRC donde tuvo lugar la separación de plutonio, así como la instalación de manipulación de desechos del TNRC.

d. No haber cooperado en muchas ocasiones para facilitar la aplicación de las salvaguardias, como lo evidencian las amplias actividades de encubrimiento.

En párrafos ulteriores, el Organismo ofrecería la conclusión que, al final, fijaría los términos del conflicto entre Estados Unidos, sus socios e Irán hasta que se alcanzara el acuerdo nuclear inicial del 2013: “Todos los materiales nucleares declarados por Irán han sido comprobados y, por consiguiente, esos materiales no se desvían para su uso en actividades prohibidas. Sin embargo, el Organismo no está aún en condiciones de concluir que no existen materiales o actividades nucleares no declarados en Irán”. Esta misma conclusión fue ofrecida por el Organismo en sus informes sobre el programa nuclear iraní a lo largo de las investigaciones llevadas a cabo en años posteriores, y perdurará hasta que el Organismo esté en condiciones de verificar plenamente las declaraciones nucleares iraníes (un proceso que, incluso si las disposiciones del PAIC se mantienen intactas durante toda la duración de éste, podría tomar otra década habida cuenta del alcance del trabajo no declarado por Irán a lo largo de los años).

En conformidad con su acuerdo de salvaguardias y el estatuto del OIEA la negativa por parte de Irán de suministrar las declaraciones adecuadas y permitir las inspecciones constituían motivos para un hallazgo por parte del OIEA de que el Irán estaba incumpliendo sus obligaciones. Según reza el párrafo C del artículo 12 del Estatuto del Organismo, “los inspectores darán cuenta de todo incumplimiento al Director General, quien transmitirá la información a la Junta de Gobernadores. La Junta pedirá al Estado o a los Estados beneficiarios que procedan inmediatamente a poner fin a cualquier incumplimiento cuya existencia se compruebe. La Junta pondrá este incumplimiento en conocimiento de todos los miembros, así como del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas”. Al recibir este informe, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Asamblea General podían entonces decidir cómo responder.

Sobre la base de estas violaciones verificadas y notificadas por el OIEA, Estados Unidos buscó emprender una acción internacional. Para EE.UU y otros países este informe validaba sus preocupaciones acerca del carácter del programa nuclear iraní, especialmente porque había sido emitido por el Director General del OIEA, Mohamed El Baradei, cuyas discrepancias con el Gobierno de George W. Bush sobre Irak eran de conocimiento público.

Si bien Estados Unidos aspiraba a denunciar a Irán ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en función del informe de noviembre de 2004, ese informe era el resultado de negociaciones que estaban aún en curso entre los miembros del llamado EU-3 (Francia,

Alemania y el Reino Unido) sobre los términos de una suspensión de las actividades nucleares iraníes más significativas. Esta suspensión buscaba reemplazar una anterior, acordada en octubre de 2003, pero fracturada ulteriormente por desacuerdos fundamentales acerca de aspectos clave como hasta qué punto Irán estaba dispuesto a renunciar a la energía nuclear. El EU-3 utilizó el informe y la amenaza de presiones estadounidenses para convencer a Irán de que volviera a una suspensión más completa de sus actividades de ciclo de combustible y a la mesa de negociación.

Sin embargo, esta suspensión también fue objeto de presiones, esta vez a raíz de los cambios políticos acaecidos en Teherán. El Presidente de Irán está subordinado al cargo del Líder Supremo, el cual ha estado ocupado desde 1989 por el Ayatolá Alí Jameini, de manera que el Presidente no tiene completa autonomía o plenos poderes ejecutivos. No obstante, es un cargo importante tanto porque da a los iraníes un sentimiento de control democrático sobre las instituciones del Gobierno (aunque la medida en la cual este sentimiento es real sigue siendo objeto de continuas controversias entre observadores y académicos), como por las operaciones diarias del Gobierno. El 1º de agosto de 2005 el Gobierno iraní informó al OIEA que estaba reiniciando algunas actividades de conversión de uranio suspendidas a raíz del arreglo con los europeos en noviembre de 2004. Ahmadineyad fue investido Presidente el 3 de agosto. Tres días después el Ministerio de Relaciones Exteriores de Irán declaró que la oferta formulada por el EU-3 durante las negociaciones para una solución integral de largo plazo resultaba “inaceptable”, y el 8 de agosto comenzaron las actividades en la instalación de conversión de uranio en Isfahan.

Luego de una frenética actividad diplomática en la cual muchas delegaciones del OIEA trataron en vano de convencer a Irán de que volviera a la suspensión, la Junta de Gobernadores del Organismo adoptó una resolución el 24 de septiembre de 2005 donde declaraba que Irán incumplía sus obligaciones nucleares de conformidad con el acuerdo de salvaguardias del Organismo. El Consejo de Seguridad aplazó para una fecha ulterior un informe formal a fin de dar una oportunidad a las continuas iniciativas diplomáticas, pero resultaba claro para Estados Unidos (y para muchos otros) que el Gobierno Iraní había optado por una línea de acción más conflictiva. Aquella noche, la delegación estadounidense celebró lo que consideraba un paso significativo para iniciar una campaña que atendiera las preocupaciones de Estados Unidos en relación con las actividades nucleares de Irán, sin embargo esta celebración se vio matizada por la realidad de que la resolución del Organismo no representaba en sí misma el logro de la meta. En lugar de marcar un final, la decisión de la Junta del OIEA marcaba el comienzo de una campaña diplomática mucho más compleja y llena de presiones.

Rumbo a las sanciones

La Junta de Gobernadores del OIEA votó a favor de remitir a Irán ante el Consejo de Seguridad por sus violaciones en materia nuclear el 4 de febrero de 2006, luego de que el Gobierno iraní reiniciara las actividades de enriquecimiento de uranio en enero del 2006. Esta fue la gota que rebozó el vaso para los gobiernos que, hasta entonces, habían dado a Irán el beneficio de la duda y espacio para volver al proceso diplomático liderado por el EU-3. El voto para llevar a Irán ante el Consejo de Seguridad fue desequilibrado, ya que 27 miembros de los 35 que forman la Junta votaron a favor. Sólo Cuba, Siria y Venezuela se mantuvieron al lado de Irán. Rusia y China votaron a favor. Irán lucía aislado en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

George W. Bush fue tajante en su alocución sobre el Estado de la Unión pronunciada pocos días antes del voto de la Junta del Organismo el 4 de febrero cuando señaló que Estados Unidos continuaría movilizándose al mundo contra las amenazas planteadas por Irán, entre las que se encontraban sus ambiciones nucleares. El Presidente Bush declaró que las naciones del mundo no deben permitir al régimen iraní tener acceso a armas nucleares, y en una declaración emitida al final de marzo de 2006, el Presidente del CSNU hacía hincapié en que el Consejo se seguiría ocupando de este asunto hasta que Irán cumpliera con sus obligaciones nucleares.

Ahora bien, traducir el interés internacional en acción internacional es más difícil de lo que parece. El Gobierno de Bush optó por continuar por el sendero de las sanciones internacionales en contra de Irán, ya que estaba convencido de que una acción por parte de las Naciones Unidas resultaba un componente esencial de cualquier esfuerzo exitoso de sanciones (dado que un texto emitido por el Consejo de Seguridad exigiría el estricto cumplimiento por parte de todos los Estados miembros de la Organización). Sin embargo, los otros miembros permanentes del Consejo, cuyo poder de veto podía impedir las sanciones, exigieron una contrapartida para considerar las sanciones de las Naciones Unidas: que primero se ofreciera a Irán una alternativa clara entre un paquete de incentivos y la amenaza de una lista acordada de sanciones. Esta oferta fue presentada por el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea Javier Solana el 6 de junio de 2006, en nombre de los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a saber China, Francia, Rusia, el Reino Unido y Estados Unidos, más Alemania, un arreglo que se dio a conocer como el P5+1. Desde su inicio en 2006, Estados Unidos y sus socios trataron de allanar el camino para que Irán aceptara la resolución diplomática de la crisis que combinaba una oferta de negociaciones con la amenaza de sanciones.

Irán recibió un plazo de dos meses para responder de manera positiva a la oferta del P5+1, una decisión con ribetes aciagos a raíz de la adopción de la resolución 1696 del Consejo de

Seguridad a finales de julio de 2006. En su respuesta del 22 de agosto de 2006 Irán desdeñó el paquete de incentivos, aunque indicó que estaría dispuesto a continuar el diálogo con el P5+1.

Ya para ese entonces yo me encontraba fuera del Departamento de Energía y dentro del Departamento de Estado, donde fungía como uno de los altos funcionarios del programa nuclear iraní en la Oficina de seguridad internacional y de la no proliferación. El Departamento de Estado fue tan displicente con la contraoferta iraní como los iraníes lo habían sido con el paquete del P5+1, encontrando poco mérito en esta respuesta que algunos calificaron de vaga e incoherente. Comenzamos entonces a trabajar en las opciones para una resolución del Consejo de Seguridad que impusiera sanciones sobre el programa nuclear iraní; en lo que me concierne, mi responsabilidad primordial estribaba en elaborar la lista de individuos y entidades que estarían incluidos en la resolución.

A partir de julio de 2006 el paquete del P5+1 sirvió para formular las posibles sanciones, las cuales debían centrarse en los programas nucleares y misilísticos de Irán, su acceso a materiales nucleares o de misiles sensibles, y en individuos y entidades involucrados en el funcionamiento de los programas nuclear y misilístico. Dentro del Gobierno de Estados Unidos se había pensado en la posibilidad de ampliar las sanciones económicas, pero luego de consultar con los otros miembros del P5+1 se concluyó que estas resultaban imposibles en esta etapa temprana del proceso.

Sin embargo, había muy poca confianza dentro del Gobierno de Estados Unidos de que las sanciones de las Naciones Unidas revirtieran la situación con Irán (incluso en algunos círculos se desestimaba completamente la idea de que las sanciones como tal surtieran algún efecto). Recuerdo que el sentimiento generalizado era que las sanciones de la ONU nunca llegarían lo suficientemente lejos como para incidir en la forma de pensar de los iraníes, mucho menos en su percepción estratégica acerca de la utilidad de una opción bélica nuclear que, en ese momento, se suponía que era parte del programa de investigación en curso. Esta posición cambió en cierta manera luego de la adopción de la resolución 1737 del CSNU del 23 de diciembre de 2006, al observarse claramente que los iraníes estaban inquietos tanto por la adopción de medidas en su contra como por el hecho de que Rusia y China habían apoyado la adopción de esa resolución. En ese instante, altos funcionarios del Gobierno estadounidense sugirieron que el valor individual de medidas particulares era secundario a la adopción de sanciones completamente nuevas. Estados Unidos comenzó a considerar una serie persistente de resoluciones del Consejo de Seguridad, generadas con la precisión de un mecanismo de reloj luego de cada informe del Director General del OIEA donde se señalaba que Irán seguía incumpliendo tanto las exigencias del Consejo de Seguridad, las cuales incluían la suspensión de todas las actividades de enriquecimiento de uranio, reprocesamiento y producción de agua

pesada por parte de Irán, como sus obligaciones en el marco del TNP. La utilidad que representaban este ritmo y la constante condena internacional no podía desaprovecharse.

Pero Estados Unidos también reconocía que la presión pública y política sería efímera y que resultaría difícil obtener del CSNU una verdadera presión económica, incluso si Rusia y China apoyaban las sanciones en principio. Estados Unidos también estaba sopesando otras formas de unir a la comunidad internacional, partiendo de las lecciones dejadas por el ILSA.

Esto se tradujo en un esfuerzo mucho más serio de imponer nuevas e innovadoras sanciones a la economía iraní dirigidas a las interconexiones entre esta y el resto del mundo. Estas sanciones serían eficaces, sin provocar directamente el tipo de catástrofe humanitaria ocasionada por el programa de sanciones en contra de Irak, y serían manejadas enteramente por los Estados Unidos. La primera acción se llevó a cabo el 1º de julio de 2005, es decir, antes del inicio del proceso en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con la autorización de nuevas sanciones financieras contra los involucrados en la proliferación de armas de destrucción en masa por parte del Presidente Bush mediante el Decreto Ejecutivo 13.382. Este decreto autorizaba específicamente al Secretario del Tesoro, en consulta con el Secretario de Estado, a congelar los activos de los proliferadores de ADM. Pero lo que es aún más importante, el decreto facilitaba la inclusión de estos individuos y entidades en la lista de personas especialmente designadas y bloqueadas del Departamento del Tesoro, la cual es utilizada por los bancos alrededor del mundo para investigar transacciones que pudiesen involucrar bienes ilícitos. Irán constituía un blanco privilegiado de esta iniciativa, así quedó demostrado por el hecho de que, de las primeras ocho entidades designadas, cuatro eran iraníes.

Para finales de 2006 Estados Unidos había utilizado el poder emanado de la Orden Ejecutiva 13.382 no sólo para ampliar la lista de entidades e individuos designados, sino también para interactuar con bancos y compañías alrededor del mundo utilizando para ello la vía diplomática. Incluso sin poseer un requerimiento legal formal para ello, Estados Unidos buscó educar a la comunidad empresarial mundial acerca de los peligros que entrañaba hacer negocios con Irán (el fin último era impedir completamente a Irán realizar cualquier tipo de transacción). Lo que es quizás más importante es que comenzamos a hilar la estrategia de utilizar una combinación de presiones - multilateral, nacional, diplomática- a fin de persuadir a Irán de que cambiara de rumbo.

Sobre la imposición de sanciones y dolor

DEMOS UN PASO atrás ahora y pensemos en cómo la imposición de sanciones y la aplicación de dolor funcionan desde una perspectiva estratégica. Existen diversas maneras de evaluar los sistemas políticos y las economías, así como los efectos de las medidas que adoptan los gobiernos para incidir en aquellos. Los investigadores interesados en estos temas disponen de análisis académicamente rigurosos y estructurados (*The Sanctions Paradox* de Dresner y el libro de Lisa Martin *Coercive Cooperation* son estudios persuasivos de modelos para llevar a cabo estos análisis). Una vez más recomiendo estas obras y las incluidas en la bibliografía para este fin.

Ahora bien, en mi experiencia, muchos modelos se quedan cortos ante la dificultad intrínseca de configurar las reacciones nacionales de gobiernos sumamente específicos ante eventos y estímulos sumamente específicos. En este capítulo ofreceré un procedimiento basado en mi experiencia práctica, donde combino las observaciones académicas y personales en cuanto a lo que funciona y cómo evaluar la eficacia y la eficiencia.

Tipos de sanciones

El sufrimiento generado por las sanciones puede revestir diversas formas. A menudo los expertos describen las sanciones como herramientas económicas y, en efecto, las sanciones más destructivas apuntan a intereses económicos, sin embargo lo correcto es considerar las sanciones económicas como una forma y no como la totalidad de las sanciones. En mi criterio, las sanciones abarcan en términos generales los siguientes tipos principales: diplomático/político, militar, tecnológico y económico. A continuación los analizaremos por separado.

Sanciones diplomáticas y políticas

Estas sanciones imponen un costo diplomático o político al prestigio del sancionado (es así como por lo general se les asocia con sanciones dirigidas al Estado en comparación con aquellas aplicadas a individuos o entidades). Vienen acompañadas entre otros de la suspensión de la capacidad de un Estado de participar en organizaciones o comités internacionales, negación de

los privilegios de visas y otros impedimentos de viaje, y una merma en el nivel de relaciones diplomáticas entre gobiernos (como el retiro de un embajador, ya sea de manera temporal o “para consultas” o de forma permanente). Si bien estas sanciones crean dificultades para el sancionado, su costo se mide más en términos de reputación internacional que de pérdida económica. Conviene destacar que esto es conceptualmente distinto a las disputas diplomáticas en las cuales los Estados pueden enfrascarse en cualquier momento. El principal criterio que permite diferenciar la simple “diplomacia” de “la sanción diplomática” es la existencia de un costo o un daño percibido, intencional, considerable que se impone al objeto de la sanción. En términos de ejemplos contrastantes podemos ver como “diplomacia” la creación de una coalición para oponerse a una resolución apoyada por un gobierno dado. Pero cuando se busca rebajar el estatus de las relaciones diplomáticas con aquellos gobiernos que votan en contra de los deseos del sancionador, podemos hablar entonces “de sanción diplomática”.

En cierta manera, desde hace décadas los palestinos y sus defensores han tratado de imponer esta clase de sanciones a Israel. Además de favorecer la causa de un Estado palestino separado, buscan poner presión sobre Israel atacándolo en las agencias multilaterales, socavando su legitimidad internacional y sometiéndolo a críticas permanentes por su maltrato de los palestinos.

Sanciones militares

Estas sanciones niegan acceso a equipos militares y asistencia técnica. Pueden incluir embargos globales completos, tales como los impuestos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en contra de Irak y de Irán, así como decisiones nacionales para evitar o detener cooperación militar. El blanco de estas sanciones es militar, la idea es que la pérdida de acceso o cooperación que existía previamente genere presión política sobre el sancionado y, quizás en el largo plazo, sobre sus fuerzas armadas.

Estados Unidos ha recurrido a esta herramienta contra adversarios y socios, por ejemplo al responder a cambios de gobierno no democráticos en Egipto y en otras partes mediante la suspensión de ventas militares por un periodo de tiempo. Así mismo, en 1974 Estados Unidos aplicó un embargo de armas a Turquía en respuesta a su invasión de Chipre, a pesar de ser un aliado de la OTAN y un Estado en la primera línea en la época de la Guerra Fría.

Sanciones tecnológicas

Esta categoría incluye el suministro de artículos específicos (como los insumos de apoyo a los programas de ADM) y apoyo técnico en general. El objetivo de este tipo de sanciones es menoscabar el desarrollo tecnológico de un país, ya sea de forma específica (negando ayuda

para el aprovechamiento de un importante recurso nacional o una oportunidad económica) o más general. En comparación con otro tipo de sanciones, estas medidas tienen implicaciones de largo plazo. Dicho esto, tienen un carácter más escalable y utilizable contra individuos y entidades a los cuales se puede negar acceso a exportaciones o a la participación en diversos proyectos.

Las sanciones impuestas a la industria de petróleo y gas rusa en el 2014 son un ejemplo concreto. Si bien con el tiempo el impacto será de índole económico, el principal objetivo son las capacidades tecnológicas del país. Así mismo, las sanciones impuestas sobre los artículos hacia y desde Corea del Norte e Irán (al menos antes de enero de 2016) tenían este propósito: aislar a los países de insumos que pudieran servir no sólo para los programas nucleares y misilísticos sino también en muchas otras aplicaciones. Dicho de otra manera, este tipo de sanciones puede perjudicar el crecimiento económico de manera indefinida al reducir el potencial de un país, y no simplemente descarrilar la economía de su trayectoria actual. Pero el efecto principal que se busca con las sanciones es causar estragos en el desarrollo tecnológico del blanco en cuestión.

Sanciones económicas

Esta categoría de sanciones corresponde a la más recurrida e indiscutiblemente una de las que tiene el impacto más inmediato. Puede dividirse de diversas maneras, con algunas medidas dirigidas hacia las vulnerabilidades financieras de un blanco y los bienes tangibles de otro. El objetivo de estas sanciones es perjudicar la capacidad de un objetivo de obtener y utilizar recursos económicos, socavando directamente la conducta reprochable al privarla de la oportunidad y/o de los medios para actuar, y asestando un castigo. Estas sanciones son además escalables y apuntan tanto a varios elementos de la actividad económica (por ejemplo las conexiones financieras) como a distintos tipos de actores (privando a individuos y entidades de sus accesos a los mercados, o impidiendo a países enteros acceder a los mismos).

Habida cuenta de la relevancia de esta clase de sanciones, vale la pena detenerse en dos maneras especiales de aplicarlas: las medidas relacionadas con el comercio y las medidas relacionadas con las finanzas. A lo largo de la historia, el término *sanciones económicas* fue en gran medida sinónimo de sanciones comerciales, es decir, la prohibición de importar o exportar ciertos bienes. Las sanciones financieras, en cambio, constituyen una especialización relativamente nueva ya que sacan provecho del carácter cada vez más global de los mercados monetarios, los flujos financieros y los esquemas de seguro. Las sanciones financieras hacen menos hincapié en los tipos de mercancías o bienes que se comercializan, y mucho más en las modalidades de su comercio, valiéndose de la importancia primordial de los flujos financieros para el comercio y, en el caso de Estados Unidos y de Europa, del papel central que desempeñan

los países occidentales en dichos flujos financieros. Desde el periodo 2005-2006 Estados Unidos ha utilizado las sanciones financieras y la amenaza de privar del acceso al sistema financiero estadounidense como un garrote para intimidar a los bancos y otras instituciones financieras y ahuyentarlos de los negocios con jurisdicciones riesgosas.

Como veremos en el Capítulo IX, en el 2014 esta herramienta tomó un giro totalmente nuevo con relación a Rusia, al apuntar a la deuda rusa en manos de tenedores extranjeros como un medio de ejercer presión. Aún está por verse si la fuerza de este tipo de sanción económica estriba en la naturaleza de la herramienta - poner en peligro los vínculos financieros- o el carácter de los Estados que la blanden. Lo que sí es cierto es que estos instrumentos son poderosos y se consideran una manera artera de aplicar sanciones económicas sin impedir la transferencia de bienes por lo demás legítimos. (Para más información sobre las sanciones financieras y su utilidad, lean el excelente libro de Juan Zarate, *Treasury's War*)

La clasificación de las medidas sancionatorias en distintas categorías es una cuestión de preferencia personal, ya que sólo en rarísimas circunstancias estos regímenes son estructurados de manera que sus medidas encajen claramente en sólo una o dos modalidades. La más de las veces, cuando se imponen sanciones, las medidas que las constituyen atraviesan fronteras a fin de tomar en consideración las peculiaridades de los blancos y sus vulnerabilidades: un postulado central de este libro es justamente que para que las sanciones sean una parte eficaz de la estrategia deben resultar de este tipo de análisis minucioso. Por ejemplo, como indicamos en el capítulo anterior, en 1996 Estados Unidos impuso sanciones a Irán que le impedían tener acceso a la tecnología estadounidense para la licuefacción del gas natural, lo que imposibilitaba a Irán sacar pleno provecho del potencial exportador de este recurso (del cual el país posee la segunda más grande reserva del mundo). Esta sanción, que comenzó siendo tecnológica, tuvo luego drásticas consecuencias económicas, especialmente después de 2010. Así mismo, no todas las sanciones tecnológicas son esencialmente de índole económica: por ejemplo, Estados Unidos también negó a Irán acceso a materiales de doble uso con aplicaciones limitadas no sensibles, pero ampliamente utilizadas en proyectos nucleares y de otras armas de destrucción en masa.

Clasificar las medidas en estas cuatro categorías ayuda a aclarar dos puntos esenciales: primero, que las sanciones constituyen un conjunto de herramientas más diverso de lo que se indica por lo general; y segundo que una estrategia de sanciones bien diseñada buscará causar dolor recurriendo a todo el juego de herramientas, potencialmente con algunas medidas aplicadas de maneras distintas o en momentos distintos para sacar provecho de las circunstancias según surjan. En el siguiente capítulo hablaré en mayor detalle de toda la gama de solapamientos posibles que se presentó en el caso de Irán comenzando en 2007.

Dolor y sanciones en un contexto estratégico

Imponer dolor a un Estado objeto de sanciones es puro sadismo a menos que exista una conexión con lo que se espera lograr con dicho dolor y venga acompañado con una disposición por parte del Estado sancionante a detener el dolor impuesto una vez que se hayan conseguido los objetivos fijados. En mi experiencia, un Estado suele recurrir al uso de sanciones al menos para satisfacer uno de los siguientes intereses:

- Afectar el comportamiento y las capacidades del blanco de las sanciones.
- Demostrar la determinación del sancionador en perseverar (la cual se intensifica si la imposición de sanciones supone un costo tanto para el sancionador como para el sancionado).
- Satisfacer una base electoral o partes interesadas a escala nacional o internacional que exige una respuesta específica ante cualquier conducta impropia en curso o, de forma más general, que alguien “haga algo”.
- Demostrar la disposición a intensificar la presión si el blanco de las sanciones no cambia de rumbo.

Las sanciones pueden no obstante emplearse en una increíble diversidad de formas. Algunos regímenes se imponen de prisa, con gran celeridad entre los pasos iniciales y el conjunto global de restricciones, tal y como ocurrió con Irak en los años 90. Otras sanciones toman más tiempo, fue el caso de Irán que, como ya se indicó, se inició en serio con un movimiento internacional a raíz de la adopción de la resolución 1737 del CSNU en diciembre de 2006. Cada método tiene sus ventajas según la índole del blanco y sus transgresiones, el alcance de sus vulnerabilidades y el grado de apoyo internacional para la imposición de sanciones.

En este sentido, los dos casos que ya hemos discutido ofrecen útiles contrastes. En ambos el régimen de sanciones se inició con un paso inicial significativo y luego se dejó espacio para que las sanciones se incrementaran paulatinamente. La diferencia primordial estribó en que, en el caso de Irak la escalada se produjo en un periodo de tiempo extremadamente más corto debido en parte a circunstancias sumamente exigentes: una invasión activa con consolidación progresiva del poder en el territorio ocupado, contra una amenaza teórica de adquisición de armas nucleares en un momento dado en el futuro, lo que conllevó a obtener el nivel necesario de apoyo internacional para una reacción contundente. Como se indicó, la falta de oportunidad para una escalada paulatina, que es tan crucial en previsión del conflicto militar pero a la larga perjudicial como parte de una estrategia de contención de largo plazo, al final contribuyó a la fatiga de las sanciones y al fracaso de la política en Irak.

La escalada es la moneda de la diplomacia coercitiva. Los oponentes deben creer que usted no sólo está preparado a ir más allá, sino que el hacerlo resulta inevitable si no se resuelve el problema subyacente. La alternativa implícita es: usted puede tener esto ahora o sufrir algo peor. La imposición de sanciones sigue este perfil: una escalada bajo la forma de nuevas medidas contra nuevos sectores, o una intensificación de la presión sobre sectores ya afectados. En este sentido, el intervalo de tiempo en la imposición de sanciones es un elemento consustancial y funcional del régimen sancionatorio. Esto lo analizaremos en los siguientes capítulos, en particular cuando hablemos del régimen de sanciones de Estados Unidos sobre las ventas de petróleo Iraní a terceros países.

El dolor se va agregando progresivamente al régimen de sanciones, intensificando las consecuencias negativas para la parte sancionada ante su continua intransigencia. Es importante agregar que el aumento del dolor puede resultar de *nuevas* sanciones o de sanciones *existentes*. Los Estados están en capacidad de aumentar o reducir el dolor que aplican mediante sanciones. Ahora bien, en ningún caso el dolor tiene una potencialidad infinita puesto que llegará el momento en que ya no habrá economía que sancionar ni comercio que perturbar. Es posible llegar a esta situación de manera rápida o luego de un largo periodo de tiempo, pero resulta ilusorio pensar que un Estado sancionador tiene la potestad de intensificar indefinidamente el dolor que inflige.

Suponiendo que este límite existiera, el dolor más intenso resultante de la aplicación de sanciones tendría sin embargo un límite máximo. Esto es significativo ya que establece un techo a nuestras expectativas de lo que es posible. El dolor provocado por las sanciones no constituye una fuente ilimitada de ascendiente sino más bien es una mercancía con valor y prevalencia limitados. Incluso llegará un punto en que la utilidad del dolor de las sanciones puede también disminuir, de acuerdo con la naturaleza de la resolución del país sancionado.

En el siguiente capítulo abordaré en detalle el tema de la resolución. Pero es importante aclarar que así como dos personas no perciben el dolor de la misma manera, tampoco dos países perciben las sanciones de la misma forma. Está claro que el dolor es experimentado de manera distinta por el emisor y el receptor. Lo que resulta menos obvio es que la percepción que uno tiene de cuán agudo es el dolor va a variar también en función de quién es uno. Quiero aludir en este punto al tema de la reproducción de su propia imagen en el espejo, el cual por décadas ha sido un problema conocido en los análisis de la comunidad de inteligencia pero que merece ser considerado aquí.

Vamos a simplificar esto hablando de un problema común de los gobiernos, el desempleo. Es muy probable que todos los gobiernos prefieran el pleno empleo a un desempleo masivo. Los ciudadanos con empleo tienden a ser más felices, más satisfechos con su gobierno y su

desempeño, y menos proclives a la revuelta (en cualquiera de sus manifestaciones posibles según las características del sistema de gobierno y la cultura o sociedad local). Los ciudadanos desempleados en cambio probablemente sean menos felices, menos satisfechos con su suerte en la vida y con el desempeño de su gobierno. Sin embargo, más allá de estas generalizaciones, existe una variación infinita en cuanto a la manera como las poblaciones podrían reaccionar ante una crisis de desempleo.

Irónicamente, las elecciones de 2016 en Estados Unidos permiten ilustrar esta distinción. El día de la elección el desempleo se ubicaba por debajo de los niveles del periodo que precedió la gran recesión de 2008 y 2009. El Presidente de la Reserva Federal de San Francisco, John Williams, había declarado en mayo de 2016 que Estados Unidos había “básicamente vuelto al pleno empleo”. Poniendo a un lado cualquier otra consideración, esta situación lógicamente habría debido resultar en una posición más relajada de los votantes sobre los asuntos económicos, permitiéndoles centrarse en otros temas al momento de escoger el candidato presidencial predilecto. Sin embargo, tal y como lo demostró el sitio web político *FiveThirtyEight* poco después de la elección, la posición de los votantes discrepó considerablemente sobre la base de las consideraciones relativas a la seguridad del empleo, de modo que aquellos en posiciones económicamente más débiles se mostraron menos proclives a considerar que la economía estadounidense estaba bien manejada (y por ende más propensos a escoger un candidato con experiencia empresarial y preferiblemente un *outsider*). Esto muestra que incluso dentro de un país extremadamente próspero, existen claras disparidades en cuanto a la percepción pública de la solidez económica, el riesgo de desempleo y cómo responder. De ahí que el nivel de análisis requerido para entender el efecto del desempleo sobre la toma de decisiones, incluso a nivel del votante promedio, era más perspicaz de lo que revelaba la simple observación.

En un país con una tradición de pleno empleo o incluso con una garantía gubernamental del empleo, el descontento con el desempleo puede ser mayor que en un país donde por generaciones los empleos han escaseado y la situación económica es agobiante. Es irrelevante para este ejercicio saber si los dos países de estos ejemplos tienen situaciones nacionales que permitan el disenso: el punto es que el desempleo en el primer país es lógicamente una fuente de insatisfacción mayor que en el segundo.

Pasemos ahora al problema de las sanciones y partamos de la premisa de que éstas se imponen a ambos países y se diseñan para que haya despidos forzados en el sector de las industrias de exportación. Independientemente de varios factores individuales como el tamaño de la población, es lógico pensar que la población del país con tradiciones y normas que apoyan el pleno empleo va a verse más afectada por la imposición de estas sanciones que

el país en el cual el desempleo es la norma, o donde la red de seguridad social contribuye a que el desempleo sea menos significativo.

Supongamos ahora que es el país con una tradición de pleno empleo el que impone sanciones que generan desempleo al país que carece de esa tradición. Los responsables de las políticas del país sancionador sin duda supondrán, instintivamente, incluso dejando de lado su conocimiento del país blanco, que estas sanciones tendrán un efecto devastador sobre el país blanco y su cohesión interna. Pero es posible que esto no sea en absoluto así: el país sancionado puede simplemente restar toda importancia a este ataque.

Este ejemplo pone de manifiesto un desafío clave en la aplicación de sanciones: conocer la índole de su oponente así como el riesgo de que el país sancionador concluya que “las sanciones” simplemente no funcionan contra el blanco seleccionado. En nuestro breve ejercicio hipotético, el problema no fue que “las sanciones” fallaron sino que el país sancionado no sintió tanto dolor como lo esperaba el país sancionador, ya que este último no comprendió cabalmente la naturaleza real de su blanco y cómo la medida seleccionada funcionaría.

Una forma de resolver este problema reside en entender cómo se aplica y se siente el dolor. Para ello es útil saber que el dolor infligido puede aumentarse o disminuirse según las circunstancias, y que el incremento paulatino puede lograrse según ocurran los cambios en el escenario internacional. Ahora bien, esto es menos útil cuando resulta imposible saber si el dolor está surtiendo el efecto esperado.

Evaluar el nivel de dolor aplicado y sentido

El dolor debe medirse en función de los valores y vulnerabilidades identificados en el país blanco y el costo que las sanciones representan para él, y no sobre la base de una evaluación absoluta de lo que ocurre cuando se aplican sanciones. Esto significa, en mi criterio, que resultaría imposible tener un patrón guía si no se dispone de información nacional específica. Pero de eso se trata justamente: las sanciones deben ser hechas a la medida ya que las que se producen en serie desembocan en resultados mediocres.

La elaboración del patrón cortado a la medida debe centrarse en evaluar las prioridades nacionales del Estado sancionado, la imagen que éste tenga de sí mismo y la mejor manera de perjudicarlos. Entre los factores críticos que podrían contribuir a esta evaluación podríamos encontrar los siguientes ocho puntos (los cuales no aparecen en orden de importancia, ya que todo depende del país del que se trate).

Características de las instituciones políticas del país blanco de las sanciones

¿El país es una democracia o una autocracia? ¿Los diversos grupos políticos tienen incidencia en los asuntos del país o las decisiones son tomadas por una camarilla gobernante? La respuesta a estas interrogantes es importante ya que permite tener una idea clara de si las fuerzas políticas pueden ser galvanizadas a fin de generar una presión interna producto del dolor aplicado desde fuera. Habida cuenta de que todos los Estados son en alguna medida diferentes, lo esencial no es si un país puede ser clasificado con un término identificador, sino más bien si los distintos elementos de poder pueden describirse con suficiente detalle como para determinar quién tiene qué poder en ese sistema. Corea del Norte e ISIS son ejemplos particularmente extremos de este fenómeno. Las estructuras de gobierno de Corea del Norte son muy opacas por lo que no es claro si, además de Kim Jong-un, existen líderes sobre los cuales se puede ejercer influencia. ISIS, en cambio, puede tener una variedad de potenciales puntos de presión que toman la forma de diferentes centros de gravedad de decisión, pero su gran dispersión aunada a la naturaleza fanática de su construcción entorpece el uso de las sanciones como un medio de ejercer influencia. Ahora bien, como quedó demostrado a comienzos de 2016, la presión financiera sobre ISIS mediante la destrucción directa de sus activos puede ser más pertinente si se organiza de manera que trabe sus capacidades en lugar de cambiar su política.

El sistema macroeconómico y financiero existente y sus vulnerabilidades

¿Es el país una economía avanzada inserta en el resto del sistema internacional o se trata de una economía emergente en búsqueda de su lugar? Estas diferenciaciones son cruciales ya que revelan hasta qué punto una economía es vulnerable a las fuerzas internacionales, además de servir de insumo para un análisis efectivo acerca de la capacidad del país para reaccionar ante las acciones imponiendo a su vez costos a los sancionadores. Hay otros aspectos que merecen ser estudiados como por ejemplo cuán abierta o cerrada es la economía y el tamaño de su sector privado o público. La presión económica en particular exige una comprensión cabal de dónde y contra qué grupo se debe hacer sentir el dolor ocasionado por las sanciones. La desigualdad económica es otro factor pertinente que debe incluirse en la evaluación.

La naturaleza de las relaciones comerciales

Aunque estrechamente vinculado con el tema anterior, el análisis de este factor debe centrarse en la vulnerabilidad de un país a distintas formas de coerción económica. Si todo el comercio de una nación depende de uno o dos países, entonces el régimen de sanciones puede centrarse en aplicar presiones amplias sobre un subconjunto reducido de la economía. Si, por el contrario, el país mantiene relaciones comerciales abiertas con todo el mundo, puede resultar más fácil atacar uno o dos sectores en particular y tratar de reducir la capacidad del país de hacer negocios en dichos sectores. Una vez más, hay que tomar en consideración las características del sector y las empresas que operan en éste, tanto en lo que concierne al país blanco como en aquellos que hacen negocios con él. Si la principal ruta comercial se establece entre empresas estatales, sería entonces prudente ejercer la presión tanto sobre el país blanco como sobre los socios comerciales a nivel gubernamental. Pero si la mayor parte del relacionamiento comercial internacional del país es realizado por y entre entidades del sector privado, se podría cambiar el mecanismo de aplicar sanción centrándolo más bien en medios informales y privados para convencer simplemente a las empresas extranjeras que se retiren de los sectores afectados (como ocurrió con Irán entre 2006 y 2010). Por último, si la economía de un país es cerrada (o casi cerrada, lo cual no hace mucha diferencia), resultaría más difícil organizar, ejecutar y mantener sanciones económicas medianamente provechosas. Un Estado autárquico puede ser débil desde la óptica de la teoría económica, pero fuerte desde la perspectiva de su inmunidad a la presión económica externa.

Los valores culturales

¿La población del país está materialmente motivada o no? ¿Su población comparte una religión con un pasado de inmolación? ¿Las Naciones Unidas y las instituciones multilaterales constituyen fuentes importantes de orgullo y legitimidad? Estas preguntas pueden ayudar a explicar las respuestas a la imposición del dolor de las sanciones y a calibrar las expectativas acerca del tipo de dolor que puede ser necesario para vencer la resolución. También pueden servir para encauzar el tipo de sanción que se debe utilizar. Un país que valora el sistema de Naciones Unidas (tales como Timor Oriental, quien debe su existencia en parte a la ONU) podría ser más afectado por sanciones que restrinjan su derecho al voto en el seno de la organización y su estatus normal, que un país más displicente con la ONU e instituciones similares. Sin embargo, existe el riesgo de sobreinterpretar los valores culturales por lo que estos merecen una evaluación cuidadosa. El hecho de que la religión principal de un país enaltezca el dolor y el sacrificio no es garantía de que el dolor provocado por las sanciones no afecte a la población o a su gobierno; de la misma forma que la memoria histórica no es protección contra el sufrimiento

del presente. Es posible que para poder ir a la escuela, el abuelo haya tenido que ascender por una montaña con tres metros de nieve, el conocimiento de esa experiencia es menos significativo cuando alguien está paleando un metro de nieve en un día tempestuoso. Sin duda que los valores culturales y la experiencia son importantes y deben incluirse, pero no son ni deterministas ni una excusa para descontar otros elementos de análisis.

En efecto, muy a menudo en mi experiencia, aquellos que recurren a estos valores como un argumento en pro o en contra de una posición se escudan en estereotipos para evitar evaluaciones complejas. El debate acerca de la forma de las sanciones que debía aplicarse contra Irán es un caso emblemático. Algunos sugirieron que puesto que el shiísmo es una religión que ensalza el martirio e incluye prácticas como la autoflagelación, los iraníes eran incapaces de responder ante las sanciones económicas. Esto es sin duda una burda exageración tanto de la práctica religiosa como de la experiencia personal de los iraníes; uno pudiera igualmente argumentar que puesto que los católicos veneran a santos martirizados, también son incapaces de responder a sanciones económicas. Insisto en la necesidad de tener en cuenta los factores culturales pero al mismo tiempo alerta en que se debe distinguir entre los elementos significativos de la conciencia nacional por un lado, y el sentimiento y el estereotipo por el otro.

La historia reciente

¿El país ha estado inmerso en una guerra por décadas o conoció un largo periodo de paz? Incluso una pregunta sencilla como esta puede ayudar a dibujar un panorama del tipo de dolor que puede requerirse para sacudir el liderazgo de un país y obligarlo a tomar otro sendero. Además, los países pueden emerger de estas situaciones con visiones diametralmente opuestas en cuanto al dolor que están dispuestos a aceptar en el futuro. Un país victorioso que padeció alguna privación puede ser más resiliente que otro que invirtió grandes cantidades de sangre y dinero en una causa fallida. Claro está que la guerra no es el único elemento crítico de la historia reciente: otros eventos tales como la conmoción política, desastres naturales y la recesión económica son también importantes.

La demografía

¿Existe equilibrio poblacional entre jóvenes y adultos mayores, hombres y mujeres? ¿O es excesivamente joven o excesivamente mayor, y hay un sesgo hacia un género más que hacia otro? Hay formas de presión económica que son más efectivas cuando apuntan a la población joven en comparación con la de mayor edad, es lo que ocurre con las sanciones que generan desempleo en las áreas que emplean mayor número de jóvenes y donde la recuperación es casi imposible como el sector manufacturero e industrial. Las prohibiciones de viaje, especialmente las que restringen la libertad de movimiento de los jóvenes, poblaciones urbanas y estudiantes,

podrían resultar también más perjudiciales para algunos países que para otros. Conocer la composición demográfica de la población puede ayudar a un direccionamiento más eficaz.

El acceso a las fuentes externas de información

¿Puede el país en cuestión acceder a fuentes externas de información para así burlar los servicios de propaganda nacionales y la fábrica de rumores locales? ¿Sectores de la población son libres de tener acceso a esta información y cuestionar los argumentos formulados por los representantes de su gobierno o este conocimiento puede ser tipificado como un delito capital? El sancionador puede sacar provecho de un acceso generalizado a una serie de fuentes de información, pero el conocimiento de la situación en el terreno resulta imperativo ya que ayuda a entender la estructura mental de la población y de la dirigencia al experimentar las sanciones.

Preguntas para construir las sanciones

¿Las medidas aplicables son también factibles? Un ejemplo de un problema que surge en este ámbito es la geografía física: ¿El país es una pequeña isla fácil de embargar o un país grande con importantes fronteras que resulta difícil de monitorear? Otro asunto es el peso de un país en la economía o la política global. En otras secciones de este análisis se encontrarán esbozos de respuestas a estas interrogantes, pero el examen específico y focalizado para determinar si las sanciones se pueden aplicar de manera eficaz se justifica para garantizar que el concepto mismo de sanciones tenga sentido.

Irak e Irán constituyen análisis contrastantes de esta metodología que reposa sobre la evaluación nacional. El Irak de Saddam era un país gobernado por un autócrata que hacía pocos esfuerzos en disimular su concepción del poder. La población iraquí tenía pocas posibilidades de cuestionar las decisiones gubernamentales y de hacerlo las consecuencias eran graves. Saddam gobernaba gran parte del país mediante el terror, incluido el uso de armas químicas en contra de los kurdos en el norte y de los chiitas en el sur. La economía del país estaba gobernada por el Estado y dependía del petróleo, lo que se traducía en un subempleo crónico. Al momento de imponer las sanciones, la historia reciente de Irak estaba signada por la guerra, ocho años en contra de Irán y luego seis meses en contra de Estados Unidos y sus socios. La información sobre la economía constituía un secreto de Estado. Y antes de la llegada del Internet, la posibilidad de que el iraquí promedio accediera a información generada en el extranjero era bastante limitada. Las transmisiones de radio y televisión satelitales existían pero estaban sujetas a interferencia, lo que impedía a los iraquíes entender el propósito de la presión que ellos percibían con facilidad.

La situación de Irán en los años 2000 era bastante diferente. Aunque autoritario, el sistema de gobierno Iraní funciona sobre la base de la construcción de consensos, en la cual diversos actores pueden expresar sus opiniones y preocupaciones. Así mismo, la percepción de la legitimidad del gobierno para los iraníes proviene de la revolución iraní, en la cual el poder pasó de un autócrata a las manos del pueblo, al menos en teoría en cierta medida. Existe censura y amenaza de represalias, pero el acceso a fuentes de noticias e información externas (así como la relativa facilidad con la que los ciudadanos viajan al extranjero) garantizan que incluso puntos de vista políticamente marginalizados sean comprendidos dentro del país. La economía iraní también depende del petróleo y es controlada por el Gobierno, pero también es cada vez más diversa y privatizada. Irán ha dado prioridad al desarrollo de nuevas industrias a fin de reducir su dependencia de un solo producto. La población es relativamente joven, en parte debido al conflicto militar con Irak en el cual cientos de miles de iraníes perdieron la vida. La jefatura de Gobierno es también más confesional que la de Irak, y está afiliada a la rama chií del Islam, la cual tiene afinidad por el sacrificio personal y el martirio así como con la nobleza de la resistencia.

Desde la perspectiva del diseño de sanciones es posible extraer algunas lecciones de este análisis somero de las características nacionales de cada uno de estos países. Por ejemplo, uno podría conjeturar con fundamento que enfocarse en la población de Irak podría tener menos valor que hacerlo con la población de Irán dado que el pueblo iraquí tiene menos participación y poder en la manera como las decisiones se toman en el país. Así mismo, sancionar el sector privado iraní teóricamente tendría mayor poder coercitivo que sancionar al sector privado iraquí. Dicho esto, la dependencia de ambos países del petróleo como principal motor de la economía sugiere que las sanciones vinculadas al petróleo serían efectivas en ambos casos. Un factor esencial para garantizar la eficacia de las sanciones en contra de ambos países sería la comunicación: asegurarse de que la población entienda que sus respectivos gobiernos son cómplices en la creación del problema de las sanciones. Si bien ambos países padecen la censura, en Irán sería quizás más sencillo lograr este cometido ya que en este país existe una mayor penetración de la tecnología y las comunicaciones modernas, mientras que en Irak se ha acentuado el retraso de 20 años en el desarrollo de las telecomunicaciones globales. Por otro lado, los iraníes pudieran creer en el sentido de empoderamiento que le da el Gobierno y considerarse corresponsables de lo que ocurre en el país, lo que pudiera aumentar su voluntad de ponerse del lado del Gobierno cuando este desafía al resto del mundo.

Un ejercicio similar puede aplicarse a otros países utilizando un esquema lógico parecido. El propósito sería identificar primero las categorías de sanciones que tendrían un impacto y luego identificar las vulnerabilidades particulares de estas. Las categorías varían grandemente en función de las vulnerabilidades en la mira.

Tomemos un ejemplo práctico. Prohibir la transferencia de armas a países que no las importan con frecuencia tiene un efecto mucho menor que una acción similar contra países que son grandes importadores de armas; dicho esto, aquellos que no importan armas porque son básicamente exportadores de las mismas pudieran también sentirse muy afectados por un embargo global de armas. Por ejemplo, Estados Unidos es prácticamente intocable en cuanto a la posibilidad de que se le aplique una sanción militar. Su vasta capacidad de producción nacional le garantiza una independencia considerable, aunque el abastecimiento de materias primas necesarias para algunos componentes puede crear trabas. Un embargo de armas en contra de Estados Unidos resultaría entonces bastante insignificante como instrumento, igual que lo sería contra cualquier otro Estado con una sólida industria nacional de armamentos.

Ahora bien, no puede hacerse la misma temeraria aseveración con respecto a sanciones económicas en contra de Estados Unidos. Aunque luzca contrario a la lógica, dado el tamaño y peso de la economía estadounidense a escala internacional, tal y como he señalado más arriba, Estados Unidos es vulnerable a perturbaciones económicas externas. Por ejemplo, en un documento elaborado por la Reserva Federal en el 2012 se enuncia lo siguiente:

El ingreso que Estados Unidos percibe por concepto de sus posiciones en el exterior desempeña un papel importante en uno de los asuntos más graves que preocupa a los macroeconomistas internacionales: la sostenibilidad o no del déficit de la cuenta corriente de Estados Unidos. Los ingresos netos, que en 2010 representaron 33% de la balanza de bienes y servicios, constituyen una fuerza estabilizadora significativa para la cuenta corriente. La sostenibilidad futura de esta cuenta dependerá, en parte, de la continuidad de esos ingresos netos.

Esta conclusión sugiere implícitamente que si se niega a Estados Unidos el acceso a los mercados extranjeros el impacto sobre su saldo de cuenta corriente sería profundamente perjudicial y pondría en entredicho su capacidad para mantener un desempeño económico positivo. Puede que resulte imposible diseñar un conjunto de sanciones de este tipo, habida cuenta de la política internacional, lo cual es distinto a señalar que en caso de darse dichas medidas se ocasionaría un daño.

Además, algunas vulnerabilidades pueden no ser intuitivamente obvias, por lo que requieren un analista con un conocimiento especialmente agudo del país o de su población. Por ejemplo, si bien las encuestas de Pew sugieren que los israelíes por lo general tienen en baja estima a las Naciones Unidas (o la tenían en el 2013), puede que no sea así en el caso de las élites. Durante mi paso por el Departamento de Estado más de un diplomático israelí me recordó que el papel desempeñado por las Naciones Unidas en la creación de Israel explica por qué una condena de la ONU a la política de Israel hiere más de lo que se puede imaginar. Utilizando este cristal he

podido entender mejor por qué las condenas de la ONU contra Israel, o resoluciones que funcionarios israelíes consideran que socavan su seguridad, causan tanto escozor en el Gobierno israelí. Irán ha demostrado también tener una interesante relación de amor-odio con las Naciones Unidas, argumentando en diversas ocasiones que la organización no tiene jurisdicción sobre su programa nuclear al tiempo que busca activamente ocupar cargos de liderazgo en tantos comités de la ONU como sea posible.

Es por ello que en mi experiencia, el mejor punto de partida para diseñar las sanciones no estriba en el análisis de las herramientas disponibles sino más bien en la comprensión cabal de la índole del Estado. Fue así como, con tropiezos y retrocesos, aumentamos la presión sobre la economía y el Gobierno iraníes después de 2006.

Comienza la presión sobre Irán

EN 2007 ESTADOS UNIDOS buscó aumentar drásticamente la presión sobre Irán para lo cual trató de convencer al resto del mundo de que el programa nuclear iraní se estaba acelerando, lo cual constituía un flagrante incumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el país y podría abrirle una brecha para fabricar armas nucleares. Los iraníes nos brindaron una plétora de municiones, comenzando con la decisión de reiniciar el enriquecimiento de uranio en las instalaciones subterráneas de Natanz. Esta decisión permitió a Estados Unidos expresar con elocuencia que mermaban las oportunidades de detener el programa nuclear iraní antes de que resultara necesario optar entre la acción militar preventiva y la aceptación de la capacidad fáctica de Irán de tener armas nucleares. Nuestra argumentación se simplificó rápidamente pasando de “si los iraníes reiniciaran el enriquecimiento de uranio, entonces...” a “cada mes que Irán enriquece uranio y expande su programa, se acerca más a las armas nucleares”. En la diplomacia la simplicidad funciona.

Continúan las presiones con el Presidente George W. Bush

Desde muy temprano el espectro de Irak perseguía los esfuerzos de Estados Unidos y complicaba su capacidad de galvanizar la cooperación internacional. En primer lugar, seguía prevaleciendo el asunto de si nuestra comprensión de las intenciones nucleares iraníes estaba completamente errada. A comienzos de 2007, en informes del OIEA aparecían referencias aisladas y públicas a trabajos realizados en el pasado por Irán para obtener armas nucleares pero no había nada concluyente. Así mismo, el enriquecimiento de uranio, al igual que muchas otras actividades nucleares sensibles, no solamente está permitido por el TNP sino que es también un derecho garantizado en opinión de algunos especialistas internacionales. Estados Unidos no compartía esta interpretación y estaba convencido de que las intenciones iraníes eran militares, pero su capacidad de convencimiento se veía menoscabada, sin duda alguna, por el legado de

Irak, el descrédito que pesaba sobre los servicios de inteligencia estadounidenses en relación con las armas de destrucción en masa, y la falta de pruebas irrefutables de que Irán estaba en efecto desarrollando una ojiva nuclear.

Se puede decir entonces que la estrategia elaborada en el 2007 estaba vagamente centrada en tres supuestos:

- La evidencia de que el programa nuclear iraní podía utilizarse para armas nucleares y no para energía nuclear es suficiente para sembrar la duda en las mentes de los antiguos socios comerciales internacionales de Irán. Además, el largo legado de malas acciones de Irán así como el continuo apoyo al terrorismo y las violaciones de los Derechos Humanos dentro del país, permiten crear un riesgo de reputación para los que deseen hacer negocios con Irán.
- El riesgo de imagen que los socios extranjeros perciben es insuficiente para desencadenar un abandono masivo de la economía iraní, especialmente dado el número de enmarañamientos contractuales que pueden existir. Será difícil cortar las exportaciones de petróleo crudo, las compras de gas natural y grandes inversiones si no se cuenta con indicios irrefutables de malas acciones. Los recursos que ellos generan así como las ganancias devengadas por las terceras partes involucradas (muchas de las cuales son compañías estatales o con fuertes vínculos con los gobiernos) son demasiado valiosos.
- Si bien un choque frontal contra activos nacionales vitales como la industria de petróleo y gas será difícil de organizar, existen otras maneras de socavar dichos activos.
- Dicho de otra manera, atacar los músculos del cuerpo económico iraní sería difícil, en cambio los tendones, ligamentos y articulaciones constituyen una presa válida y más vulnerable al daño.

Estados Unidos dedicó todo el 2007 y en particular el 2008 a desmenuzar el tejido conjuntivo.

Los objetivos más obvios eran los vínculos de Irán con la banca internacional y su implicación en el sector financiero global. En el 2007 Irán era en gran medida un país “normal” para las finanzas internacionales. De todas las economías significativas del mundo, sólo Estados Unidos había impuesto limitaciones directas a la posibilidad de Irán de tener acceso a su sector financiero. Otros países tenían prohibiciones específicas relativas a transacciones y algunos aspectos precisos: apoyo al terrorismo, lavado de dinero, corrupción y otros crímenes financieros similares eran evitados de acuerdo con bases sustantivas separadas. Pero otros países no consideraban que Irán como tal fuera un país sumido en actividades ilícitas generalizadas y por ende merecedor de sanciones.

Es así como la primera tarea que se impuso Estados Unidos fue demostrar en qué medida cualquier relación con los bancos iraníes corría el riesgo de contribuir a sus actividades ilícitas. La resolución del Consejo de Seguridad 1737 abonaba significativamente en este sentido, ya que en su párrafo 6 prohibía cualquier servicio que pudiera facilitar actividades nucleares desde el punto de vista de la proliferación o el desarrollo de un sistema de fabricación de armas nucleares. Los servicios financieros ocupaban un lugar preponderante, por lo que Estados Unidos no dudó en sacar provecho de esta mención para resaltar de qué manera los bancos propiedad del Estado iraní estaban involucrados en el suministro de estos servicios financieros. Apoyado en parte sobre esta base (además de información específica acerca de su involucramiento en actividades de proliferación nuclear), el Consejo de Seguridad designó al Banco iraní Bank Sepah en su siguiente resolución 1747 adoptada en marzo de 2007.

Con esta designación y la de cinco miembros del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (CGRI), Estados Unidos pudo conectar los puntos para las empresas internacionales y hacerles una pregunta que hasta ese momento no estaba incluida en el discurso empresarial: ¿Puede usted probar que no está brindando ayuda al Bank Sepah o al CGRI, entre ellos a estos oficiales? Los bancos alrededor del mundo agregaron el Bank Sepah a sus listas de evaluación, así como al resto de los individuos y entidades designados por la ONU. Lo que es aún más importante, empezaron a sondear lo que conocían de la economía iraní y sus vínculos con este banco, y lo que descubrieron no les gustó, en especial cuando Estados Unidos ofreció información (e impuso nuevas sanciones) que describían cómo otros bancos iraníes estaban tomando el relevo del Banco Sepah en el suministro de servicios financieros al CGRI y a otros actores en Irán. Una de las acciones más significativas de Estados Unidos en este sentido fue la imposición de sanciones al propio CGRI, al Ministerio de la Defensa y a la logística de las Fuerzas Armadas, los bancos Melli y Mellat, y muchas otras entidades el 25 de octubre de 2007. El comunicado de prensa explicaba que los bancos iraníes no solamente participaban sino que eran cómplices en las actividades ilícitas de los servicios de seguridad iraníes. Con esta información desclasificada en mano, el Gobierno de Estados Unidos ejerció presión sobre los gobiernos y, más importante aún, los bancos y compañías a fin de que se abstuvieran de cualquier asociación con estas entidades e individuos.

Estados Unidos detectó además otros blancos potenciales de esta misma estrategia, básicamente cualquier otro proveedor de servicio que no pudiera garantizar no estar involucrado en las actividades ilícitas iraníes. Ese siguiente sector vulnerable fue el del transporte. A lo largo de 2007, Estados Unidos buscó oportunidades de impedir el acceso de Irán a servicios navieros y de transporte que pudieran facilitar carga ilícita. El argumento se resumía en lo siguiente: Irán ha pasado los últimos 20 años aprovechándose de la economía internacional y sus redes de transporte para promover sus esfuerzos de proliferación. ¿Puede usted demostrar que no está involucrado?

El argumento fue cobrando fuerza progresivamente, comenzando con la exploración continua del OIEA de los esfuerzos de abastecimiento de Irán a partir de los años 80. Durante el otoño de 2007 el Organismo trabajó con Irán para tratar de cerrar temas pendientes relativos a incumplimientos pasados, dejando a un lado el problema insuperable de las continuas transgresiones de Irán de las obligaciones establecidas con el CSNU de suspender el enriquecimiento y otras actividades nucleares. La investigación del Organismo demostró que Irán había evadido deliberadamente los controles de exportación internacionales para su propio beneficio y sacado provecho de su inserción en la economía global para hacerlo. En su defensa Irán alegó que las sanciones internacionales le impedían realizar normalmente sus operaciones comerciales, por lo que tuvo que recurrir a los servicios de por lo menos una universidad para obtener los componentes necesarios. Irán admitía básicamente que estaba evadiendo las sanciones a gran escala, lo cual probaba el criterio de Estados Unidos de que no solamente había evasión, sino que la metodología de cumplimiento de las sanciones basada en evitar vínculos con entidades designadas explícitamente podía ser insuficiente. Como era de esperarse, Irán continuó con esta práctica consiguiendo nuevos intermediarios para adquirir los insumos que las sanciones habían prohibido. De esta manera, el Gobierno iraní entrampó un número cada vez mayor de partes de su economía en actos ilegítimos, lo cual básicamente le abrió a un rango aun mayor de sanciones; en su forcejeo contra el régimen de sanciones, el país facilitó la intensificación de la presión sobre su economía.

Entre tanto, Estados Unidos buscó deslegitimar lo que en otras circunstancias hubiera sido un comercio normal con Irán. La resolución 1747 del CSNU abonó en este sentido cuando exhortó “a los Estados e instituciones financieras internacionales a que no asuman nuevos compromisos de otorgar subvenciones, asistencia financiera ni préstamos en condiciones concesionarias al Gobierno de la República Islámica del Irán, salvo con fines humanitarios y de desarrollo”. Las instituciones financieras internacionales, en especial el FMI y el Banco Mundial, estaban vetadas para los programas iraníes habida cuenta del poder de voto de Estados Unidos y su capacidad de detener el avance de cualquier proyecto. Pero al señalar a los Estados que el apoyo a acuerdos comerciales y de inversión en Irán estaba mal visto, el CSNU aceleraba la separación de Irán de la vida económica normal.

La resolución 1803 del Consejo de Seguridad de la ONU, adoptada en marzo de 2008 y fruto de una acción deliberada por parte de Estados Unidos, agravó este problema para Irán. Sabíamos que obtener el apoyo del CSNU para sanciones económicas de gran alcance seguía siendo imposible. Pero estaba claro que nuestros esfuerzos por atacar las interconexiones entre Irán y la economía global estaban empezando a complicar la vida del gobierno iraní, aun cuando el desempeño de la economía del país no había sufrido una caída significativa en lo que respecta a los principales indicadores económicos. El PIB crecía saludablemente entre un 6.2 y 6.6% y, aunque la inflación y el desempleo eran elevados, el Fondo Monetario Internacional en el 2008

predijo un desempeño sólido continuado siempre y cuando los precios del petróleo se mantuvieran elevados. El FMI expresó su preocupación por la insuficiencia de las reformas estructurales y la limitada cesión de los intereses del Estado en varias compañías y entidades, y que dichos intereses en realidad iban a manos de actores paraestatales (los cuales posteriormente resultaban ser mayormente empresas relacionadas con el CGRI). Para el FMI no había asomo de dificultad inminente en el horizonte de Irán.

Estados Unidos en cambio tenía una perspectiva distinta ya que el acceso iraní a las corrientes normales de comercio internacional se estaba constriñendo. Según atestiguara el entonces Subsecretario del Tesoro Stuart Levey ante el Comité de Finanzas del Senado el 1º de abril de 2008: las principales instituciones financieras del mundo han dejado en gran medida de trabajar con Irán, en especial con los bancos iraníes en cualquier moneda. Las sucursales y filiales en el extranjero de los bancos estatales iraníes se están transformando en parias financieros, lo cual amenaza su viabilidad ya que los bancos y compañías alrededor del mundo se resisten a trabajar con ellos.

Con la resolución 1803 del CSNU Estados Unidos vio una oportunidad de agravar estos problemas al centrarse en tres áreas: servicios financieros; tráfico marítimo y transporte; y créditos y garantías a la exportación. Los primeros dos elementos suponían un nuevo lenguaje y nuevas autoridades, y una opción para que los Estados inspeccionaran la carga marítima transportada por la naviera iraní IRISL y por Iran Air Cargo. Pero el concepto global estaba en sintonía con una estrategia que tenía ya dos años: desacreditar la pretensión iraní de que todo era normal y legítimo y aumentar la sensación de riesgo en las empresas y bancos internacionales. Con el ataque a los créditos y garantías de exportación buscábamos socavar las bases económicas que permitían a las relaciones comerciales con Irán ser rentables dentro de niveles tolerables de riesgo. Para hacerlo sacamos provecho del conocimiento de Irán y de las prácticas comerciales con el país y dentro del mismo.

Nadie con un mínimo conocimiento sobre Irán se sorprendió cuando, tras la revolución iraní, surgió una gran preocupación entre los operadores empresariales de que actores del Estado podían expropiar activos sin previo aviso; la nacionalización de la industria petrolera iraní por parte del Primer Ministro Mosaddeq en 1953 no pasó desapercibida para ninguno de los que trabajaban en el sector de petróleo y gas del país, y esta tendencia por supuesto se profundizó luego de la revolución. De hecho, la Constitución del país reza que la propiedad de los recursos de gas y petróleo pertenecen al Estado. Para las empresas del sector que invirtieron en Irán luego de la revolución, la más grande dificultad consistía en acoplarse a esta realidad política y al mismo tiempo mantenerse rentables, algo que no es sencillo en una actividad que había dependido hasta cierto punto de las reservas en libro para atraer inversiones. Los gobiernos alrededor del mundo recurrieron a los créditos y garantías de exportación para dar una cierta

sensación de protección a las empresas que, a pesar de todo, querían hacer negocios en Irán, para lo cual colocaban como garantía la fe y el crédito de los gobiernos asociados en caso de que ocurriera un evento político adverso en Irán. Incluso antes de la adopción de la resolución 1803 del CSNU, ya el Gobierno alemán había restringido drásticamente su disposición a extender créditos de exportación a las empresas que trabajaban con Irán. Luego de la resolución 1803, esta tendencia se intensificó a pesar de que la resolución no prohibía legalmente dichos créditos o garantías sino que llamaba simplemente a ser vigilantes. El 7 de agosto de 2008 la Unión Europea adoptó la Posición Común, la cual instaba a la prudencia por parte de los Estados miembros en relación con dichos créditos y garantías. Otros observaron el cambio y tomaron medidas similares, ese fue el caso del Economista en Jefe de la Agencia de Créditos a la Exportación de Australia en agosto de 2008.

Esto se sumaba a la renuencia de los bancos a prestar a Irán o a empresas interesadas en operar en ese país. El resultado fue que Irán tuvo que encontrar empresas dispuestas a absorber por sí mismas el riesgo de hacer negocios en el país, compañías capaces de obtener otras formas de seguros de riesgo o de autofinanciamiento. En su testimonio el 6 de octubre de 2009, Levey señaló que:

El endeudamiento público de Irán ha caído drásticamente desde 2006, un cambio significativo con relación al periodo 2002 a 2005 cuando el crecimiento de los créditos extranjeros superaron al del resto del Oriente Medio. Entre septiembre de 2006 y septiembre de 2008, esta caída fue de 18% en claro contraste con el aumento de 86% de los créditos extranjeros en la región del Oriente Medio durante el mismo periodo. Las firmas iraníes que han podido reemplazar el crédito perdido con créditos nacionales, es probable que lo hagan pagando un costo superior.

Claro está que la campaña de sanciones nacionales de Estados Unidos no se detuvo aquí, sino que se amplió para abarcar también a las aseguradoras. Estados Unidos se empeñó en vincular todos los tipos de servicio a los actos subyacentes potencialmente ilícitos. De esta manera propagó el peso y los riesgos de hacer negocios con Irán hacia círculos cada vez más amplios de la economía global. Hasta este momento Estados Unidos había actuado sin impedir efectivamente la venta de petróleo crudo iraní, el cual sigue siendo el más vital recurso natural y principal generador de ingresos de exportación.

Un mecanismo primordial para alcanzar este nuevo nivel de presión fue el reclutamiento de un grupo de países con ideas afines con el fin de que elaboraran su propio régimen de sanciones, el cual se denominó “medidas nacionales coordinadas”. Este proyecto comenzó a pequeña escala y a la sombra de la invasión rusa a Georgia en el verano de 2008, que puso fin a las

negociaciones acerca de una resolución del CSNU que sucediera a la resolución 1803. Si bien algunos de los elementos principales de esta resolución sucesora se encontrarían luego en la resolución 1929 (adoptada durante el Gobierno de Obama), en aquel momento no había muy buenas perspectivas de que Estados Unidos y Rusia trabajaran de nuevo sobre una resolución de fondo sobre Irán. La resolución 1835 fue adoptada en septiembre de 2008, y tuvo un carácter esencialmente retórico que coronaba los esfuerzos de la Administración Bush y pasaba la pelota a la siguiente administración.

Mediante las medidas nacionales coordinadas, Estados Unidos trataba de sacar algún provecho de las resoluciones del Consejo de Seguridad sin tener que someterse a los rusos y los chinos. En un comienzo, este esfuerzo se tradujo en gran medida en una acción conjunta en la cual Estados Unidos y sus principales socios, Alemania, Francia y el Reino Unido para comenzar, lanzarían mensajes a blancos especiales a fin de presionarlos para que dejaran de hacer negocios en un área o en otra. Con el tiempo, el grupo se amplió entre otros a Italia, Japón, Corea del Sur, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Canadá y Australia, y trabajó para elaborar medidas sancionatorias específicas. Durante una serie de reuniones de alto nivel celebradas en Roma, Ottawa y Washington, Estados Unidos sentó las bases de lo que sería un embate masivo de sanciones que sería presidido por el Presidente Obama.

El comienzo del gobierno de Obama

La mayor parte de lo que se ha escrito sobre la política inicial del Gobierno de Obama sobre Irán se centra exclusivamente en la renovada oferta de diálogo formulada por el Presidente, tanto públicamente como en una carta enviada al líder supremo Jameini, en la primavera de 2009. Este esfuerzo fue importante ya que coadyuvó a crear el marco de las relaciones irano-americanas para los siguientes ocho años. Fue una manera de persuadir a la comunidad internacional de que Estados Unidos estaba tomando en serio la política de diálogo iniciada por el P5+1 con Irán. Esta acción era en sí misma meritoria, pero también servía como un jalón esencial en la trayectoria de las sanciones cuya importancia aumentaría si Irán se negaba a aprovechar las cordiales ofertas de negociación de Obama.

Durante la primavera y el verano de 2009, los expertos en sanciones del Departamento de Estado y de Energía trabajaban en el diseño de nuevas sanciones contra Irán. Como ya señalamos, parte de este trabajo ya estaba listo: yo disponía de una lista de ideas para sanciones que permanentemente contrastaba con las nuevas resoluciones adoptadas por el CSNU y las nuevas medidas nacionales que se imponían, y luego completaba con las ideas que se nos ocurrían a nosotros.

En el verano de 2009, el Departamento de Estado junto a la Dirección del Consejo Nacional de Seguridad y bajo el mando de la Secretaria de Estado Clinton, comenzó a diseñar un grupo específico de medidas resumidas de forma sucinta en una sola página: propuestas sencillas que describían medidas, ofrecían un contexto acerca de su valor, ventajas y desventajas, y esbozaban cómo podían ejecutarse. Este trabajo se realizó con la dirección del Embajador Steve Mull, quien a la sazón fungía como Asesor en Jefe de Asuntos Especiales del Secretario de Estado Adjunto Bill Burns. Yo me desempeñaba como adjunto del Embajador Mull y trabajaba con el resto del Departamento de Estado así como con el Tesoro a fin de dar cuerpo al conjunto de opciones. Nuestra cesta de sanciones abarcaba los sectores de la energía, el transporte y las finanzas de Irán así como su programa nuclear, la industria armamentista y el acceso diplomático al resto del mundo. Estas propuestas fueron presentadas al comité de los diputados del Consejo Nacional de Seguridad en septiembre de 2009, mientras, simultáneamente, se hacían esfuerzos por diseñar medidas que fortalecieran la confianza que debía ofrecerse a Irán como parte de una renovada estrategia diplomática. Este último esfuerzo incluía el proyecto de Reactor de Investigación de Teherán (TRR), el cual se propuso formalmente a Irán en octubre de 2009 y en el cual yo también participé. Este proyecto ofrecía suministrar combustible nuclear para el TRR, a cambio de la eliminación del país de la mayor parte del arsenal de uranio enriquecido. A criterio de Estados Unidos, este trueque tenía sentido ya que Irán recibiría combustible nuclear que no podía ser utilizado con facilidad para armas nucleares, al tiempo que su creciente reserva de material más fácilmente desviable abandonaba el país. Así mismo, Irán perdería otra razón de enriquecer uranio y se reafirmaría el concepto de suministro externo de combustible nuclear, lo que echaría por tierra la argumentación iraní de que no podía contar con los mercados internacionales y por ello debía tener capacidades internas.

Desafortunadamente, la política iraní condenó esta oferta. El negociador en jefe de Irán, Saed Jalili, originalmente manifestó interés en esta propuesta cuando fue presentada por el OIEA y Bill Burns. De hecho, Jalili expresó su aceptación provisional al trato y su voluntad de permitir el acceso a la nueva instalación de enriquecimiento pública en Fordow, de la cual Estados Unidos ya tenía conocimiento desde hace algún tiempo, pero guardó el secreto a fin de descifrar las intenciones iraníes y volverse a reunir con los expertos técnicos más tarde en octubre. Dos semanas más tarde, y bajo los auspicios del OIEA, Irán, Estados Unidos, Francia y Rusia llegaron a un acuerdo provisional acerca de la propuesta del Reactor de Investigación de Teherán (TRR), aunque algunos asuntos relativos a su instrumentación quedaban abiertos y por resolver, y lo enviaron a sus respectivos gobiernos para aprobación.

Rápidamente quedó claro que el trato no contaba con apoyo político en Teherán, por lo que resultaba necesario darle un nuevo impulso a las sanciones. Al final de octubre, previendo una posible respuesta negativa por parte de Irán, encabecé un pequeño equipo que viajó a Bruselas y Madrid a fin de informar a los gobiernos de la Unión Europea y de España (quien para ese

entonces ocupaba la Presidencia de la Unión) sobre nuestro trabajo acerca de las sanciones. Analizamos cada una de las ideas, sentando así las bases para futuras deliberaciones sobre sanciones con la Unión Europea en caso de que resultaran necesarias pero con la esperanza de que Irán recapacitaría respecto al trato del TRR.

La política intervino en Irán involucrando incluso a los políticos reformistas, quienes se opusieron al esfuerzo emprendido por el Presidente Ahmadinejad para llegar a un acuerdo con Estados Unidos. Ahmadinejad había quedado muy maltrecho en la política iraní a raíz de la desastrosa reelección de junio de 2009, la cual estuvo marcada por protestas y acusaciones generalizadas de fraude electoral. Ahmadinejad no estaba en condiciones de hacer que Irán aceptara el acuerdo. En noviembre de 2009, el Presidente Obama autorizó a la Embajadora ante Naciones Unidas Rice, a la Secretaria Clinton y al Secretario Geithner para que avanzaran con sus equipos hacia las sanciones.

Estas tomaron tres formas, y todas procedieron juntas como parte de una estrategia integrada y coherente: sanciones de las Naciones Unidas; medidas multilaterales informales; y presiones nacionales de Estados Unidos sobre las corporaciones y los bancos extranjeros.

Primero que todo estaba el camino de la ONU. Si bien las expectativas de que Naciones Unidas adoptara sanciones significativas eran lógicamente moderadas, la Administración reconocía que el sello del Consejo de Seguridad ayudaría en gran medida a convencer a los Estados tanto de aplicar las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad (las cuales constituyen un requerimiento legal pero no siempre tienen una traducción efectiva en la práctica), como de respaldarlas con disposiciones nacionales. La Embajadora Rice y su equipo comenzaron a trabajar directamente con su contraparte de la Misión de la ONU en un borrador de resoluciones sobre las sanciones, partiendo de las ideas formuladas desde el intento abortado de mediados de 2008. En poco tiempo el equipo interagencia comenzó a celebrar videoconferencias frecuentes a fin de elaborar conceptos, enfoques alternativos y una redacción nociónal. La Administración identificó conceptos críticos así como opciones de lo “que sería bueno tener”. Al final nos decantamos por cuatro elementos clave, íntegramente recogidos posteriormente en la resolución 1929, y adoptada el 10 de junio de 2010.

DEJAR UN ANZUELO PARA FUTURAS SANCIONES ENERGÉTICAS. Estuvo claro desde un principio que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no adoptaría prohibiciones específicas y jurídicamente vinculantes a las exportaciones energéticas iraníes, a pesar de que Estados Unidos las había identificado como el camino crucial para generar presión económica sostenida sobre Irán, habida cuenta de la dependencia de ese país de las exportaciones de petróleo para obtener ingresos en divisas. Fue así como preguntamos a nuestros socios en Europa y Asia qué requerirían para impulsar sus propias sanciones nacionales en contra de los

suministros energéticos iraníes. Nos enteramos de que bastaba con que en el preámbulo de la resolución se identificara el sector energético iraní como un problema. Elaboramos un texto que se refería a dos elementos de la amenaza nocional: primero, que el sector energético iraní brinda al país los medios de evadir la presión de las sanciones; y, segundo, que eso podría servir como fachada para la adquisición de insumos de doble uso tanto nuclear como misilístico. Fue justamente lo que hizo el texto final aprobado por el Consejo de Seguridad:

Reconociendo que el acceso a fuentes de energía diversas y fiables es decisivo para el crecimiento y el desarrollo sostenibles, al tiempo que observa el posible vínculo entre los ingresos del Irán derivados de su sector energético y la financiación de las actividades nucleares del Irán que son estratégicas desde el punto de vista de la proliferación, y observando que el equipo y los materiales para el proceso químico necesarios en la industria petroquímica son muy semejantes a los que se necesitan para determinadas actividades estratégicas relativas al ciclo del combustible nuclear.

SEGUIR INSISTIENDO EN QUE EL SECTOR FINANCIERO IRANÍ ESTABA PLAGADO DE ACTIVIDAD ILÍCITA POR LO QUE HABÍA QUE EVITARLO. Al igual que con las tres resoluciones previas que imponían sanciones sobre Irán, la Administración buscaba profundizar el aislamiento financiero del país y facilitar la imposición de restricciones relativas a las finanzas vinculadas con Irán por parte de gobiernos extranjeros. Esto incluía las actividades bancarias directas así como también el apoyo a las exportaciones, los seguros y cualquier tipo de servicios relacionados con las finanzas. La resolución final del Consejo de Seguridad hizo esto en diversas partes del texto principal y, mucho más significativo aún, solicitó el congelamiento de los activos de un banco iraní mencionado explícitamente, First East Export Bank, así como de la principal fachada comercial legítima del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica, Khatam al-Anbia.

AUMENTAR LAS ATRIBUCIONES PARA LA INSPECCIÓN Y LA PROHIBICIÓN DE CARGA DEL CSNU. Aunque los Estados tenían la autorización para inspeccionar la carga y evitar el paso de mercancía sensible hacia Irán desde el comienzo del régimen de sanciones del CSNU en 2006, muchos no apreciaron el alcance de sus atribuciones. La Administración decidió dar prioridad a explicar con mayor precisión la potestad de los Estados para inspeccionar, incautar y disponer de la carga ilícita, la cual iba desde mercancía sensible con fines nucleares y misilísticos hasta armas convencionales.

INTENSIFICAR EL ESFUERZO PARA IDENTIFICAR Y NOTIFICAR LAS VIOLACIONES AL RÉGIMEN DE SANCIONES DEL CSNU. La Administración logró incluir en la resolución la creación de un “panel de expertos” para ayudar al Consejo de Seguridad y a los Estados

miembros a poner en práctica sus obligaciones. Muy pronto este panel cobró un valor inestimable en el esfuerzo de la comunidad internacional por rastrear e identificar, ante la opinión pública, los intentos de Irán para evadir las sanciones y luego se tradujo en la formulación de directrices y asesorías sobre las mejores prácticas que los Estados podían utilizar en la puesta en práctica de la resolución. Los informes de inspección del panel de la carga ilícita identificada e incautada fueron particularmente útiles para estigmatizar los envíos de carga iraníes, especialmente cuando las entidades y los individuos afiliados al CGRI fueron capturados violando el embargo en África Occidental en el 2010.

Como ya señalé, el trabajo con el Consejo de Seguridad no fue la única actividad significativa entre el 2009 y el 2010. Estados Unidos también buscó alentar las medidas nacionales de nuestros socios, y trabajamos con el Congreso para elaborar una nueva legislación de sanciones dentro de Estados Unidos.

Desde un comienzo se consideraron las sanciones de los socios como elementos necesarios y complementarios de la resolución 1929 del Consejo de Seguridad. Estados Unidos trabajó estrechamente con la Unión Europea, Japón, Corea del Sur, Australia, Canadá y otros para buscar opciones de sanciones que permitieran hacer seguimiento a las medidas incluidas en la resolución de las Naciones Unidas y aumentar así su impacto. Dos elementos destacan en particular.

En primer lugar, los socios, en particular en la Unión Europea, Japón y Corea del Sur, acuerdan renunciar a las inversiones en el sector de petróleo y gas iraní así como retirar cualquier apoyo técnico y financiero restante. Si bien estos gobiernos no prohibieron la compra de petróleo y gas iraní, esta decisión tenía dos efectos importantes y perjudiciales para Irán: privaba al Gobierno de ese país de los recursos necesarios para mantener, mejorar y ampliar las instalaciones de producción existentes; y enviaban una señal de que los recursos energéticos iraníes constituían objetivos aceptables y legítimos para la presión ejercida por las sanciones. El anuncio concomitante por parte de Estados Unidos en el sentido de que iniciaría investigaciones, en el marco de la Ley de Sanciones de Irán, de las compañías involucradas en las inversiones de gas y petróleo en Irán, sirvió de acicate para esta medida al igual que una “regla especial” recién adoptada la cual prometía tratar con indulgencia a aquellas entidades que salieran rápidamente del mercado iraní.

En segundo lugar, los socios acordaron tratar el sector financiero iraní como un paria, exigiendo autorización previa para diversas transacciones que se ubicaran por encima de un cierto umbral (por ejemplo, con un valor superior a € 40.000) o que involucraran ciertas partes. Esta decisión menoscabó la capacidad de Irán de participar en actividades comerciales normales. Y lo que es aún más importante, el sentido de normalidad alrededor de la economía iraní se vio

seriamente perjudicada. Irán fue visto como “especial” y no en el buen sentido. Hacer negocios con Irán se transformaba en algo complejo, difícil de manejar y potencialmente costoso. El resultado fue que, aunque algunas grandes compañías perseveraron y otras pequeñas asumieron el riesgo, se produjo una estampida de instituciones que abandonaron el país en el 2010.

La legislación de sanciones de Estados Unidos aceleró este éxodo. En junio de 2010, justo luego de la adopción de la resolución del CSNU, el Presidente Obama promulgó la Ley Integral de Sanciones, Rendición de Cuentas y Desinversión contra Irán (SISADA). Esta ley abarcaba distintas formas de medidas, algunas de las cuales reforzaban sanciones estadounidenses existentes sobre la inversión en petróleo y gas o penalizaciones asociadas al incumplimiento del régimen de sanciones de Estados Unidos. La disposición más contundente del SISADA se encontraba en la Sección 104, la cual sentaba las bases de lo que constituía básicamente un embargo financiero contra Irán. Con esta disposición, laboriosamente negociada por representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo a comienzos de 2009, Estados Unidos se abrogaba la potestad de cerrar el acceso al país a bancos extranjeros si estos se veían involucrados en el procesamiento de transacciones de instituciones financieras iraníes designadas por Estados Unidos o a favor del CGRI. Habida cuenta de la ampliación de la lista de designación de bancos iraníes por parte de Estados Unidos, el sistema financiero internacional se percató que cualquier transacción con Irán corría el riesgo de traducirse en una pérdida de acceso a los Estados Unidos. Aunque algunas instituciones financieras sin conexiones con Estados Unidos podrían sobrevivir sin mucha dificultad a esta sanción, los bancos multinacionales temerosos de esta disposición se unieron a las entidades que abandonaban en masa sus actividades comerciales con Irán. La pura verdad era que Irán era un mercado lucrativo, pero Estados Unidos lo era aún más. Resultaba simplemente un sinsentido económico perder el acceso a Estados Unidos por las oportunidades que existían en Irán.

Estas sanciones a tres niveles: la ONU, multinacional y corporativo (aplicadas a raíz de la coerción de Estados Unidos), fustigaron a Irán desde distintos ángulos a comienzos de junio de 2010 con la adopción de la resolución 1929. A finales del verano de 2010, Irán recibió casi semanalmente similares malas noticias con legislaciones promulgadas y aplicadas por Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Corea, Australia y Canadá. La presión era intensa, implacable y sostenida. A pesar de haberse incrementado ininterrumpidamente durante los dos años subsiguientes, esta presión no provocó desafortunadamente ninguna concesión significativa por parte de Irán.

Acerca de la respuesta y resolución del Estado objeto de las sanciones

EN EL CAPÍTULO 4, presenté una clasificación de las sanciones. Además, analicé la manera de atribuir valor al dolor que infligen las sanciones, así como la manera de garantizar que tal dolor se registre como un efecto previsto y deseado. En el Capítulo 5, vimos la aplicación de este esfuerzo en relación con Irán, desde 2006 hasta 2010. En el presente capítulo, abordaré de forma general la respuesta de los países, entidades y personas naturales sancionados. Como ya señalé en el Capítulo 1, definiremos como “resolución” nacional de un Estado objeto de sanciones el grado en que dicho Estado está decidido a perseverar en su actividad original no obstante la imposición de dolor por parte del sancionador. Un elemento primordial de la resolución es cuán importante es el asunto sujeto a sanciones en comparación con otras prioridades nacionales.

En primer lugar, debemos tener en consideración la manera en que los Estados se organizan en torno a las prioridades nacionales. Los países tienen conjuntos de prioridades, en los que ciertos elementos son considerados más importantes que otros, según el carácter, la historia, la forma de gobierno, la estructura social y las necesidades de la población de cada país. Una vez más, si bien sería posible exponer este punto con mayor exactitud mediante una investigación exhaustiva, la inferencia es lógica: cuando hay asuntos de supervivencia nacional en juego, se tiende a dejar de lado una mayor cantidad de prioridades abstractas. Por esta razón, en los países en situación de crisis existe la tendencia a los debates nacionales, con miras a evaluar si la circunstancia justifica cambios en las prioridades subyacentes o si es mejor mantener el rumbo. Por ejemplo, desde el 11 de septiembre de 2002, Estados Unidos ha batallado con el conflicto entre seguridad y protección, por una parte, y libertades personales, por la otra parte. De modo similar, otros países han experimentado la fuerza de arrastre de una prioridad u otra en ciertas circunstancias.

Probablemente, los países atribuyen mayor valor a algunos intereses por encima de otros de manera constante en el tiempo. Por su parte, los individuos pueden cambiar sus puntos de vista con respecto a cuáles intereses son más importantes en un momento dado, pero los sistemas y gobiernos establecen reglas nocionales (si es que no existen por escrito) que rigen el modo en que definen la prioridad de sus intereses. Por ejemplo, comúnmente la integridad territorial es una alta prioridad de los Estados. Es la razón por la que la mayoría de los Estados tienen ejércitos o armadas permanentes, con infraestructura para apoyar su empleo en circunstancias exigentes. Sin embargo, para algunos Estados, la brecha entre la importancia de la integridad territorial y algún otro interés (por ejemplo, el desempeño económico) puede ser mayor o menor. En Europa, los miembros de la Zona Schengen de la Unión Europea han decidido de modo implícito que un elemento de la integridad territorial, a saber, el control del tránsito a través de las fronteras nacionales, es menos importante que el costo económico de los retrasos en los viajes. Varios Estados europeos también han decidido que el valor del uso de una moneda común es suficiente como para sacrificar el control nacional sobre la moneda que se usa en sus territorios (del mismo modo que algunos países, al aceptar el uso del dólar estadounidense en vez de sus propias monedas nacionales, han elegido ceder el control de su política monetaria para aprovechar los beneficios de alinearse con el dólar).

Es posible que las prioridades cambien con el tiempo, concomitantemente con acontecimientos de mayor espectro que modifican las convicciones y creencias previas. Las prioridades también pueden mutar por causa de factores internos o externos. Por ejemplo, los países de la Unión Europea han experimentado las limitaciones que impone una moneda común en su capacidad para emplear políticas monetarias a fin de encarar problemas económicos desde la Gran Recesión de 2009.

Esto incluso ha llevado a algunos países, siendo Grecia el caso más resaltante, a considerar la posibilidad de dar marcha atrás en su disposición previa para ceder el control nacional, aun cuando se mantienen totalmente intactos los motivos para agruparse con la finalidad de crear el euro.

Del mismo modo en que las prioridades tienen basamentos nacionales y deben considerarse desde el interior de ese marco analítico, así también deben los sancionadores reevaluar su concepción de tales prioridades para cerciorarse de que la misma no pierda vigencia. La

disposición de Saddam Hussein para sacrificar los intereses de sus súbditos con el fin de propulsar sus propias y singulares nociones del interés nacional ha quedado claramente establecida. Es razonable suponer que ningún grado de dolor infligido por las sanciones habría podido aplastar el deseo de Saddam de impulsar la soberanía nacional de Irak, la cual, según su punto de vista, era incompatible con las invasivas inspecciones internacionales de instalaciones militares sospechosas. En definitiva, la situación llegó al punto en que Saddam se mostró listo para aceptar el uso de fuerzas militares en su contra, a pesar de que apenas 12 años antes las mismas fuerzas militares habían derrotado su ejército, que en ese entonces ocupaba el cuarto lugar entre los mayores del planeta.

Como se señaló en el Capítulo 2, los observadores han especulado con respecto a las razones de esta circunstancia. Sin embargo, la conclusión más lógica es que Saddam creía que tal intromisión causaría grave mella en su sentido de (y quizás real) disuasión contra los adversarios de la región y, en el ámbito nacional, contra posibles rivales. O quizás sencillamente cometió un error de cálculo. Cualquiera que haya sido la razón, el hecho de que Saddam aceptara la invasión en vez de inspecciones no restringidas dibuja un panorama general de sus intereses y prioridades. En ese panorama general, la resistencia a la cooperación con la comunidad internacional se halla muy por encima del interés de Saddam en preservar la integridad territorial de Irak, la economía iraquí, el bienestar de la población iraquí y la posición de Irak en la comunidad internacional.

Es poco probable que la resolución de Saddam Hussein fuera igual con respecto a cada factor a lo largo del tiempo. Es mucho más probable que al principio haya preferido cumplir con todas sus prioridades nacionales, pero que, al cabo de una década de sanciones, algunas prioridades hayan perdido su importancia. Por ejemplo, a pesar de que Saddam jugó con los inspectores internacionales durante más de 10 años, a partir de 2002 aparentemente se encontraba listo para aceptar cuando menos una cooperación limitada con la comunidad internacional, como lo refleja el regreso de los inspectores de la ONU al país en 2002. Irak estuvo dispuesto a brindar cooperación limitada a los inspectores hacia finales de 2002, pero no amplió esa cooperación al grado de brindar el pleno acceso que solicitaban la Organización de las Naciones Unidas, el Reino Unido y sus socios. Esto sugiere que la presión de la coalición fue suficiente para que Irak cruzara el umbral de la prioridad relativa a “negar cooperación limitada”, pero insuficiente para coaccionar a Irak para que ofreciera cooperación plena, y mucho menos logró obligar a Saddam a abandonar el poder voluntariamente.

Naturalmente, para adivinar las prioridades es necesario tener conocimiento del país mismo, como se afirmó en el Capítulo 4. Sin embargo, para identificar un sentido más explícito de la jerarquización de las prioridades a fin de crear un régimen de sanciones efectivo se requiere más que eso. Los documentos y materiales que están disponibles para el público pueden ser útiles, como por ejemplo los siguientes (que serán analizados con mayor detalle más adelante en este capítulo):

- Asignaciones presupuestarias.
- Programas o manifiestos políticos.
- Normas constitucionales.
- Visiones / preocupaciones populares.
- Documentos y discursos relativos a la estrategia nacional.

Sin embargo, en algunos países, se puede dibujar el panorama general a partir de un conocimiento más completo del funcionamiento del régimen. Por ejemplo, en el caso de Corea del Norte, podría afirmarse que una prioridad tácita, aunque crucial, de las élites que detentan el poder es el predominio de la familia Kim y el Partido Comunista. En Irán, se pudiera identificar como una prioridad significativa la preservación del gobierno teocrático actual, algo que pudiera no mencionarse explícitamente en los documentos arriba referidos. Sin embargo, al mismo tiempo, analistas expertos de las políticas públicas, la política y la sociedad de un país pueden ayudar a identificar cuáles son esas prioridades y cómo clasificarlas en un gran esquema de cosas.

Además, las prioridades tienen algunos elementos constitutivos. Se podría desglosar cualquier línea individual de interés nacional para identificar subprioridades y sus respectivos matices. Por ejemplo, “integridad territorial” podría definirse en términos de control de todas las fronteras, tal y como es una prioridad para Estados Unidos, o en términos más geoestratégicos, tal y como muchos países europeos han dejado por sentado en su disposición para abrir las fronteras internas, al tiempo que han reafirmado su participación en la OTAN y otras organizaciones de seguridad. Del mismo modo, la “economía” como prioridad puede estar sujeta a muchas diferenciaciones y, en este caso, se les otorga prioridad a las tasas de crecimiento, las tasas de inflación, los índices de desempleo o incluso sectores económicos específicos.

Tanto la diplomacia coercitiva como la estrategia de sanciones se proponen explotar la multiplicidad de intereses, al propiciar una lucha entre un conjunto de intereses y otro en un país determinado. Las opciones que se ofrecen a un objeto de sanciones son la aplicación continua de dolor o su relajación según las concesiones que haga el Estado objeto de las sanciones, mientras que la severidad del dolor requerida depende de la naturaleza del interés. Dicho de otro modo, el sancionador trata de encontrar la opción correcta con respecto a una decisión que el Estado objeto de las sanciones no habría adoptado en otras circunstancias.

Por lo tanto, la clave de la influencia de las sanciones radica en apuntar con precisión al umbral de resolución que se desea romper y desarrollar una estimación utilizable de cuánto dolor y presión se requiere para cruzar tal umbral. Por ejemplo, se podría amenazar la integridad territorial de un país (al que se le puede atribuir un grado de resolución mayor y, por ende, de interés) para lograr un cambio de posición en torno a un aspecto menos significativo del umbral de resolución. En otros casos, es posible incentivar un cambio de comportamiento en relación con un interés de menor nivel a cambio de beneficios para un interés de mayor nivel. Por ejemplo, el hecho de ofrecer beneficios económicos a un país podría alentarle a adoptar cambios en su programa nuclear, mientras que la amenaza a su integridad territorial podría obligarlo a hacer lo mismo.

Si suponemos que la resolución es variable en función de los intereses en cuestión, entonces se deduce que la resolución tampoco se mantiene en un nivel determinado a lo largo del tiempo. Puede cambiar y cambiará según las circunstancias y, por supuesto, ese es un objetivo fundamental de las sanciones. Sin embargo, algunos aspectos de la determinación pueden no cambiar. Por ejemplo, es plausible presumir que la integridad territorial puede tener una importancia constante a lo largo del tiempo, pero la reputación diplomática puede cambiar a medida que se aplica el dolor. O incluso se podría sugerir que la integridad territorial podría llegar a ser, a la larga, algo que valiera la pena sacrificar para preservar la prosperidad económica, si el sacrificio fuera comparativamente pequeño a cambio de los beneficios que se lograrían (por ejemplo, ofrecer una isla a cambio de mantener la paz). Desde luego que esto se ha hecho en el pasado, toda vez que, tanto antes como durante el período de colonización, fueron frecuentes los intercambios de territorio entre las potencias europeas. A decir verdad, la disposición de China para ceder el control de Hong Kong al Reino Unido en la década de 1800 en respuesta a una amenaza militar es una demostración del carácter variable de las prioridades

en determinados momentos y en respuesta a ciertos estímulos. Sería difícil imaginar que el actual Gobierno de China tomara el mismo tipo de decisión o que se la exigiera, de hecho, el actual Gobierno del Reino Unido que, a diferencia de China, ha mantenido en gran medida un sistema de gobierno coherente a lo largo de las décadas transcurridas.

Respuesta del Estado objeto de las sanciones

Las respuestas a las sanciones por parte de los países objeto de sanciones pueden abarcar todo el espectro, pero se cree que se dividen en dos grandes categorías: se pueden aceptar las sanciones y manejar sus efectos, o se pueden rechazar las sanciones y oponerles una resistencia activa.

El término “aceptación” de las sanciones no tiene la connotación de “acogida”. Este capítulo (y, de hecho, toda la teoría de la diplomacia coercitiva) parte del supuesto de que el dolor inducido por las sanciones es algo que los países objeto de sanciones desean evitar. Esto no quiere decir que los países objeto de sanciones no puedan sacar lo mejor de una mala situación y asumir las consecuencias de las sanciones, posiblemente en su beneficio, como se analizará más adelante. Esto seguramente ocurre y es parte de la respuesta del Estado objeto de las sanciones ante las mismas. Sin embargo, descartamos las circunstancias (o conjeturas hipotéticas) en las que un objeto de sanciones ha propiciado o puede propiciar específicamente ser objeto de sanciones. Como se señaló en el Capítulo 1, podría haber muchas razones para adoptar una decisión de ese tipo (incluida la búsqueda de una ventaja en las controversias políticas internas o para que los distintos actores aprovechen sus propias oportunidades comerciales en el marco de las sanciones) pero, para los efectos del presente capítulo, supondremos que la imposición de sanciones y el dolor que estas conllevan no son deseables.

En cambio, el término “aceptación” se utiliza con la connotación de reconocimiento, pero con un fuerte suspiro. Los incluidos en este grupo de países sujetos a sanciones no cambian necesariamente su *modus operandi* ni se someten a la voluntad del Estado sancionador. Sin embargo, tampoco intentan desafiar la imposición de sanciones o evitar las consecuencias que de ello se derivan. En cambio, se adaptan a la imposición de sanciones y luego identifican formas de aprovechar la experiencia o de utilizarla para obtener beneficios políticos (ya sea en

el ámbito nacional, para la cohesión del régimen, o a nivel internacional, para generar simpatía). La reacción de Venezuela ante la imposición de sanciones por parte de Estados Unidos contra siete de sus funcionarios en 2015 puede considerarse una demostración de este último enfoque, ya que Venezuela pudo apelar a sus socios internacionales para rechazar otro ejemplo de imperialismo yanqui, mientras que el asediado presidente venezolano Nicolás Maduro incluso experimentó un aumento de sus cifras en las encuestas¹.

El rechazo y la resistencia a las sanciones es la respuesta más tradicional y prevista. En este enfoque, los países objeto de sanciones tratan en cambio de encontrar vías para eludir las sanciones, ya sea mediante el contrabando clandestino o mediante vínculos económicos con Estados, empresas o personas dispuestas a correr el riesgo de su propio castigo. Esta respuesta también puede ir acompañada de sanciones de represalia, como por ejemplo cuando Rusia impuso prohibiciones en materia de agricultura a la UE en 2014 en respuesta a las sanciones económicas impuestas debido a la injerencia de Rusia en la soberanía de Ucrania. El enfoque general consiste en intentar reducir al mínimo los efectos negativos de las sanciones flanqueándolas o en tratar de producir un dolor similar en el sancionador original y sus intereses.

Irán es otro ejemplo real de estas sanciones. En 2009-2010, la creencia generalizada en Washington era que la imposición de sanciones a la importación de gasolina y otros productos petrolíferos por parte de Irán pondría al Gobierno iraní de rodillas. El entonces representante de Illinois Mark Kirk (un firme defensor de las sanciones contra Irán) sostuvo en 2010 que una cuarentena de la gasolina tendría consecuencias tan graves que obligaría a Irán a ceder con respecto a su programa nuclear y otras actividades ilícitas². ¿Qué ocurrió? En lugar de que Irán se derrumbara o cediera inmediatamente con respecto a alguna de esas diversas actividades ilícitas, el país recurrió tanto al contrabando como a la transformación de sus plantas petroquímicas existentes para producir gasolina con el fin de satisfacer sus necesidades internas. El resultado ha sido una gasolina a la que los observadores han culpado del aumento de la contaminación ambiental en Irán. Aun así, Irán ha conseguido mantener los vehículos en la carretera. Lo que falló en este ejemplo no fue la aplicación de las sanciones en sí: la importación iraní de gasolina disminuyó según lo esperado, de un promedio anual de 132.100 barriles diarios en 2009 a 39.600 barriles diarios en 2011³. Más bien, el fracaso radicó en no apreciar cuán importante sería para Irán mantener los automóviles en las carreteras y su capacidad para aplicar mecanismos no convencionales con el fin de resolver los problemas derivados de las sanciones.

En otras palabras, Irán consideró que el dolor infligido mediante la prohibición de la gasolina era más manejable que un golpe de gracia. Los defensores de la prohibición interpretaron el fracaso de esta estrategia como una señal de la obstinación iraní (y, en cierta medida, es probable que tengan razón) y (peor) de las malas intenciones iraníes en cuanto al programa nuclear. Sin embargo, incluso cuando se llegó a la conclusión de que se necesitaba más presión en materia de sanciones, es importante tener en cuenta que el fracaso de la prohibición de la gasolina tal vez no se debiera a la intransigencia iraní, sino a la selección de un dolor cuyo destinatario, al final, pudo rechazar.

La intención detrás del rechazo y la resistencia es desviar el impacto en la toma de decisiones del país objeto de sanciones. Mientras el dolor siga existiendo, su impacto psicológico puede, por lo tanto, ser neutralizado. Después de todo, la determinación depende de complejas interacciones psicológicas y físicas tangibles variables. Es el resultado de las estimaciones de la propia tolerancia al dolor en el futuro, la probabilidad de que aumente el dolor, la coherencia de ese dolor y su intensidad. Si cuentan con estrategias para proteger la determinación, los países objeto de sanciones suben la apuesta con sus adversarios y al mismo tiempo refuerzan sus propias posiciones.

La medición de la resolución

Al igual que en el caso del dolor, la resolución también puede medirse en función de cuánto conocimiento tenemos acerca de un objeto de sanciones. Como ya se ha demostrado, si el valor del interés nacional es mayor en el caso de una actividad concreta, el mismo puede ser menos susceptible al cambio inducido con la aplicación del dolor de las sanciones, pero esto no necesariamente significa que sea inquebrantable. El factor decisivo es la naturaleza del dolor aplicado.

Sin embargo, la medición de esos cambios es más abstracta y está sujeta a dinámicas internas más complejas que las que se asocian directamente con el dolor de las sanciones, el cual puede medirse externamente y, hasta cierto grado, de manera objetiva. Un ejemplo sencillo puede ayudar a aclarar este punto. Supongamos que se imponen sanciones leves a un Estado por una mala acción en particular. Sin embargo, supongamos también que el país sancionado se encuentra en medio de un período electoral y que quienes compiten por el liderazgo procuran

demostrar que tiene una “posición más dura” que los otros en lo que se refiere a la resistencia al mundo exterior. Las consiguientes expresiones de determinación para enfrentar las sanciones pueden transmitir distintas impresiones falsas al sancionador que, en última instancia, podrían llevar al Estado sancionador a intensificar las sanciones nuevamente (lo cual puede redundar en un ciclo de escalada) o a desistir de las sanciones por considerar que el riesgo de dicha escalada no merece la pena.

En cualquier caso, hay mucha incertidumbre en torno a la medición del efecto que tienen las sanciones sobre la resolución nacional. A falta de información clara que sirva de contrapeso, las partes en la jurisdicción sancionadora echan mano de sus sesgos y supuestos individuales. Si creen que sus sanciones funcionan, obviarán el discurso duro y se centrarán en la economía. Si no es así, se tragarán el discurso duro y asumirán o bien que es necesario endurecer las sanciones (si se trata de un Estado halcón en relación con las sanciones) o bien que están teniendo un efecto contraproducente. En otras palabras, aunque las personas que imponen las sanciones tienen ciertas formas razonables de calcular cuánta presión se está aplicando, pueden tener mayores dificultades para comprender de qué modo dicha presión hará que el compromiso de la parte sancionada se desvíe del curso de acción deseado de esta.

La manera más eficaz de manejar esta confusión es elaborar un conjunto de posibles indicadores para poder alcanzar una comprensión general de la tendencia. Una vez definidos esos posibles indicadores, deben verificarse con frecuencia durante el tiempo de imposición de las sanciones para determinar si dan cuenta de algún avance o si se está perdiendo la presión de las sanciones. Hay varios posibles indicadores, cuyo valor dependerá en gran medida de la naturaleza del país que se sancione, la naturaleza de su economía y la naturaleza de cualquier circuito de retroalimentación de la presión interna para los líderes de ese país. Entre los elementos de particular interés figuran los siguientes:

- Declaraciones públicas de funcionarios del gobierno.
- Niveles y enfoque de la propaganda.
- Indicadores económicos (en particular los relacionados con el crecimiento y desempeño sostenido en medio de las sanciones).
- Acontecimientos políticos internos.
- Datos de encuestas sobre el sentimiento popular y el apoyo al régimen.

- Posiciones asumidas en negociaciones y foros internacionales.

Analícemos con más detalle algunos de estos elementos para observar la gama de posibilidades y su significado.

Declaraciones públicas de funcionarios del gobierno

Las declaraciones públicas son problemáticas como medio para medir la determinación nacional porque, en general, su propósito es servir como demostración de resolución. Por supuesto, si una declaración oficial indica que una cuestión ya no tiene la misma importancia o que el país está dispuesto a dar marcha atrás, entonces es relativamente fácil utilizar esas declaraciones como mecanismo para medir la resolución.

Desafortunadamente, los adversarios rara vez se facilitan tanto la vida. Incluso si una jurisdicción sancionada ofrece la capitulación total, las expresiones públicas de resignación probablemente se vean inhibidas por el orgullo nacional. En cambio, el propósito de las declaraciones públicas de las partes amenazadas suele ser negar cualquier indicio de debilidad. No en vano el exministro de Información iraquí Muhammad Saeed al-Sahhaf fue ridiculizado durante la invasión de su país en 2003 por sus audaces proclamaciones de victoria total para las tropas iraquíes, mientras que los medios de comunicación occidentales informaban que había tanques estadounidenses en las afueras de Bagdad. También se podrían citar ejemplos menos extravagantes, pero que cuentan la misma historia de funcionarios gubernamentales que tratan de influir en sus audiencias en lugar de informarlas, y mucho menos de informar a los adversarios que tratan de infligirles dolor.

Sin embargo, al mismo tiempo, las declaraciones de los gobiernos pueden ser reveladoras, y los expertos en un tema concreto o en las políticas de un país pueden incluso ser capaces de intuir lo que se pretende. Eliminando el caso aparte de Sahhaf, hay numerosos portavoces gubernamentales potencialmente creíbles, es decir, personas que se ven obligadas a manejar los problemas reales para defender la política nacional. Por ejemplo, durante mucho tiempo los portavoces iraníes han tratado de transitar por una vía muy estrecha entre culpar a Estados Unidos y a sus socios por sus problemas económicos y, al mismo tiempo, mantener la línea oficial de que la presión de las sanciones es, en el peor de los casos, insignificante y, en el mejor

de los casos, saludable para el desarrollo económico autóctono de los iraníes. En sus declaraciones se puede detectar esta línea y se puede apreciar que, con el tiempo, la presión de las sanciones económicas le estaba haciendo la vida cada vez más difícil al Gobierno iraní y estaba haciendo que cambiara el mensaje. Para ilustrar este punto, podemos examinar las declaraciones del representante iraní en las Reuniones Anuales del Grupo del FMI-Banco Mundial (publicadas en el sitio web del FMI). De 2007 a 2008, estas declaraciones sugerían que Irán estaba irritado, pero aún no se sentía incómodo, y además utilizaba cifras y datos para demostrar el punto. De 2009 a 2012, tales declaraciones sugerían que Irán consideraba el foro como un lugar para presentar denuncias sobre los efectos perniciosos de las sanciones, y evitaban al mismo tiempo entrar en detalles. De 2013 a 2014 (como veremos), las declaraciones sugerían que el nuevo gobierno de Rouhani buscaba cambiar el tono. El enfoque de Rouhani cambió de nuevo en 2014, cuando el Gobierno iraní optó por hablar de cifras una vez más, probablemente porque las cifras eran más atractivas.

Cómo separar el trigo de la paja es competencia de quienes tienen un conocimiento experto acerca del país, que pueden ofrecer asesoramiento sobre los usos sutiles del lenguaje y los cambios de presentación. Sin embargo, algunos marcadores clave son los siguientes:

EL SIMPLE ACTO DE RECONOCIMIENTO. Reconocer que tienes un problema de sanciones es la mitad de la batalla para los que están bajo presión externa. Es difícil para los gobiernos admitir esta verdad, en parte porque subraya ante el adversario que la vulnerabilidad que intentaba explotar era de hecho explotable. No en vano a lo largo de la historia se ha caracterizado este tipo de declaraciones como un medio para “sembrar el miedo y el desánimo” en una población. Pero ese reconocimiento también cumple una función importante para las jurisdicciones sancionadas: pueden apelar al nacionalismo dentro del país y ganar puntos por haber admitido lo que puede ser dolorosamente obvio en lugar de pretender que esa presión no existía ni existe. En cualquier caso, un simple reconocimiento de la realidad de la presión de las sanciones es un indicio de que la presión está empezando a hacer mella.

LLAMADOS AL NACIONALISMO Y LA RESILIENCIA. Aunque el simple reconocimiento es la primera señal, un llamamiento directo a los ciudadanos para que resistan la presión que se está aplicando es también un indicador importante. Los llamamientos a la resistencia no se limitan a los que están sujetos a sanciones, sino que el hecho de que el Estado objeto de las sanciones convierta la presión de las sanciones en una “guerra económica” es indicativo de una campaña de sanciones que está empezando a surtir efecto. El uso de referencias religiosas

también puede reforzar el valor de este cambio desde el punto de vista de la interpretación, pero depende de la naturaleza de la religión existente en la sociedad de que se trate.

USO DE DIFERENTES IDIOMAS PARA LOS MENSAJES INTERNOS Y EXTERNOS. Un indicador digno de mención es el idioma en que se transmiten los mensajes. El uso del inglés en un país de habla inglesa no nativo, por ejemplo, podría subrayar que el mensaje está destinado al consumo externo, ya sea por parte de los inversionistas extranjeros o parte de los gobiernos extranjeros, dependiendo del mensaje. Asimismo, traducciones confusas o ambiguas (o traducciones controvertidas después de los hechos) podrían también señalar un intento de un Estado sancionado para evitar las consecuencias problemáticas del mensaje que se transmite.

Niveles y enfoque de la propaganda

En cierto modo, el tema de la propaganda del gobierno es distinto a las declaraciones oficiales del tipo descrito anteriormente. La propaganda puede desempeñar un papel informativo útil para medir la resolución, en particular los tipos de mensajes que se están impulsando.

Para nuestros propósitos, definiremos “propaganda” como el sistema de mensajes patrocinados por el gobierno que no son identificables con ninguna personalidad o portavoz en particular, sino más bien aquellos que se transmiten mediante la radio o la televisión, vallas publicitarias, panfletos impresos y medios similares.

Los mensajes variarán en función de los sistemas económicos y políticos nacionales, así como de la cultura imperante. Pero las señales clave pueden ser los llamamientos a:

- Ahorrar y reducir las compras de lujo, en particular de fuentes extranjeras (para reducir las facturas de importación).
- revitalizar las bases industriales nacionales y el desarrollo de una nueva industria autóctona.
- agruparse en torno a la bandera, tratando las circunstancias económicas actuales como una guerra económica que amerita solidaridad y unidad; e
- identificar y denunciar los casos de corrupción pública.

La suma total de estos mensajes es que el país está bajo presión y que los ciudadanos pueden ayudar a mitigarla. El primer indicio de un problema es la creación de la propaganda dirigida propiamente dicha. Su intensificación y los cambios que sufren los mensajes a lo largo del tiempo pueden servir como demostración de una apreciación más profunda del problema (lo cual demuestra el efecto general de la presión de las sanciones y ayuda a su medición), así como de la resolución nacional, si estos mensajes pretenden culpar a grupos particulares o desviar la atención del problema subyacente.

De manera más sutil, la intensificación de la propaganda a lo largo del tiempo puede ser una señal de resolución vacilante, particularmente si el mensaje comienza a cambiar. Tomemos, por ejemplo, los mensajes que transmitió el Gobierno iraní a su población sobre la importancia de proyectos nucleares específicos entre 2003 y 2013. Fueron símbolos de gran importancia por derecho propio y se transmitieron en paralelo a numerosos eventos inaugurales. A finales de 2016, los mensajes del gobierno eran diferentes; hacían hincapié en el progreso general de la nación iraní y su desarrollo de tecnologías y capacidades avanzadas. A este respecto, las instalaciones o proyectos específicos son menos importantes que la línea de tendencia general, lo que tiene sentido dado que el Gobierno iraní renunció a capacidades considerables (por lo menos durante diez o quince años) en el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). Visto desde fuera, se podría argumentar que esta señal surgió al iniciarse las negociaciones, lo cual ayudó a algunos dentro del Gobierno iraní a redefinir el debate y a condicionar a la población para las concesiones que se avecinaban. En otras palabras, lo que era una demostración de resolución y fuerza se convirtió en una forma de señalar que el Gobierno iraní se preparaba para hacer concesiones y que su determinación para mantener los proyectos actuales se estaba debilitando.

En Irak, la propaganda del gobierno era mucho más personal, dirigida a bruñir la imagen de Saddam Hussein y la fuerza del ejército iraquí para manejar las amenazas procedentes del mundo exterior. Saddam trató de suprimir la información que pudiera socavar su postura pública de desafío inquebrantable e inmutable y así se mantuvo hasta el final.

Indicadores económicos

Los indicadores económicos son los marcadores de la determinación nacional más sencillos de obtener, pero pueden ser tan difíciles de interpretar como las declaraciones públicas o la propaganda. Es fácil dibujar un panorama general de la salud económica de la mayoría de los países sometidos a sanciones (aunque Corea del Norte es una excepción que puede incluso confirmar la regla, dado que la dificultad de la tarea casi ha impedido que se haga el intento). Además, ese panorama general puede corroborarse en cierta medida con fuentes externas. Por ejemplo, los datos sobre la actividad comercial se pueden obtener tanto del Estado sancionado como de sus socios comerciales, lo que permite una interpretación más sólida y brinda una mayor confianza en el posible significado de los datos obtenidos. También es posible verificar otras corrientes de datos recopilados solo en el ámbito nacional. Un gobierno puede manipular las cifras de desempleo e inflación, pero la gente en la calle puede decirle a un observador si tiene empleo, por cuántas horas a la semana y cuál es el precio del pollo en la carnicería local. Además, la misma población del país sancionado puede analizar las estadísticas oficiales, y esa interpretación puede difundirse públicamente, hasta el grado en que lo permitan las leyes y prácticas relativas a la libertad de expresión en el país.

La dificultad radica en determinar lo que significan las estadísticas en términos de resolución nacional. Por ejemplo, una contracción del 5 % del PIB es un hecho económico significativo. Pero cómo se siente esa contracción importa en términos de cuán efectiva es la sanción. Lo mismo ocurre con el tamaño general inicial de la economía y dónde se siente directamente la pérdida. Asimismo, el aumento del desempleo por encima del 40 % es un signo de enfermedad económica, pero quizás menos en un país donde una tasa de desempleo de 20 % ha sido endémica durante una generación. Las cifras de inflación también pueden someterse al mismo intento interpretativo.

En otras palabras, como se ha subrayado a lo largo de este libro, lo importante en la interpretación del efecto que causan los indicadores económicos en la resolución nacional es evitar comparaciones fáciles o generalizaciones no específicas del contexto. Los indicadores de malos resultados económicos importan en algunos lugares más que en otros, lo que significa que es necesario evitar la tentación de equiparar a nuestra propia experiencia la forma en que las personas reaccionan ante los problemas económicos en un lugar determinado. La medición

de los efectos de las sanciones, como ya se ha señalado, debe hacerse en relación con el *statu quo*, no con lo ideal, y la medición de la resolución nacional amerita la misma consideración.

Obviamente, también existe la posibilidad de que los indicadores económicos sean tan delicados para un país que este se niegue a divulgarlos o, como en el caso de Irak en el decenio de 1990, los clasifique como información delicada sobre seguridad nacional⁴. Esto, en sí mismo, también puede constituir una fuente de información tanto acerca de la naturaleza de la estadística que se está ocultando como del temor del país en cuestión. Irán, en cambio, siguió publicando estadísticas económicas durante toda la campaña de sanciones de 2006-2013, pero se cree que les hizo algunos retoques para presentar una imagen menos negativa⁵. Dicho esto, algunas estadísticas son difíciles de ocultar. Por ejemplo, aunque Irán mantuvo un tipo de cambio oficial con el dólar de Estados Unidos durante todo el período de sanciones, se resistió a los intentos de conciliar ese tipo de cambio con el tipo de cambio del mercado negro, que en algunos momentos era hasta tres veces mayor que la tasa oficial. Asimismo, los intentos de distorsionar la cifra de la inflación fueron derrotados por el hecho de que la gente podía entrar en el mercado y simplemente hacer los cálculos de cuánto más costaban los bienes de consumo un día en comparación con el día anterior. Esos mismos cálculos menoscabaron los intentos de Irak por mantener una ficción oficial sobre el estado de la economía en general.

Para los sancionadores, incluso las estadísticas distorsionadas tienen algún valor. Si están muy distorsionadas, entonces ponen de relieve en qué medida los resultados económicos son una vulnerabilidad y, dependiendo de qué factor esté distorsionado, en qué medida son un punto de presión potencialmente agudo. En el caso de Irán, los sancionadores percibieron que el desempleo y el subempleo eran aspectos delicados; por lo tanto, los sancionadores trataron de exacerbar el problema. Lo mismo se aplicó para la debilidad de la moneda iraní, que tanto dependía de la moneda fuerte procedente de las exportaciones. Una parte esencial de la estrategia pasó a ser el socavar la percepción de la firmeza del rial iraní por parte de la población, así como el diluir la moneda en sí, al privar a Irán de la moneda fuerte que necesitaba.

Acontecimientos políticos internos

A simple vista, este indicador puede ser menos aplicable a las autocracias que a las democracias. Sin embargo, en todos los gobiernos hay política; de hecho, en todas las organizaciones hay

política, como puede dar fe cualquiera que haya trabajado alguna vez en un grupo de más de dos personas.

Kim Jong Un de Corea del Norte puede ser el prototipo de autócrata cuyos intereses personales y nacionales son totalmente distintos de los intereses de su pueblo. Podría decirse que la posesión de armas nucleares solo tiene valor para Kim y su camarilla gobernante, ya que les permite una mayor protección contra la interferencia exterior (aunque la devastación que podría causar una guerra peninsular coreana en el presente, incluso sin armas nucleares, es seguramente también un elemento de disuasión). Para el pueblo de Corea del Norte, sus dirigentes pueden argumentar que las armas nucleares los protegen, pero considerando que su mayor enemigo es su propio gobierno, las amenazas externas no son su mayor problema.

Para Kim, es discutible que casi ningún nivel de presión económica sería suficiente para derrocarlo, al menos dadas las opiniones actuales sobre la naturaleza consolidada de su régimen. Asumiendo que puede mantener el control de su círculo interno mediante una combinación de prebendas y amenazas, Kim se halla en gran medida en posición de mantener su autoridad. Está totalmente preparado para transferir los efectos de cualquier presión a su población, y ellos son esencialmente impotentes para afectarlo a él a su vez. Además, como resultado de la insularidad económica del país, hay pocos sectores contra los que se pueda ejercer presión (aunque, como veremos en el Capítulo 9, eso no significa que no se pueda hacer un esfuerzo para encontrar puntos de apalancamiento).

En cambio, las democracias plenamente funcionales son muy vulnerables a la presión política interna que producen las sanciones. Tomemos, por ejemplo, la campaña de boicot, desinversión y sanciones (BDS) contra Israel en respuesta a la preocupación por el estancamiento de las conversaciones de paz entre palestinos e israelíes y el tratamiento de Israel hacia los palestinos en el ínterin. Para una economía abierta y una sociedad democrática como la de Israel, la campaña de BDS es una amenaza real no solo para el potencial de crecimiento del país, sino también para sus relaciones diplomáticas con el resto del mundo, su integración en el mundo occidental y su cultura, y la estabilidad política de su gobierno. Algunos israelíes están legítimamente frustrados por el trato que reciben en la campaña de BDS (aunque otros incluso han acudido a tribunales para proteger su derecho a hacer campaña a favor de la campaña de BDS). En cualquier caso, hay un debate en curso sobre las causas subyacentes de la campaña y quién tiene la culpa de su intensificación en los últimos años. También sigue habiendo

desacuerdo sobre los costos de la campaña de BDS, toda vez que algunos cuestionan su efectividad y otros (entre ellos la Corporación RAND, con una fascinante calculadora en línea) estiman que Israel podría perder aproximadamente 47 mil millones de dólares en 10 años debido a la campaña de BDS y problemas relacionados⁶. Lo que esta agitación interna suscita como respuesta es otra cuestión, pero a los efectos de este estudio, la faceta interesante es que se está dando el debate y se está creando presión sobre el Gobierno israelí para que se ocupe del problema⁷. Esa presión probablemente no se sentiría (o se sentiría menos) si el Gobierno israelí no fuera una democracia con una economía de libre mercado.

Por supuesto, lo que sucede dentro de un tipo de gobierno puede ser más visible que en otro. En el caso de las democracias, los acontecimientos políticos son en cierto modo más transparentes. Si no gestionan las situaciones que conducen a la imposición de sanciones, los ministros pueden ser objeto de despido o quizás se reorienten sus responsabilidades. En última instancia, incluso el jefe de gobierno de un país podría ser sustituido como consecuencia de la imposición de sanciones y/o en caso de no gestionar de modo eficaz la situación.

Las autocracias también tienen sus corrientes políticas, aunque en formas que pueden resultar peculiares e inescrutables para terceros. Durante la Guerra Fría, tanto los analistas de inteligencia como los reporteros trataron de comprender quién estaba en el poder y quién no en la Unión Soviética mediante la kremlinología (y a menudo lo hacían observando quién estaba más cerca del primer ministro soviético en las fotografías). El mismo tipo de prácticas puede utilizarse para evaluar las corrientes políticas subyacentes de otros países.

¿Pero con qué fin? Los acontecimientos políticos internos no solo son interesantes desde la perspectiva nacional. También son posibles indicativos de cambios reales de poder e influencia en un país. De este modo, también pueden señalar cambios en la perspectiva del régimen sobre cuestiones concretas o acerca del grado en que una prioridad nacional se ha convertido en un interés esencial. Por supuesto, estas señales también pueden ser mal interpretadas. En 2009, el jefe de la Organización de Energía Atómica de Irán (OEAI), Reza Aghazadeh, fue sustituido por Ali Salehi. Algunos observadores entendieron esto como un giro potencialmente bienvenido de la perspectiva iraní sobre el programa nuclear, y algunos consideraron que Salehi era un pragmático dispuesto a aceptar acuerdos, de pensamiento occidental en comparación con Aghazadeh. Sin embargo, cinco años después, durante las negociaciones sobre el PAIC, Salehi (quien se desempeñaba en ese cargo nuevamente después de un período como ministro de

Relaciones Exteriores de Irán) realizó frecuentes declaraciones donde dictaba líneas duras para los negociadores nucleares. Una forma de interpretar este aparente cambio es que la remoción de Aghazadeh no fue una señal para Occidente, sino más bien un intento del Gobierno iraní de reemplazar a un gerente menos competente del programa nuclear por uno mejor; en otras palabras, el nombramiento de Salehi puso de relieve la importancia del programa nuclear, no el comienzo de una fase más complaciente en el programa nuclear iraní. De hecho, el número de centrifugadoras instaladas desde el nombramiento inicial de Salehi en 2009 hasta enero de 2011 se duplicó⁸.

Por esta razón, al igual que sucede con todas las demás variables de medición, no es prudente considerar los acontecimientos políticos internos como variables de importancia independiente, toda vez que su significado puede malinterpretarse. Antes bien, deben considerarse como elementos importantes de un panorama más amplio. Por ejemplo, aunque el nombramiento de Salehi en 2009 puede no haber sido indicativo de un cambio de mentalidad, la elección de Hassan Rouhani como presidente en junio de 2013 (con la propuesta política de reconstruir de la economía iraní a través de una interacción más positiva con el mundo exterior) marcó una verdadera transición en el enfoque del Gobierno iraní, el cual pasó a mostrar un mayor interés en las perspectivas extranjeras y mayor disposición a dar cabida a las preocupaciones extranjeras en torno a su programa nuclear. Su elección significó el final de un período de intensa escalada de las sanciones contra Irán, y su campaña se centró en el imperativo de eliminar las sanciones internacionales como medio para lograr el crecimiento económico. El acontecimiento político de la elección de Rouhani y de que se le permitiera llegar a ser presidente de Irán (teniendo en cuenta que el sistema político iraní está diseñado para eliminar a los que se consideran inapropiados) podría interpretarse como una señal del debilitamiento de la determinación de Irán para hacer frente a las preocupaciones internacionales y como indicio de la disposición iraní a adoptar otro enfoque.

Datos de encuestas sobre el sentimiento popular y el apoyo al régimen

Esto nos lleva al tema de los datos de las encuestas y expresiones similares del sentimiento popular. Al igual que con la dinámica política interna, este indicador es probablemente más fácil de observar en los sistemas democráticos de gobierno que en las autocracias. Sin embargo, incluso en la mayoría de las autocracias, hay formas de medir y evaluar las opiniones de la población, incluso mediante encuestas. Sin duda, las encuestas en las jurisdicciones autoritarias

merecen cierto grado de escepticismo, a menos que sus metodologías excluyan suficientemente la posibilidad de un apoyo precipitado a las políticas gubernamentales, sean cuales fueren. Pero en la medida en que los sondeos pueden reflejar de modo confiable las prioridades y los intereses nacionales, pueden ser útiles para ayudar a elaborar un cuadro de las perspectivas del país objeto de las sanciones. Y, lo que es más importante, pueden utilizarse para determinar qué cuestiones pueden ser causa suficiente para provocar disturbios sociales o, como mínimo, descontento social.

Es difícil encontrar las encuestas realizadas en Irak bajo el régimen de Saddam. Según los resultados electorales oficiales de Irak, Saddam sistemáticamente lograba un apoyo mayor al 99 % en sus campañas de “reelección”⁹. Por ejemplo, antes de 2005, el programa nuclear no tenía mucha importancia para los iraníes¹⁰. Después de las sanciones de 2005-2013, cuando el programa nuclear era noticia diaria, las encuestas reflejan un mayor interés y vinculación con el programa¹¹. Asimismo, los datos de las encuestas cambiaron con el tiempo en cuanto a los sentimientos del público sobre la amenaza de sanciones a la economía iraní y la importancia de eliminar esas sanciones en un acuerdo¹². Así pues, las encuestas en un sistema autoritario como Irán suponen sus propios retos, además de los retos que plantean las encuestas en todas partes (por ejemplo, con respecto a la búsqueda de un tamaño de muestra apropiado, el tratamiento de las opiniones atípicas y la volubilidad de los encuestados). Por lo tanto, las encuestas son útiles para añadir datos a fin de que los encargados de la formulación de políticas los examinen, pero pueden no ser determinantes.

Posiciones asumidas en negociaciones y foros internacionales

Por último, se puede tomar la palabra a los representantes de un país cuando describen los intereses nacionales durante el transcurso de las negociaciones. Hay amplias oportunidades para que los representantes de los gobiernos expongan sus perspectivas, preocupaciones y prioridades en una serie de foros de negociación y otros foros internacionales, desde las Naciones Unidas hasta los organismos internacionales especializados y talleres no oficiales. Las declaraciones de posición en esos lugares pueden no diferir notablemente de las que los funcionarios están dispuestos a formular en declaraciones más públicas. Sin embargo, en algunos casos, pueden ofrecer una visión de los cálculos que realizan todos los gobiernos al evaluar los problemas.

Indudablemente, este es el caso en las negociaciones en sí. Una vez que las negociaciones van más allá de las declaraciones de posición anodinas, suelen implicar un intercambio de opiniones sobre la forma en que podrían resolverse determinadas cuestiones que exponen la naturaleza de los intereses en juego. A veces, estas declaraciones pueden cambiar, lo que crea confusión, pero a menudo hay una amplia coherencia entre la posición pública y la privada.

¿A qué punto nos lleva esto?

Identificar formas de medir y evaluar el dolor y las condiciones de la determinación es útil, pero es insuficiente si no hay algún tipo de constructo donde ubicarlas. Peor aún, el hecho de que todos los indicadores puedan apuntar en direcciones diferentes entraña el riesgo de que, lejos de ser un medio para comprender mejor el diseño y las repercusiones de las sanciones, las consideraciones sobre el dolor y la resolución se conviertan en meros instrumentos para justificar o criticar en retrospectiva las decisiones adoptadas por los responsables de la formulación de políticas.

Hasta cierto punto, estos riesgos son inevitables. La política exterior se ocupa intrínsecamente de la imprecisión de las posiciones y perspectivas nacionales, las cuales se tornan más indefinidas debido a los beneficios reales que los países pueden obtener cuando el adversario no comprende sus posiciones. Pero también hay problemas inherentes a la siembra deliberada de malentendidos. Este libro parte de la noción de que, a pesar de todo el incentivo para engañar y distorsionar las posiciones, los Estados se inclinan naturalmente a transmitir alguna apariencia de verdad en sus pronunciamientos y perspectivas oficiales. Si un Estado dice que reclama la soberanía sobre una jurisdicción y se niega a renunciar a ella, entonces es una insensatez entrar en la conversación con la presunción de que ello es totalmente falso. Más bien, lo que es más sensato es asumir que la posición que se manifiesta es, como mínimo, una posición de partida que merece una seria atención pero que puede ser objeto de revisión. Aunque un Estado puede modificar sus posiciones a lo largo del tiempo, tal posición inicial debe tomarse como un resultado deseado, aunque no sea el resultado ideal.

A partir de estos supuestos, es posible utilizar en cambio la información sobre las justificaciones de las sanciones, las medidas propiamente dichas y las perspectivas del Estado sancionado para

brindar una aproximación adecuada, aunque aproximada, de los intereses relativos, la voluntad para aplicar la fuerza económica y la disposición para resistirla.

Presión intensa sobre Irán y un viraje hacia negociaciones reales

EN EL CAPÍTULO 5, ahondé en la escalada de la presión de las sanciones de 2006 a 2010. Señalé que, aunque la presión se intensificaba, para finales de 2010 la respuesta de Irán distaba mucho de ser constructiva. Sin embargo, solo tres años después, el P5+1 (integrado por Alemania, China, Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y Rusia, bajo la coordinación de la Unión Europea) e Irán habían llegado a un acuerdo que no solo suavizó la tensión, sino que también marcó el camino para el acuerdo general de 2015.

Tanto la intensificación del dolor como la intensificación de la determinación son parte de esta historia. Pero, al final, el dolor aplicado por el P5+1 (y por Estados Unidos, en particular) abrumó la capacidad de Irán para resistir las sanciones y creó la necesidad de llegar a un acuerdo negociado.

Intensificación de la presión

Como se explicó en el Capítulo 5, a partir de 2010 Estados Unidos empleó una estrategia de sanciones dividida en tres partes, en la que se combinaba la aplicación de medidas multinacionales tanto en el ámbito de las Naciones Unidas como en el ámbito nacional, con sus propias medidas nacionales coercitivas. Luego, durante la mayor parte de 2010 y 2011, instó a los Estados a instrumentar plenamente las medidas que ya tenían en vigor.

Esto fue más difícil de lo que parece. Por un lado, hay problemas fundamentales de capacidad que afectan a la mayoría de las burocracias con respecto a las sanciones. Las sanciones requieren de mucho trabajo, ameritan la recopilación de datos de inteligencia, análisis de información e investigación. Además, son políticamente delicadas, ya que en algunos casos exigen decisiones relativas a la continuidad de los negocios, los contactos personales y las relaciones diplomáticas que los grupos nacionales apoyan y que las potencias extranjeras rechazan. Por último, pero no por ello menos importante, pueden ser difíciles desde el punto de vista económico, ya que ameritan la decisión de renunciar a áreas de negocio rentables para lograr un resultado que puede ser incierto y que incluso puede no ser tan importante para el Estado en cuestión.

Irán planteaba los tres tipos de dificultad. Por un lado, la estrategia iraní de resistencia a las sanciones incluía esfuerzos de evasión sofisticados, aunque a veces sencillos. Agentes iraníes de adquisiciones clandestinas establecieron compañías ficticias en todo el mundo, a menudo en jurisdicciones regidas por leyes nacionales débiles. Además, los financiadores de Irán también explotaron las vulnerabilidades de control y aplicación de la ley en el sector financiero a fin de abrir canales para el flujo de pagos y divisas que de otra manera habrían estado prohibidos. Estados Unidos estaba en condiciones de ayudar a los gobiernos extranjeros a hacer frente a algunos de esos desafíos, pero no a todos, ya que a fin de cuentas la capacidad de Estados Unidos tampoco es ilimitada. Además, la cantidad de prioridades en materia de aplicación de sanciones desde 2010 hasta 2013 llegó en algunos momentos a rebasar a los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes. Asimismo, los recursos de inteligencia son finitos y su utilización está sujeta a restricciones, en particular si la intención es transmitir información delicada a gobiernos extranjeros. Incluso en los casos en que Estados Unidos podría haber querido intervenir para reforzar una investigación extranjera, había límites en cuanto a lo que podíamos hacer para impulsar la acción exterior y cómo podíamos responder a las solicitudes de ayuda. En consecuencia, muchos observadores y algunos de mis propios colegas compararon los esfuerzos de Estados Unidos con un elaborado e interminable juego de “dale un porrazo al topo” (aunque a menudo comenté, mientras estaba en el gobierno, que normalmente gano en ese juego durante la estadía anual de mi familia en Hershey Park, Pensilvania).

Además, aunque a muchos estadounidenses les resulte difícil de creer, Irán no es visto en todo el mundo como un actor categóricamente inútil o desagradable. Muchos Estados (en particular los del Movimiento de Países No Alineados, un grupo de Estados organizado durante la Guerra

Fría que trató de evitar verse envuelto en la competencia entre Estados Unidos y el bloque soviético y que encontró nueva vida en el decenio de 1990 como un mecanismo para hacer valer los intereses del mundo en desarrollo) apoyan ampliamente muchas de las posiciones de Irán, en particular con respecto a su programa nuclear. Estos Estados e incluso algunos Estados que forman parte de la estructura de alianzas de Estados Unidos no necesariamente ven a Irán o sus políticas como amenazadoras. En consecuencia, Estados Unidos necesitaba desarrollar un principio organizador para la acción multinacional, que contara con el apoyo de todos los participantes. Por supuesto, el enfoque de participación que asumió el Presidente Obama fue parte integrante de este esfuerzo, al igual que el intento de la época de Bush de demostrar que el programa nuclear de Irán se había desarrollado en secreto, en contra de las obligaciones internacionales de no proliferación de Irán. La administración Obama tomó estos pilares de la estrategia diplomática de Estados Unidos y los intensificó con un argumento simple, pero poderoso: si no se resuelve la cuestión nuclear iraní por vía diplomática, aumentarán las posibilidades de una nueva guerra en el Oriente Medio, algo que pocos o ningún miembro de la comunidad internacional desea ver. Obama subrayó este riesgo al afirmar, claramente, que estaba dispuesto a utilizar la fuerza para evitar que Irán adquiriera un arma nuclear, aunque no era el resultado que prefería¹.

Irónicamente, la propia postura beligerante de Irán (en particular desde diciembre de 2011 hasta enero de 2012) puede haber contribuido a demostrar los riesgos y la necesidad de cooperar con las sanciones estadounidenses. A finales de diciembre, funcionarios iraníes hicieron declaraciones que mostraban que Irán estaba dispuesto a cerrar el Estrecho de Ormuz, una vía fluvial vital para todo el Golfo Pérsico. Los representantes militares de Estados Unidos en el Golfo Pérsico reafirmaron la posición estadounidense de larga data de que no se permitiría a ningún Estado impedir la libre navegación por el Estrecho. Ello suscitó una guerra de palabras entre Irán y Estados Unidos en las semanas posteriores. Las tensiones finalmente se calmaron, en parte debido a la reducción del ruido de sables iraní. Aunque no se puede demostrar, parece probable que los mensajes y las delegaciones de y hacia importantes Estados fuera de la región (en particular China) hayan transmitido a Irán la necesidad de dar marcha atrás. A pesar de ello, y coincidiendo con las nuevas autoridades en materia de sanciones que pronto tuvo Estados Unidos (que se mencionan más adelante), fue más fácil ejercer presión sobre Irán a partir de entonces.

Económicamente, Irán también estuvo en una posición de poder hasta 2010. Siendo uno de los

principales proveedores de petróleo del mundo en una época de precios elevados y escasez de inventarios (en parte debido a los conflictos en curso en Irak y Libia), Irán estaba en condiciones de jugar rudo en lo que respecta al acceso a sus recursos petroleros. Además, Irán era y es un mercado potencialmente importante, con 80 millones de personas deseosas de participar en la economía internacional. Como se señaló anteriormente, Estados Unidos había tratado de socavar esta posición durante toda la campaña de sanciones. Sin embargo, eso no debe nublar la dificultad que entrañaba el esfuerzo. Muchos Estados mantenían intereses económicos en Irán y la naturaleza de la competencia mundial hacía especialmente difícil convencer a un Estado de que, si sus empresas y bancos abandonaban el negocio en Irán, las empresas de otros Estados no “rellenarían el espacio resultante” y aprovecharían las oportunidades de mercado recién abiertas. Esto fue particularmente difícil de abordar en el Oriente Asiático, donde las tensiones residuales e históricas entre China, Corea del Sur y Japón mermaron la capacidad de cada uno de estos Estados para confiar en el otro. La diplomacia itinerante y los mensajes claros a las tres partes fueron esenciales para que Estados Unidos convenciera a cada uno de ellos de que adoptaran medidas que contribuyeran a las iniciativas de Estados Unidos en materia de sanciones. También surgieron preocupaciones similares en Europa, aunque no siempre con respecto a la competencia de otros países europeos; curiosamente, muchos europeos estaban obsesionados con el comercio de Estados Unidos con Irán. Muchos interlocutores europeos manifestaron su preocupación acerca de que Estados Unidos estuviera solicitando sanciones contra Irán solamente para abrir su propia oportunidad de participación en el mercado, lo que suponía que Irán preferiría hacer negocios con empresas estadounidenses en caso de una solución negociada de la crisis, especialmente si las empresas europeas eran las últimas en salir de Irán en circunstancias difíciles. Mis colegas y yo pasamos mucho tiempo ofreciendo comparaciones económicas (haciendo notar, por ejemplo, la gran diferencia entre los tipos de bienes vendidos a Irán desde Estados Unidos, que eran en su mayoría agrícolas, y la escala del negocio, que era en su mayor parte de millones de dólares en comparación con los miles de millones que generaba el comercio entre la Unión Europea e Irán). No obstante, este argumento persistió no solo durante el régimen de sanciones sino también durante la aplicación del PAIC, todo ello a pesar de que el embargo de Estados Unidos se mantuvo casi completamente intacto incluso después del PAIC.

A pesar de estas dificultades, Estados Unidos logró ciertos avances. Desde finales de 2010 hasta 2011, intensificó constantemente la presión, con la imposición de sanciones contra otros sectores de la economía iraní y una cadena constante de nuevos nombramientos de malos

actores iraníes. Por ejemplo, en junio de 2011 (apenas unas semanas después de que yo dejara el Departamento de Estado y fuera designado Director para Irán en el Consejo de Seguridad Nacional en la Casa Blanca), Estados Unidos dictó sanciones contra Tidewater Middle East Company, que era uno de los operadores portuarios más importantes de Irán. La medida causó consternación en el comercio mundial en cuanto a si algún envío a Irán podría ser objeto de penalizaciones estadounidenses. No sería así, pero el mensaje seguía siendo escalofriante para los negocios internacionales. En noviembre de 2011, Estados Unidos impuso sanciones a la prestación de apoyo al sector petroquímico de Irán, que era una de las formas en que Irán trataba de eludir la presión de Estados Unidos sobre otros segmentos de la economía y era un mercado de exportación cada vez más importante (con operaciones comerciales por un valor de unos 10.000 millones de dólares en 2011). Dado que los productos petroquímicos utilizaban el petróleo como elemento de materia prima, el hecho de centrarse en este sector también tuvo el efecto saludable de seguir estigmatizando las actividades relacionadas con el petróleo y el gas en Irán.

Sin embargo, la realidad era que, aunque la presión sobre Irán seguía en aumento, había preocupaciones tanto en el Gobierno de Estados Unidos como entre algunos socios de Estados Unidos (en particular Israel) en torno a que el esfuerzo de las sanciones no avanzaba lo suficientemente rápido como para cambiar el cálculo nuclear de Irán. De hecho, durante este período, Irán siguió instalando y operando nuevas centrifugadoras, incluidas máquinas más avanzadas, y producía uranio enriquecido a varios niveles. Como resultado de estos acontecimientos, Irán fue reduciendo constantemente la cantidad de tiempo de “fuga” con la que Estados Unidos podía contar en caso de que Irán decidiera adquirir armas nucleares. El resultado fue un creciente clamor por una acción militar o por la intensificación de las sanciones.

La administración Obama ciertamente prefirió el enfoque diplomático, intensificado con sanciones más duras. Este también era el enfoque del Congreso de Estados Unidos. Aquí, sin embargo, hubo una diferencia de opinión en cuanto a la mejor manera de estructurar las nuevas sanciones de EE.UU. y su severidad. La narrativa establecida es que el Congreso, frustrado por la apatía y vacilación de la administración de Obama, impulsó nuevas y agresivas sanciones ante el Poder Ejecutivo, comenzando con las que apuntan a las exportaciones de petróleo iraní en 2012. Hay algo de verdad en esto, ya que el Congreso fue una fuente de presión sobre la administración para averiguar la mejor manera de aumentar la presión sobre Irán. Dicho esto,

la administración de Obama también estaba tratando de averiguar cómo apuntar al mismo tiempo hacia los ingresos petroleros iraníes, así como la forma de apuntar hacia los vínculos financieros iraníes más ampliamente. El problema era que no podíamos encontrar una manera de apuntar al petróleo o al Banco Central de Irán que consideráramos factible y que no entrañara la posibilidad de dañar los mercados petroleros internacionales y, por lo tanto, retrasara la recuperación mundial tras la Gran Recesión de 2008-2009. Es difícil de recordar hoy, pero la fragilidad de la economía internacional (y de los principales aliados de Estados Unidos) era significativa. Además, algunos aliados fundamentales se enfrentaron a circunstancias especiales, como Japón, que se estaba recuperando de los efectos del tsunami de 2011 y del consiguiente desastre nuclear de Fukushima y la paralización del sector de la energía nuclear. El simple hecho de cerrarle los grifos a Irán habría sido tonto, contraproducente y perjudicial para los intereses generales de Estados Unidos, incluso con respecto a Irán. Después de todo, si se hubiera tenido la percepción de que Estados Unidos no actuaba con suficiente cuidado, entonces la reacción de los Estados en todo el mundo bien podría haber sido ignorar la presión de Estados Unidos, tal como lo hicieron los Estados a finales de los años 90. Además, si el resultado del aumento de la presión de las sanciones de Estados Unidos hubiera sido un incremento de los precios del petróleo, entonces habríamos tenido que esforzarnos aún más para privar a Irán de las divisas generadas por sus ventas de petróleo. Teníamos que identificar una manera de acrecentar la presión sobre Irán y solo Irán, sin aumentar los precios del petróleo, sin perjudicar nuestra economía y la de nuestros socios, y sin asumir la culpa por alguna crisis que pudiera presentarse posteriormente.

El enfoque del Congreso con respecto a este tema ayudó a aclarar los debates de la administración sobre el asunto, ya que el Congreso tenía la intención de hacer avanzar algún tipo de legislación. Las negociaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo trajeron como resultado la redacción de un ingenioso compromiso que ninguna de las partes tenía en mente antes de noviembre de 2011: crear un sistema de racionamiento para los compradores de petróleo de Irán, permitiéndoles continuar comprando petróleo iraní (y tener tratos financieros con el Banco Central de Irán), pero la cantidad comprada disminuiría con el tiempo. Este compromiso, formalizado en la Sección 1245 de la Ley de Autorización de Defensa Nacional del año fiscal 2012, incluía tres componentes importantes:

- Permitía al presidente cortar las sanciones por completo si determinaba que el mercado

petrolero mundial no podía soportar la pérdida de las exportaciones petroleras de Irán.

- Autorizaba exenciones de las sanciones para los Estados que redujeran sus compras de petróleo iraní en cantidades “importantes” dentro de un lapso de 180 días.
- Amenazaba con una amplia cesación de las instituciones financieras de Estados Unidos en caso de que los países asociados *no* cumplieran sus metas de reducción en el lapso de 180 días.

Incluso en una fecha tardía, la administración de Obama instó al Congreso a dejar esta política de sanciones en manos del Poder Ejecutivo (lo cual fracasó miserablemente, para nuestro disgusto). Pero la administración no cejó en su determinación de seguir adelante. Rápidamente, en enero de 2012, dirigí un proceso para evaluar si se podían aplicar sanciones y hacia qué tipo de reducción de los ingresos petroleros iraníes apuntaríamos. La administración acordó a nivel superior impulsar las sanciones, aunque algunos en el Congreso asumieron errónea e injustamente que la administración simplemente utilizaría el proceso de determinación presidencial para librarse de las sanciones, dudando de que la administración tuviera el estómago y el interés para seguir adelante a pesar de las pruebas suficientes en contrario. También acordamos presionar para que todos los exportadores de petróleo hicieran reducciones de aproximadamente el 20 % dentro de un lapso de 180 días, aunque también buscamos mayores reducciones, hasta que una carta inoportuna y una campaña de promoción pública por parte de algunos miembros del Senado y de la comunidad de expertos socavaron nuestras negociaciones con los compradores². También tratamos de corregir algunos de los errores y descuidos de la legislación subyacente, con el Decreto 13622, autorizado en julio de 2012 para, entre otras cosas, permitir las sanciones de Estados Unidos a los propios compradores de petróleo, no solo a sus bancos asociados.

Según la mayoría de las mediciones, el resultado fue un éxito tremendo. La economía de Irán pasó de un crecimiento del PIB del 3 % a una contracción del 6,6 % entre 2011 y 2012 (gráficos 7.1 y 7.2)³. El desempleo y la inflación iraníes se mantuvieron en los dos dígitos. En 2012, la moneda iraní se depreció tres veces en cuestión de semanas, lo que provocó una hemorragia de las reservas de divisas duras iraníes⁴.

Peor aún, estos problemas económicos tuvieron lugar además de las expectativas económicas no materializadas: una cosa habría sido si Irán solo hubiera tenido esperanzas lúgubres de crecimiento, pero todo este tiempo, Irán disfrutó de precios petroleros sin precedentes y, en teoría, debería haber estado inundado de ingresos petroleros. Las expectativas internacionales

de crecimiento de Irán también se vieron frustradas. Las sanciones también obstaculizaron las reformas económicas previstas para los últimos años de la presidencia de Ahmadinejad (2005-2013), que se estancaron en 2012 como consecuencia de cuestiones de política interna y de la curva descendente de la economía, que eliminó la flexibilidad y las opciones para los planificadores económicos iraníes.

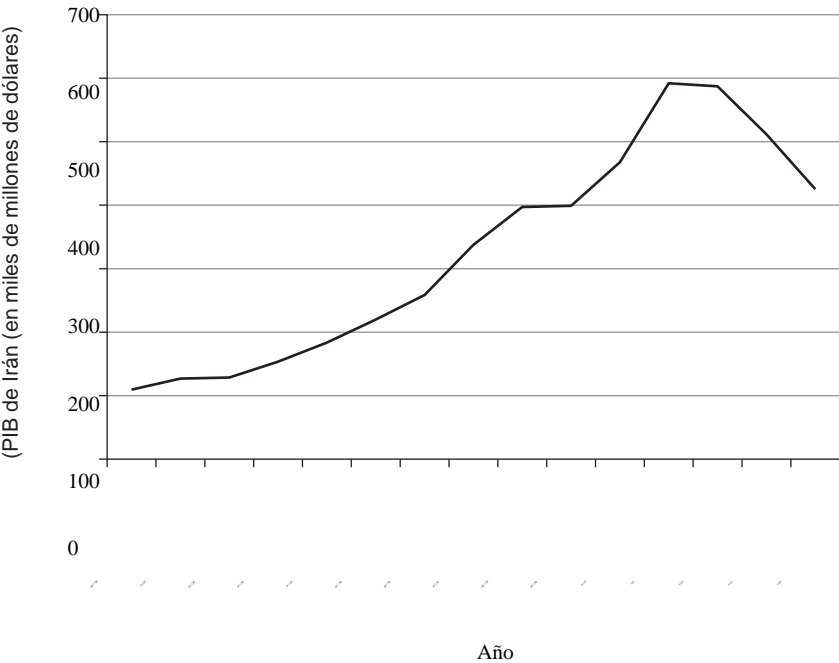
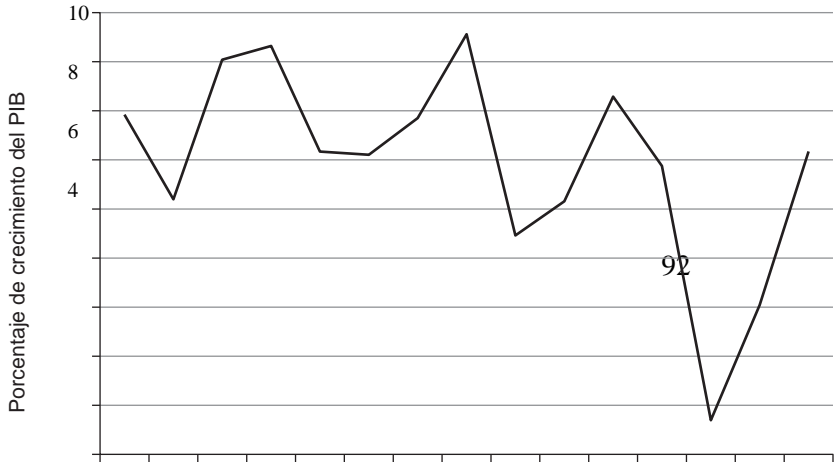


GRÁFICO 7.1 PIB de Irán, 2000–2014

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de desarrollo mundial



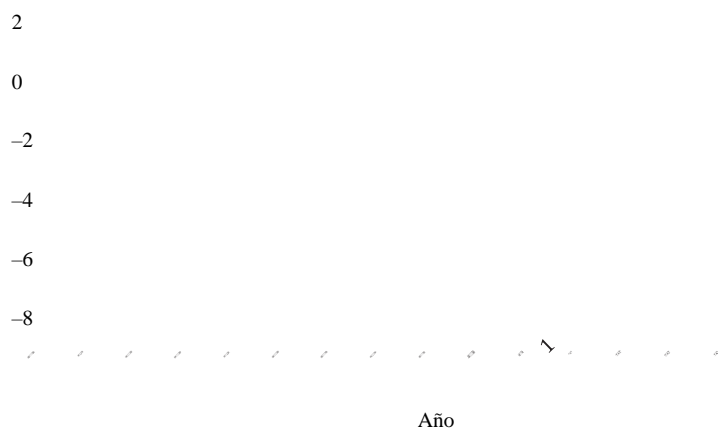
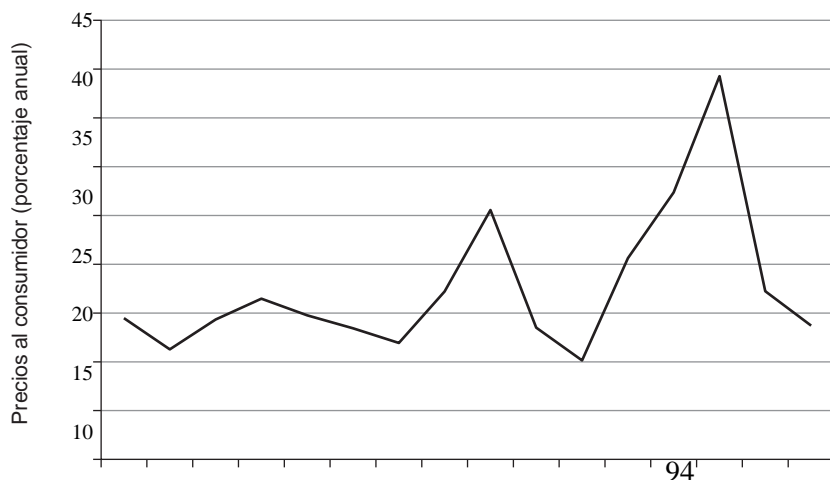


GRÁFICO 7.2 Tasas de crecimiento del PIB de Irán (2000–2014)

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de desarrollo mundial

Estados Unidos tomó medidas para asegurar que estas reformas siguieran siendo difíciles de lograr, empezando por las sanciones mismas, así como al NO imponer sanciones contra áreas como los bienes humanitarios, de consumo o de lujo, que podrían haber ayudado a Irán a reducir sus facturas de importación. Dado que la población de Irán es técnicamente capaz de comprar esos bienes y que las importaciones siguen fluyendo, pero que el tipo de cambio priva a la mayoría de las personas del beneficio práctico de poder comprar esos bienes, solo los ricos o los que están en posiciones de poder podrían aprovechar la ininterrumpida conectividad de Irán. La moneda fuerte salió del país mientras que los lujos entraron, y empezaron a surgir historias desde Irán sobre una intensificación de la desigualdad de los ingresos y la inflación (Gráfico 7.3). Esta fue una elección, una decisión tomada en función de ayudar a aumentar la presión de fuentes internas sobre el Gobierno iraní. La crisis monetaria de octubre de 2012 contribuyó a cristalizar este punto, y los manifestantes iraníes salieron a las calles frustrados por sus magros ingresos netos. Estados Unidos y sus socios utilizaron su conocimiento de la historia de la revolución iraní y el miedo a la discordia económica como una vía deliberada para separar al régimen y a la población, haciendo que la venta, antes fácil, de la dignidad del programa nuclear iraní fuera mucho más costosa.

Nuestra campaña de sanciones trajo consigo repercusiones imprevistas que contribuyeron a nuestro esfuerzo por aumentar la sensación de presión e inquietud en la economía iraní. Algunos de estos efectos son poco conocidos, y no fueron planificados. Sin embargo, pueden haber sido cruciales en el cambio de cálculo del Gobierno iraní y el sentimiento popular. Tomemos, por ejemplo, el aumento de los precios del pollo en 2012. Estados Unidos no tenía sanciones en vigor contra la capacidad de Irán para importar pollos.



5

0



Año

GRÁFICO 7.3 Tasas de inflación de Irán, 2000–2015

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de desarrollo mundial

Sin embargo, los precios del pollo se triplicaron en 2012, debido a la inflación causada por las sanciones, lo que se sumó a la mala gestión económica iraní. Es posible que esta subida de precios haya propiciado una mayor frustración popular más rápidamente que años de restricciones financieras⁵. Esto fue así en particular porque el momento en que las sanciones interfirieron con el suministro de pollos coincidió con importantes períodos vacacionales iraníes en los que las aves de corral son un componente importante (para los lectores estadounidenses, imaginen que el precio del pavo se triplica a mediados de noviembre). Esto menoscabó la sensación de normalidad que los dirigentes iraníes pretendían mantener.

En junio de 2013, Estados Unidos dio un paso más en su enfoque de sanciones quirúrgicas, al poner en marcha un conjunto cuidadosamente estructurado de sanciones contra el sector automotor de Irán: despojó al país de la capacidad para importar asistencia para la manufactura de vehículos, sin restringir las importaciones de piezas de repuesto para los automóviles existentes ni las importaciones de automóviles totalmente ensamblados. Los empleos manufactureros y los ingresos por exportaciones iraníes fueron blanco de esta sanción, lo que hizo mella en los esfuerzos del Gobierno iraní por encontrar sectores de exportación no petroleros y alternativas para brindar puestos de trabajo a 500.000 iraníes. Al mismo tiempo, Estados Unidos amplió la capacidad de las empresas estadounidenses y extranjeras para vender a los iraníes la tecnología utilizada para las comunicaciones personales, una medida que ayudó a garantizar que el público iraní tuviera la posibilidad de conocer más sobre las graves dificultades de la economía de su país y de comunicarse entre sí, incluida una licencia general expedida a finales de mayo.

Luego, a principios de junio de 2013, los iraníes eligieron como presidente a Hassan Rouhani,

cuya propuesta electoral se había enfocado en reformas económicas y una política exterior constructiva.

La resolución iraní

Durante esta época y antes de la elección de Rouhani, Irán no se cruzó de brazos ni aceptó su destino. Los iraníes respondieron con medidas que demostraron determinación en cada uno de los seis indicadores de resolución descritos en el Capítulo 6 (por supuesto, no describieron su respuesta como tal y muchas medidas se superponían a las categorías).

Por ejemplo, los iraníes trataron de sacar el máximo provecho del sentimiento popular y del apoyo al régimen en torno a la cuestión nuclear. Se puso en práctica una campaña de propaganda para mantener el apoyo público. Por ejemplo, en 2007, el Gobierno iraní comenzó a imprimir billetes donde se reconocía explícitamente el programa nuclear (en el reverso de los billetes aparecían las instalaciones clave identificadas en un mapa de Irán).⁶

El entonces Presidente de Irán, Mahmoud Ahmadinejad, se mostró especialmente interesado en este punto y creó nuevas festividades en Irán para celebrar los logros nucleares del país (el Día Nuclear es el 9 de abril) e inauguró algunas de las diversas instalaciones nucleares del país en múltiples ocasiones. Al hacer del programa nuclear un tema de apoyo popular, Ahmadinejad se aseguró de que fuera imposible para su gobierno o para un futuro gobierno aceptar un arreglo de la cuestión nuclear que no implicara la continuación del programa. Hasta el presente, esto sigue siendo un motor para el pueblo iraní.

En 2007, el 78 % de los iraníes estaban a favor del desarrollo de la energía nuclear⁷. En 2014, el 75 % de los iraníes creía que Irán debía poder desarrollar su tecnología nuclear⁸. La tecnología nuclear se catalogó como un derecho de nacimiento, los recursos de uranio iraníes se convirtieron en patrimonio sagrado y toda la nación celebró los logros de sus científicos como propios. Los ataques a los científicos nucleares iraníes por parte de asaltantes no reivindicados en 2011 y 2012 solo fortalecieron estas opiniones populares y convirtieron en mártires a las víctimas de aparentes asesinatos.

El Gobierno iraní también trató de demostrar normalidad económica durante gran parte del período de sanciones. Sistemáticamente pregonó estadísticas económicas favorables mientras

estas se mantuvieron así (incluso en las reuniones del FMI, como se señala en el Capítulo 6) y, de igual modo, negoció memorandos de entendimiento con países de todo el mundo, lo que daba la impresión de que la economía iraní estaba en vías de recuperación y en marcha. Los iraníes también aprovecharon la oportunidad que les brindaban las sanciones internacionales para debatir un programa de reformas que tenía por objeto liberalizar la economía y protegerla un poco más de las fuerzas externas⁹. Al mismo tiempo, Irán también trató de fortalecer su cohesión interna mediante llamamientos a una “economía de resistencia” e intentó diluir los efectos de las sanciones mediante iniciativas más directas de evasión y contrabando. Además, en ciertas ocasiones, como represalia por la imposición de sanciones a sus empresas, Irán quebrantó el libre funcionamiento de empresas europeas y asiáticas; por ejemplo, impidió los vuelos de ciertas aerolíneas europeas a Irán durante un tiempo, después de que la UE prohibiera varios vuelos de Irán Air a Europa por motivos de seguridad.

Las sanciones en sí mismas también ayudaron a impulsar la economía iraní hacia rumbos más positivos. Por ejemplo, Estados Unidos trató de reducir las exportaciones de petróleo crudo de Irán en 2012 y 2013. Esto ejerció una tensión significativa sobre la economía iraní y probablemente contribuyó a la decisión de buscar un acuerdo. Con un aporte del 81,1 % del PIB, el sector de las exportaciones de petróleo y gas tenía un peso tremendo en 2011, por lo cual se convirtió en un blanco atractivo¹⁰.

Sin embargo, la presión de la imposición de sanciones también contribuyó a que Irán desarrollara productos de exportación no petroleros, a saber, el cemento.

Este hecho contribuyó a aislar al Gobierno de algunos de los efectos intermedios de las sanciones focalizadas en el petróleo, así como del impulso más general de encontrar nuevas oportunidades de mercado en zonas no sancionadas. Irán pudo aumentar su presencia en el mercado de esos productos directamente porque las sanciones mermaron su capacidad de exportar un bien, lo que impulsó el desarrollo de otro. Incluso más allá de demostrar determinación, esas maniobras aumentaron la capacidad de Irán para capear la tormenta de las sanciones.

En el plano político internacional, los iraníes manifestaron constantemente su capacidad y disposición para resistir ante las demandas de abandonar su programa nuclear o de restringirlo indebidamente. Lo hicieron de tres maneras fundamentales.

En primer lugar, corrigieron los errores del pasado en su cooperación con el OIEA y trataron de hacer ver la campaña de Estados Unidos y sus socios contra Irán como una caza de brujas por motivos políticos. Esto comenzó pronto, a partir de 2003, con la decisión de Irán de cooperar con la investigación del OIEA, aceptar la aplicación de las normas de vigilancia y transparencia reforzadas (conocidas en la jerga nuclear como “Protocolo Adicional”) y negociar con los Tres de Europa (o UE-3, integrada por Francia, Alemania y el Reino Unido). Esto incluso continuó después de que Ahmadinejad se convirtiera en Presidente de Irán, aunque de manera más polémica. Como se ha señalado anteriormente, Irán acordó un plan de trabajo en 2007 en virtud del cual proporcionaría cierta información al OIEA y subsanaría algunas lagunas en el registro histórico, dejando algunas cuestiones esenciales (como el alcance de su anterior programa de armas nucleares, algo que Irán aún no ha reconocido) para una fecha posterior. Además, Irán se comprometió a cooperar con el OIEA a partir de ese momento, haciendo que el acceso y la transparencia fueran transaccionales en lugar de un requisito previo. (Irónicamente, precisamente este enfoque, que el equipo de Obama heredó de la administración Bush y de los funcionarios de la Secretaría del OIEA a cargo en ese momento, fue el que los negociadores de Obama replicaron en el PAIC, lo cual provocó importantes críticas de algunas de las mismas personas participantes en 2007).

En segundo lugar, al actuar en este entorno internacional, los iraníes establecieron líneas claras sobre lo que aceptarían y no aceptarían en un desenlace negociado. En parte, esto se derivó de los esfuerzos iraníes por crear un entorno internacional en el que muchos los percibieron como las víctimas y no como los agresores. Irán se apropió de las preocupaciones genuinas de algunos “no poseedores” de armas nucleares de la comunidad internacional, al hacer creer que la cuestión nuclear/iraní era en realidad una cuestión más amplia de derechos nucleares, más que la solución de un problema provocado por las fechorías iraníes. Irán catalogó su programa nuclear como conforme al TNP y a las disposiciones de su Artículo IV sobre el intercambio de tecnología nuclear con los Estados no poseedores de armas nucleares. Esto ocurrió en diversos foros, incluidas las Conferencias de Examen del TNP de 2005 y 2010, así como innumerables reuniones del Movimiento de los Países No Alineados y de la Junta de Gobernadores del OIEA. Estas inquietudes existían antes de que surgiera la cuestión nuclear de Irán. Sin embargo, al darle a su propia causa el tinte de un desacuerdo más reflexivo y de principios con respecto a la forma en que se comparte la tecnología nuclear en todo el mundo, Irán esperaba conseguir el apoyo de más de un centenar de Estados de todo el planeta para su causa y, hasta cierto punto,

lo logró. Los iraníes también jugaron a su favor con el anuncio de visitas de inspectores del OIEA y de diplomáticos locales de Teherán a sus emplazamientos nucleares, con lo cual sustituyeron la transparencia y la cooperación genuinas por un acceso orquestado e inútil. Además, apelaron a las estadísticas para demostrar que eran más transparentes que cualquier otro miembro del OIEA, al mostrar cuántas horas de inspección habían soportado en comparación con otros Estados, al tiempo que omitieron los hechos de que esas horas de inspección fueron el resultado de treinta años de incumplimiento nuclear y fueron insuficientes para subsanar dicho incumplimiento.

Sin embargo, funcionó, ya que Irán pudo crear una sensación de normalidad internacional en torno a su programa nuclear que los negociadores de EE.UU. y sus socios tuvieron que aceptar como un hecho, tanto en sus campañas de sanciones como en los posteriores enfoques de negociación con Irán.

Este sentimiento de legitimación comenzó con la primera oferta del P5+1 a Irán en mayo de 2006, en la que se indicaba que la “suspensión” y no el cese del programa nuclear de Irán sería suficiente. La resolución 1737 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reflejó este acuerdo en sus condiciones generales para, primero, suspender las sanciones y, después, ponerles fin, nada de lo cual suponía la eliminación del ciclo de combustible nuclear de Irán. Esta legitimación se consolidó con la segunda oferta del P5+1 en mayo de 2008, en la que se indicaba que el programa nuclear de Irán sería tratado como cualquier otro Estado Parte en el TNP una vez que se restableciera la confianza.

La comunidad de inteligencia de Estados Unidos contribuyó perversamente al esfuerzo de Irán en este sentido. Aunque ya en noviembre de 2007 había sospechas de que el programa de armas nucleares de Irán estaba activo, la evaluación de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos en la Estimación de Inteligencia Nacional (NIE, por sus siglas en inglés) de diciembre de 2007 indicó que Irán había cesado en sus intentos de desarrollar una ojiva nuclear en 2003-2004. Tal apreciación eliminó esas sospechas y puso fin a parte de la sensación de urgencia en torno a Irán. Había pruebas de un intento anterior de desarrollar una ojiva nuclear, pero el Organismo Internacional de Energía Atómica llegó a la conclusión en diciembre de 2015 de había sido parte de “un esfuerzo coordinado” y una lectura cuidadosa de la conclusión de la comunidad de inteligencia debe reconocer que Estados Unidos creía que Irán mantenía una “opción” de armas nucleares¹¹. Pero este matiz se desechó a menudo con la revelación, tan

taquillera, de que el programa nuclear de Irán no era como lo vendía Estados Unidos.

En tercer lugar, Irán amplió continuamente su programa nuclear, creando hechos sobre el terreno, pero no dio a Estados Unidos ni a sus asociados la satisfacción de abandonar las conversaciones o la perspectiva de un desenlace negociado. A decir verdad, hubo momentos en los que esperé fervientemente que Irán facilitara nuestro trabajo al negar el acceso a los inspectores o incluso manifestar su intención de retirarse del TNP, ya que habría sido mucho más destructivo para los esfuerzos de Estados Unidos por aislar a Irán si este simplemente hubiera aceptado una suspensión de su programa nuclear y luego se hubiera estancado en las negociaciones a perpetuidad. Sin embargo, Irán no lo hizo, consciente sin duda de que un acto de desafío tan descarado facultaría a Estados Unidos y a nuestros asociados para ejercer una presión inmediata y fulminante sobre Irán.

Por el contrario, Irán siguió sumando centrifugadoras instaladas y operativas de manera constante, enriqueció el uranio en varios niveles y construyó un reactor en Arak. El hecho de que estos pasos desafiaran las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue significativo, desde el punto de vista jurídico, y sirvió para recordar a los Estados de todo el mundo que Irán estaba actuando en contra de sus obligaciones internacionales. Sin embargo, estas cuestiones jurídicas no desviaron a Irán de la construcción de sus capacidades. Esta postura contribuyó a la percepción de su determinación y también le ayudó a sustentar un poderoso mensaje: que continuaría con su programa nuclear, pasara lo que pasara.

Las acciones de Irán produjeron otro beneficio: la creación de una mayor capacidad de influencia y nuevas cartas para intercambiar en una futura solución negociada. Así como Estados Unidos amplió su abanico de sanciones internacionales, al construir su propio espacio de negociación para un futuro acuerdo con Irán, al mismo tiempo que ejercía presión sobre Irán para que buscara ese acuerdo, Irán hizo lo mismo: sumaba centrifugadoras a su combinación de fichas y ejercía presión sobre Estados Unidos para que buscara un acuerdo en lugar de enfrentarse a un Irán con una capacidad de armas nucleares latente.

Una encrucijada

Para el verano de 2013, Estados Unidos e Irán (junto con sus socios en todo el mundo) se encontraban en una encrucijada incómoda e insostenible. Por su parte, Irán logró demostrar su

voluntad de ir al paredón en defensa de su programa nuclear restante y de crear suficiente incertidumbre sobre la naturaleza y el alcance del problema, al punto de que el desenlace preferido por los iraníes (un acuerdo en el que conservaran aspectos significativos de su programa nuclear existente) fue ampliamente aceptado en todo el mundo. Irán había planteado las cuestiones relativas a su programa nuclear, otorgándole una condición de interés nacional más elevada de lo que su valor intrínseco sugeriría, lo cual, por lo tanto, intensificó la percepción internacional de que el país no estaba dispuesto a renunciar a un programa nuclear con una gama completa de capacidades. Los iraníes trazaron líneas rojas con respecto a cualquier acuerdo nuclear futuro, comenzando con la proposición de que se tendrían que permitir nuevos avances sin cesar y que el programa nuclear no podría dar ni un solo paso atrás. En otras palabras, Irán no solo aumentaba las apuestas del juego con cada nueva centrifugadora, sino que también aumentaba el valor percibido de cada una.

Por otra parte, Estados Unidos tenía la ventaja con respecto a la economía de Irán y contaba con el apoyo de suficientes Estados en todo el mundo con respecto a la noción de que Irán tenía la obligación de cumplir sus compromisos nucleares de manera expedita. Sin embargo, este respaldo era limitado y condicional, lo que suponía ciertas restricciones en el alcance del apoyo internacional a la presión continua sobre Irán. Aunque Estados estaba preocupado por el programa nuclear de Irán, la mayor parte del mundo no creía que la única forma de abordar esas preocupaciones fuera que Irán pusiera fin a todo su programa nuclear.

Además, la economía de Irán ya había comenzado a estabilizarse en el verano de 2013, toda vez que la inflación, el desempleo y la depreciación de la moneda se nivelaron después de importantes alzas. Adicionalmente, las perspectivas de un futuro aislamiento de Irán se veían limitadas por: 1) el mercado petrolero internacional, donde ya se comercializaba petróleo a precios sin precedentes debido a la preocupación por la oferta; y 2) el alcance ya masivo de las disposiciones de las sanciones vigentes. Si el Gobierno de Obama estaba decidido a seguir avanzando en el daño a la economía iraní, tendría que hacerlo con herramientas que habrían de mermar la salud y el bienestar del pueblo iraní (y posiblemente la economía mundial, dado que en ese entonces Irán suministraba más de un millón de barriles diarios de petróleo en un mercado petrolero restringido con precios altos). Teniendo en cuenta la experiencia de Irak en el decenio de 1990, muy pocas personas apoyaron la instigación de una crisis humanitaria en Irán o el colapso de sus propias economías en el intento.

Por su parte, Irán no era en absoluto estable o seguro. Tras observar los acontecimientos regionales durante la Primavera Árabe con una mezcla de alegría y temor, el Gobierno iraní estaba muy consciente del riesgo para su propia estabilidad que podría derivarse de una mayor dislocación económica. Aunque la economía de Irán había frenado al menos temporalmente su espiral de muerte después de la elección de Rouhani, no estaba en absoluto en condiciones de lograr mucho más que un crecimiento marginal y podría volver a caer en una situación desesperada. El presidente electo Rouhani no tardó en confirmar sus peores temores de que el sistema bancario de Irán era cada vez más insolvente y de que ninguna combinación de reformas podría sustituir la necesidad esencial de deshacerse de las sanciones económicas. Estas eran el obstáculo fundamental para cualquier prosperidad económica futura de Irán, en la que había basado su campaña electoral y en la que funcionarios iraníes más pragmáticos ponían en juego sus esperanzas para el sustento del sistema iraní.

Por lo tanto, en 2013, tanto Estados Unidos como Irán se encontraron ante una tremenda incertidumbre con respecto al rumbo a seguir y sin garantías de que sus respectivas estrategias se tradujeran en un desenlace satisfactorio para ellos. En cambio, en conversaciones secretas que comenzaron en Omán y continuaron allí, en Suiza y en Nueva York, Estados Unidos e Irán trataron de negociar una salida del callejón sin salida en el que se encontraban. Tuve el privilegio de que se me pidiera que participara en estas conversaciones, una vez más desde una posición elevada en el Departamento de Estado, esta vez como Coordinador Adjunto de Sanciones de todo el Departamento. Mi función consistía principalmente en desarrollar los componentes de alivio de las sanciones para nuestras negociaciones con Irán, aunque (dados mis antecedentes nucleares) también eché una mano en el desarrollo de los tipos de restricciones y disposiciones de vigilancia que serían necesarias para un acuerdo, así como la secuencia y el acoplamiento de cualesquiera consideraciones en el ámbito nuclear y de las sanciones para un acuerdo.

En las negociaciones subsiguientes, nosotros y los iraníes nos enfocamos en desarrollar lo que finalmente otros catalogaron de desenlace “ganador”, en el que Irán aceptaría restricciones a su programa nuclear y disposiciones de transparencia que iban más allá de sus obligaciones legales existentes en virtud del TNP, a cambio de una relajación de las sanciones estadounidenses e internacionales. El primer paso de este proceso concluyó en noviembre de 2013, cuando el P5+1 e Irán adoptaron el Plan de Acción Conjunto (PAC). Se trataba de un documento cuidadosamente negociado, que concedía a ambas partes cierto respiro de las presiones que se

estaban ejerciendo, toda vez que se frenaba el programa nuclear de Irán de forma significativa y se mitigaba la presión de las sanciones, pero no demasiado. El Plan de Acción Conjunto también era deliberadamente incompleto en lo que se refiere a un acuerdo integral, de modo que Irán seguía necesitando que se suavizaran más las sanciones para reparar su dañada economía, mientras que Estados Unidos y sus asociados aun necesitaban más restricciones permanentes y medidas de transparencia para tener alguna confianza en la naturaleza del programa nuclear de Irán. Luego del PAC, se sostuvieron laboriosas negociaciones durante los siguientes veinte meses, cuyo resultado fue el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). En enero de 2016, el P5+1 e Irán anunciaron la “implantación” formal del PAIC.

Tanto el PAC como el PAIC fueron objeto de riguroso escrutinio en Estados Unidos, en Irán y en las capitales de toda la comunidad internacional. Ambos sobrevivieron a importantes críticas. En Irán, las críticas se concentraron en las concesiones nucleares de ese país, que elementos de la línea dura de la población y el Gobierno tildaron de traición fundamental a los derechos nacionales de Irán. En Estados Unidos, las críticas apuntaron a que las concesiones nucleares de Irán no eran ni suficientemente profundas ni duraderas, y que el alivio de las sanciones favorecería las actividades malintencionadas de Irán de otras maneras (por ejemplo, mediante el apoyo iraní al terrorismo). Esencialmente, el debate sobre esta cuestión se redujo a dos posiciones: 1) una mayor presión acabaría por abrumar el compromiso y la resolución nucleares de Irán, y 2) una mayor presión probablemente no lo haría e intentarlo entrañaba grandes riesgos, entre ellos que el programa nuclear de Irán (y por lo tanto el problema que tratábamos de resolver) creciera.

Una diferencia fundamental entre ambas posiciones era el grado de certeza que se expresaba con respecto a cada una de ellas. Los opositores del PAIC sostenían que se podía lograr más dolor y que este tendría el efecto deseado. Los defensores del PAIC no descartaron esa posibilidad, sino que mostraron su preocupación en el sentido de que, si esa estrategia no funcionaba, habría menos posibilidades de hacer efectivo un enfoque diplomático en el futuro, ya sea porque sería difícil que se ejerciera una presión adicional en materia de sanciones o porque Irán no la interiorizaría como se deseaba. En última instancia, este bando temía que era más probable que el peso de las sanciones disminuyera en el futuro en vez de incrementarse, lo que daría lugar a un peor acuerdo posteriormente de lo que se podía lograr en 2013 y 2015.

No se sabe ahora si los oponentes o los defensores tenían razón. En realidad, es cierto que, tras

años de presión por las sanciones, la política iraní cambió. Se puede debatir el alcance del cambio, dadas las aseveraciones del Gobierno iraní de que estaba dispuesto a aceptar un programa nuclear más restringido en 2005 que el que surgió en el Plan de Acción Integral Conjunto, o el papel que tuvieron las sanciones. Sin embargo, tras el episodio diplomático de 2003-2005 entre Irán y los 3 de la Unión Europea en el que se hizo esa oferta, la política iraní se endureció y se convirtió en una defensa irreflexiva del ciclo de combustible nuclear y en una negativa a aceptar cualquier tipo de restricción, incluso de forma temporal. Esta no fue la misma posición que se adoptó en las negociaciones del Plan de Acción Conjunto o del Plan de Acción Integral Conjunto. Por ende, la perspectiva iraní sobre sus prioridades nacionales debe haber cambiado durante el tiempo transcurrido. Irán demostró durante el período de 2006 a 2013 que sus intereses económicos iban a la zaga del programa nuclear en importancia. Cuando concluyeron las negociaciones sobre el PAIC en 2015, el sentido de las prioridades de Irán a corto plazo (si no de forma permanente) había cambiado, e Irán estaba dispuesto a aceptar limitaciones y medidas de vigilancia de su programa nuclear que eran inconcebibles en 2006. Dado el papel que desempeña el Líder Supremo de Irán en la toma de decisiones sobre las conversaciones y sus resultados, eso no es suficiente para llegar a la conclusión de que tal cambio debe atribuirse al hecho de que Irán tuviera un nuevo presidente. Además, algunas de las mismas personas que apoyaron el PAC y el PAIC en Teherán en 2013-2015 se opusieron a medidas de fomento de la confianza aún menores que el Presidente Ahmadinejad incluyó en la propuesta del Reactor de Investigación de Teherán (TRR, por sus siglas en inglés) de 2009. Sus posiciones cambiaron en términos concretos.

Por otro lado, también había límites en lo que Irán podía aceptar como desenlace de las conversaciones. Los iraníes dijeron a los negociadores de EE.UU. de forma constante desde el inicio de las conversaciones del P5+1 en agosto de 2013 que estarían dispuestos a considerar restricciones temporales al programa nuclear iraní, pero no el cese y tampoco restricciones que duraran una fracción considerable de tiempo para siempre. Esta posición se mantuvo constante, incluso cuando los límites precisos de la posición negociadora iraní parecían variar.

Muchos críticos del PAIC han sugerido que el equipo estadounidense simplemente tomó las líneas iraníes y las aceptó como un hecho, sin ningún tipo de retroceso. Este no es el caso. La delegación estadounidense pasó meses, a menudo por su cuenta, manteniendo una línea dura con respecto al alcance aceptable de un futuro programa nuclear iraní (e incluso el programa de misiles de Irán). Personalmente estoy convencido de que esta posición fue esencial para que

el PAIC se cumpliera tal como era y que, si Estados Unidos no se hubiera mantenido firme, se habría llegado a un acuerdo con Irán que no estaba a la altura de las líneas que establecimos en las conversaciones. Sin embargo, con el tiempo, quedó claro según diversas fuentes (incluidos los indicadores mencionados anteriormente) que, si bien los iraníes se habían visto obligados a modificar sus posiciones y a abandonar su situación final deseada de terminación de las sanciones sin ningún otro acomodo nuclear, no era posible persuadirlos para que aceptaran cualquier cosa. Las declaraciones de los negociadores iraníes corroboraron esta línea de pensamiento, toda vez que ofrecieron importantes aclaraciones y refuerzos en cuanto a la naturaleza de la determinación iraní, pero sin conceder este punto central. Aunque la resolución iraní se había resquebrajado, no había desaparecido.

Una vez contada la historia de Irán, vale la pena analizar por qué ocurrió de la manera en que ocurrió, así como buscar una comprensión más amplia del punto de inflexión que conllevó a este resultado y cómo estructurar una manera menos *ad hoc* de elaborar y ejecutar las sanciones.

En la búsqueda de puntos de inflexión

EN LOS CAPÍTULOOS ANTERIORES, analizamos el dolor de las sanciones y la resolución de forma aislada, al identificar formas de clasificar y sopesar los factores que componen estos elementos críticos de influencia que ambas partes aportan a un conflicto. También consideramos el caso de Irán a medida que avanzaba. En este capítulo, examinaremos el esfuerzo por encontrar la intersección de estas dos fuerzas, que en última instancia es el truco de una campaña de sanciones: someter a un país a un dolor tal que ceda lo más rápidamente posible y modifique su comportamiento de manera mutuamente aceptable (si no ideal). Sostengo que el PAIC constituye tal intersección de dolor, resolución y oportunidad para que un país sancionado se libere.

Para alcanzar el punto de inflexión “ricitos de oro” de la presión efectiva de las sanciones y los cambios de la determinación es necesario desarrollar una estrategia para aplicar el dolor. A partir de las cuestiones consideradas en los capítulos anteriores, creo que es necesario diseñar y aplicar las sanciones siguiendo el marco que se presentó en la introducción y que se ha vuelto a exponer aquí. Un Estado debe

- identificar los objetivos que se persiguen con la imposición del dolor y definir las

medidas correctivas mínimas necesarias que el Estado objeto de las sanciones debe adoptar para que se elimine el dolor;

- comprender en la medida de lo posible la naturaleza del Estado objeto de las sanciones, incluidas sus vulnerabilidades, intereses, compromiso con lo que haya hecho para suscitar las sanciones y disposición para absorber el dolor;
- desarrollar una estrategia para aumentar el dolor de manera cuidadosa, metódica y eficiente en las áreas que son vulnerables y evitar al mismo tiempo las que no lo son;
- supervisar la ejecución de la estrategia y recalibrar continuamente sus supuestos iniciales acerca de la resolución del Estado objeto de las sanciones, la eficacia del dolor infligido para destruir esa determinación y la manera idónea de mejorar la estrategia;
- presentar al Estado objeto de las sanciones una declaración clara de las condiciones necesarias para la eliminación del dolor y una oferta para llevar a cabo las negociaciones necesarias a fin de alcanzar un acuerdo que elimine el dolor al tiempo que se satisfacen los requisitos del Estado sancionador; y
- aceptar la posibilidad de que, pese a una estrategia cuidadosamente elaborada, el Estado sancionador pueda fracasar debido a ineficiencias inherentes a la estrategia, a un malentendido del Estado objeto de las sanciones o a un impulso exógeno en la determinación y la capacidad de resistencia del Estado objeto de las sanciones. En cualquier caso, un Estado debe estar preparado para reconocer su fracaso y cambiar de rumbo o aceptar el riesgo de que si continúa con su actual rumbo podría ocasionar peores resultados a largo plazo.

En la abstracción más simple, podemos imaginar un escenario en el que se aplica una sanción, un país objeto de sanciones responde, y después de uno o dos movimientos, la situación se resuelve de la manera más amigable posible en estas circunstancias. Uno o ambos bandos acuerdan un descenso por parte de uno o ambos bandos, lo que permite un arreglo (permanente o no) y la eliminación de las sanciones y el establecimiento de una nueva normalidad. De hecho, un estudio de la historia de las sanciones (por cortesía de Hufbauer, Schott y Elliott) defiende la noción de que esta es la pauta predominante para la aplicación de las sanciones, ya que a lo largo del siglo XX se han impuesto muchos regímenes de sanciones modestos y, en breve lapso, se han desmantelado.

Sin embargo, los casos más difíciles rara vez se resuelven tan limpiamente. Esto puede deberse a que las sanciones son un instrumento totalmente inapropiado para utilizar en la situación en

cuestión. Sin embargo, también puede tratarse de una negligencia básica en la adhesión a un marco estratégico en la aplicación de las sanciones, lo que da lugar a las tres causas más comunes de fracaso de las sanciones: alcance insuficiente, alcance excesivo y metas confusas.

Alcance insuficiente

En ocasiones, a pesar de los mejores esfuerzos de un sancionador, la imposición de sanciones no genera el dolor necesario para impulsar un cambio de política. De hecho, este es el caso básico de la imposición del dolor de las sanciones hasta que se alcanza un punto de inflexión: la imposición de sanciones marcha por su ruta definida, sumando dolor e infligiendo daño a lo largo del camino. Y, en algún momento, se acciona un interruptor y el Estado que recibe el dolor da el paso necesario para evitar más dolor.

Sin embargo, hay algunas iniciativas de sanciones que nunca cumplen sus objetivos y nunca modifican el comportamiento del Estado opuesto. Un ejemplo de ello podría ser la mencionada decisión iraní de imponer sanciones recíprocas a antagonistas principalmente europeos desde 2006 hasta 2013. Esta medida puede haber tenido valor político en el país, pero desde el punto de vista de afectar la estrategia de la parte sancionada (en estos casos, para lograr que retiraran las sanciones que estaban aplicando contra Irán) estas sanciones fueron un fracaso lamentable.

Por qué fracasaron es una pregunta interesante. El problema probablemente radica en la insuficiencia de las sanciones impuestas. La economía europea no se vio suficientemente afectada en ninguno de los dos casos como para impulsar o justificar la reconsideración de la política. Lógicamente, esto sería un argumento a favor de que Irán intensificara la fuerza de sus sanciones para tener el impacto político deseado. Sin embargo, no lo hizo. En cambio, Irán continuó vendiendo petróleo y comprando otras cosas de Europa.

Hay dos opiniones convergentes que brindan explicaciones lógicas para este desenlace. La primera es que los funcionarios iraníes consideraron que su escalada de sanciones mermaría la disposición de Europa a mantener el rumbo y rechazaría las sanciones aún más severas impuestas por Estados Unidos. Desde las declaraciones de política que realizaron los dirigentes europeos sobre el expediente iraní hasta las simples realidades económicas en cuanto al peso económico relativo y las oportunidades de que dispone Europa, muchos observadores externos, y seguramente los responsables de la política iraní, consideraron que la determinación europea

estaba intacta y seguiría estándolo. Sin embargo, durante mucho tiempo, Europa tampoco estuvo dispuesta a abandonar por completo a Irán, y eligió un camino intermedio. Una exagerada campaña de sanciones iraníes podría haber inclinado esta balanza y alejado el propio interés de Irán de mantener algunos lazos y relaciones comerciales.

La segunda explicación es que los líderes de Irán entendieron que su país sería el peor para una mayor escalada. Desde una posición económica comprometida, decidieron que su propio compromiso de mantener la aplicación del dolor contra Europa disminuiría con el tiempo, lo que podría socavar su capacidad de lograr una solución diplomática marginalmente mejor. En consecuencia, en lugar de comprometerse en una escalada inútil y costosa, ambos tomaron la ruta más pragmática y cautelosa.

En términos abstractos, el hecho de que un régimen de sanciones no logre sus objetivos iniciales debería lógicamente inducir al Estado sancionador a reconsiderar esos objetivos. La cuestión es entonces si el esfuerzo de las sanciones es en sí mismo erróneo o si los instrumentos son simplemente insuficientes. Como se ha señalado anteriormente, si una parte sancionadora decide que la estrategia todavía puede tener éxito si el régimen de sanciones se amplía, modifica o reorienta, entonces todavía no se ha “logrado” un alcance insuficiente; más bien, el punto de reevaluación se convierte simplemente en un obstáculo para la política de sanciones que se está aplicando. Por otra parte, una parte sancionadora puede decidir que la estrategia es fatalmente defectuosa y, en su lugar, modificarla para emplear nuevos instrumentos más duros (como la fuerza militar) o cambiar sus objetivos para alinear los instrumentos existentes con objetivos más plausibles. Esta reevaluación por parte del Estado sancionador no requiere una revisión formal de la política, aunque puede incluirla. En cambio, la reevaluación puede comenzar simplemente con el hecho de que algún tenga la impresión cada vez más fuerte de que el camino elegido no va a funcionar.

Alcance excesivo y consecuencias indeseadas

El exceso de alcance de las sanciones se produce cuando estas han sido tan onerosas que obligan al Estado objeto de las sanciones a duplicar su conducta objetable existente o a intensificarla. El alcance excesivo de las sanciones es un tema más complicado que el del alcance insuficiente de las sanciones, en parte porque es menos demostrable. El alcance insuficiente puede identificarse por el hecho de que el Estado objeto de las sanciones no cambia de rumbo. Por el

contrario, tanto los defensores de las sanciones como los observadores objetivos pueden argumentar fácilmente que el alcance excesivo es una manifestación no de un enfoque incorrecto de las sanciones, sino más bien del carácter agresivo del Estado objeto de las sanciones. Al igual que en el caso de las sanciones de alcance insuficiente, se argumenta que las sanciones “fracasaron” porque las mismas fueron un obstáculo insuficiente para la mala conducta, y no que las sanciones en sí mismas provocaron la mala conducta.

Sin embargo, esta postura sugiere que no se justifica que los Estados objeto de las sanciones consideren la imposición de estas como una violencia que les están infligiendo los sancionadores. Corrobora la opinión (que considero errónea) de que las sanciones no son una fuerza aplicada estratégicamente, sino más bien medidas puramente defensivas aplicadas por un Estado sancionador para defenderse. Como he escrito en otras ocasiones, este argumento se ve desmentido tanto por la retórica que rodea las sanciones como por el carácter de los propios instrumentos y la forma en que se aplican¹.

Si en lugar de ello se piensa en las sanciones como un instrumento de fuerza, es fácil comprender cómo puede producirse un alcance excesivo y por qué la respuesta a este puede, a veces, trascender los medios económicos o políticos.

Esto es particularmente cierto cuando la aplicación de las sanciones es tan perjudicial que pone en peligro las motivaciones o intereses primarios del Estado objeto de las sanciones. Un ejemplo clásico es la imposición del embargo petrolero de Estados Unidos contra Japón en el decenio de 1930. Algunos comentaristas han aseverado que esta acción hizo que el gobierno imperial japonés temiera por su supervivencia económica y, con el tiempo, atacara Pearl Harbor en 1941². Para Estados Unidos, sin embargo, el embargo fue una señal de determinación y advertencia a Japón, mientras que simultáneamente cortó el suministro de material vital para el esfuerzo bélico japonés. Lo que Estados Unidos no entendió es que Japón vio esta acción como un *casus belli*. Un argumento similar se puede esgrimir con respecto al alcance excesivo de la fuerza económica contra Alemania durante el período de entreguerras, aunque en forma de “reparaciones”.

Obviamente, el problema de la posibilidad de que las sanciones tengan un alcance excesivo es que preconiza la moderación de los sancionadores si existe la posibilidad de que la parte sancionada reaccione de forma exagerada. Sin embargo, el poder de las sanciones depende (al

menos en parte) de la percepción por parte del Estado objeto de las sanciones de una amenaza de escalada. Si los Estados objeto de las sanciones creen que las cosas pueden mejorar o si pueden acomodarse al dolor, entonces las sanciones pierden su potencia. En cierta medida, el reto al que se enfrentan los sancionadores es el mismo al que se enfrentan sus homólogos militares en la realización de una guerra limitada. Sin el espectro de la aniquilación completa para obligar a la capitulación, los Estados objeto de las sanciones pueden estar menos dispuestos a transigir a corto plazo, lo que prolonga la crisis y el conflicto. Con ese espectro, entonces es posible que el Estado objeto de las sanciones monte en su lugar una contraofensiva que exceda la tolerancia al riesgo del sancionador o que responda de otra manera, como hicieron los japoneses en 1941.

No existe un truco fácil para adivinar cuándo las sanciones pueden trascender el nivel de angustia deseado y convertirse, en cambio, en un factor desencadenante para que el Estado objeto de la sanción arremeta. El éxito radica más bien en un examen cuidadoso de los intereses del Estado objeto y en saber hasta dónde presionar. El enfoque sugerido con respecto a la medición de la determinación también es útil en este caso, ya que los tipos de análisis necesarios para comprender si un Estado objeto está a punto de doblegarse también pueden señalar indicios de que un Estado objeto está a punto de empeorar la situación. Pero, en última instancia, es esta posibilidad la que debería hacer que los defensores de las sanciones cesen en su defensa.

Otro riesgo del alcance excesivo de las sanciones es la creación de un dolor no intencionado (y, en última instancia, improductivo) para el Estado objeto de las sanciones. Toda medida de política exterior conlleva cierto riesgo de consecuencias imprevistas. Esas consecuencias pueden tener un sabor estratégico: por ejemplo, que la decisión de emprender una misión militar prive a una fuerza de la capacidad de emprender otra, aunque la segunda misión sea más vital para el futuro del Estado en cuestión. Las sanciones también pueden compartir este riesgo: utilizar las sanciones para reducir la capacidad de un importante exportador de petróleo para poner petróleo en el mercado significa que el propio mercado es menos capaz de lidiar con la retirada de la cuota de otro productor de petróleo.

Sin embargo, en el caso de las sanciones, la consecuencia no intencional que se cita con más frecuencia es el sufrimiento humanitario. Como se describe en el Capítulo 2, “Irak en el decenio de 1990” se ha convertido en el niño del cartel del concepto de sanciones que redundan en consecuencias humanitarias indebidas, y cientos de miles de iraquíes son los más afectados por

las privaciones económicas impuestas como resultado de las sanciones y la política del Gobierno iraquí en respuesta a ellas. Incluso los regímenes de sanciones con excepciones humanitarias pueden contribuir a los problemas humanitarios debido a los efectos más amplios de las medidas seleccionadas. En Irán, por ejemplo, durante 2012 y 2013 se informó que no se disponía de medicamentos y equipos médicos no porque su comercio estuviera prohibido, sino más bien porque costaban demasiado para el iraní promedio debido a la escasez y la depreciación de la moneda iraní³. Estados Unidos y sus socios, mediante las sanciones, contribuyeron directamente a la depreciación del rial iraní y, por consiguiente, incidieron (aunque involuntariamente) en la creación de este problema.

El alcance excesivo de las sanciones de este tipo no es solo un problema para los trabajadores humanitarios. La presión de las sanciones mal dirigidas también puede socavar la utilidad de un régimen de sanciones al endurecer la determinación (al ayudar al gobierno objeto de las sanciones a culpar a un tercero en lugar de aceptar la culpa de sus propias fechorías) y crear un círculo vicioso de resentimiento cada vez más profundo hacia el mundo exterior. Los sancionadores deben ser cautelosos (y responder, cuando sea posible) a los indicios de que su régimen de sanciones está teniendo consecuencias imprevistas importantes, porque esos efectos podrían ser contraproducentes tanto a corto como a largo plazo.

El esfuerzo de EE.UU. para apuntar a Irán a través de los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica (IRGC) es un ejemplo didáctico. Desde 2006 hasta 2010, gran parte de la estrategia de Estados Unidos consistió en identificar la letanía de fechorías cometidas por el IRGC y extrapolar a partir de ahí una base para aislar económicamente a Irán. El enfoque fue sencillo (y ayudado por la conducta iraní): mostrar que el IRGC era un mal actor e instar a los socios a prohibir cualquier actividad económica con él o sus representantes. Con el tiempo, esta estrategia adquirió elementos adicionales. Legalmente, Estados Unidos decidió que toda transacción importante con el IRGC y sus socios merecía ser cortada del sistema financiero de Estados Unidos (mediante la Ley Integral de Sanciones, Responsabilidad y Desinversión contra Irán de 2010 [CISADA]). Desde el punto de vista diplomático, Estados Unidos amplió el alcance de su condena al IRGC, al incluirlo en numerosas listas de sanciones diferentes, y algunos miembros fueron señalados en virtud de la legislación de Estados Unidos por violaciones de los derechos humanos, acciones en Siria, pruebas de misiles balísticos, y así sucesivamente. El IRGC, que ya es poderoso en Irán a nivel nacional, también fue presentado por Washington como el centro de toda la conducta del Gobierno iraní. De nuevo, esta afirmación tenía una base

objetiva. Pero la intención de la estrategia de Estados Unidos era hacer que el IRGC e Irán fueran conceptos inseparables con el objetivo de enfriar incluso las formas legales de negocio con Irán bajo el precepto de que nadie podía saber fuera de Irán si el IRGC estaba involucrado o era el beneficiario de las transacciones a un nivel profundo.

Aunque las sanciones estadounidenses apuntaron explícitamente al IRGC, podría decirse que el IRGC se fortaleció durante este período. ¿Por qué? Creo que dos factores explican esta situación. El primero es que los funcionarios del IRGC estaban en buena posición para capitalizar la corrupción inherente a la economía iraní que se enriqueció con la negligente administración de Ahmadinejad de 2005 a 2013. Poseían las conexiones y la riqueza para situarse en el centro de la economía iraní, utilizando los fondos disponibles para hacerse de porcentajes de participación significativos, si no de control absoluto, en una variedad de ámbitos económicos iraníes. En segundo lugar, irónicamente, las sanciones y la hostilidad de EE.UU. hacia el IRGC obligaron al sistema iraní a confiar en el IRGC y a apoyarlo. El IRGC era un medio primordial mediante el cual Irán podía adquirir artículos sensibles que de otro modo estarían prohibidos en virtud de las sanciones, lo que convertía al IRGC una vez más en héroes para el Gobierno iraní y los beneficiarios económicos de su empresa de contrabando. Por esta razón, a medida que Irán se empobrecía y se hacía más vulnerable a la presión económica, el IRGC se fortalecía.

Esta realidad ha hecho que la aplicación del PAIC sea especialmente difícil porque las empresas internacionales no pueden escapar a la posibilidad de que sentado en el otro extremo, incluso de las transacciones legítimas, había un actor muy ilegítimo. Incluso en el marco del PAIC, el IRGC no debe ser retirado de las sanciones de Estados Unidos, lo que expone a las empresas no iraníes al riesgo de ser castigadas por violaciones de las sanciones de Estados Unidos. Por esta razón, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos dio el paso un tanto extraordinario de indicar que incluso las transacciones con entidades controladas por el IRGC podrían no ser necesariamente sancionables durante una actualización de la orientación jurídica vigente a finales de 2016. Sin embargo, como mostró un análisis de Reuters en enero de 2017, los beneficiarios de muchos acuerdos extranjeros con Irán en el marco del PAIC seguían implicando al IRGC a cierto nivel⁴.

Como era de esperar, esto ha dado lugar a acusaciones de que, si bien los defensores del PAIC esperaban que este condujera a una apertura económica en Irán contraria al IRGC y al control

estatal, se ha demostrado lo contrario, al menos a corto plazo. Habida cuenta de la hostilidad y el temor que, una vez más, justificadamente, sigue rodeando al IRGC en Estados Unidos y en la comunidad internacional en general, puede concluirse con seguridad que las sanciones de Estados Unidos centradas en el IRGC en el período inicial de aplicación de la ley no han hecho mucho daño al IRGC. En cambio, ello puede haber contribuido a retrasar la aplicación del PAIC. Peor aún, dado que la respuesta del IRGC a las sanciones fue colocarse más en el centro de los asuntos iraníes, el enfoque de Estados Unidos hacia el IRGC en última instancia podría haber ayudado a reforzar el control del IRGC sobre el país.

Es importante señalar que esto no fue una sorpresa para muchos analistas que estudiaron el caso de Irán desde 2006 hasta 2016, incluidos algunos del Gobierno de Estados Unidos. En última instancia, las exigencias de la situación obligaron a Estados Unidos y sus socios a aplicar este tipo de estrategia. De hecho, si bien es posible que un enfoque de sanciones contra el IRGC haya limitado el alivio de las sanciones sobre Irán que suponía el PAIC, también es posible que un enfoque de sanciones diferente no haya logrado generar la presión necesaria para alcanzar el PAIC. Mi objetivo con esta observación no es sugerir que Estados Unidos debería haber optado por un enfoque diferente al régimen de sanciones en 2006-2010, sino más bien subrayar la cuestión de que las consecuencias de segundo y tercer nivel de las acciones de las sanciones son a veces difíciles de predecir. Habida cuenta de ello, las consecuencias imprevistas de las sanciones merecen un estudio considerable tanto en el mundo académico como por parte de los profesionales de las sanciones. Deberían observar la situación del IRGC y tenerla presente al elaborar futuros regímenes de sanciones.

Metas confusas

En las secciones anteriores, hago una suposición predominante: que el sancionador persigue un conjunto de metas uniformes y comúnmente entendidas. En muchos casos, esto es probablemente cierto. El sancionador tal vez no pueda alcanzar su meta, pero sabe lo que trata de hacer y, por consiguiente, tiene un conjunto claro de umbrales que las sanciones le ayudan a cruzar.

Sin embargo, es probable que esto no sea universalmente cierto, y los casos de Irak e Irán demuestran claramente este problema particular. Para Irak, las metas identificadas al principio de la campaña de sanciones eran claras: acabar con la capacidad de Irak de amenazar a sus

vecinos con armas de destrucción en masa y evitar más agresiones de Saddam Hussein. Con el tiempo, la meta cambió: ya no era aceptable contener a Saddam Hussein (en parte por el temor a que el régimen de sanciones se desvaneciera) porque se lo consideraba incontenible. En cambio, la única meta aceptable que se podía alcanzar era la eliminación de Saddam del poder. Al lograrse esta meta, Irak podría volver a ser una nación digna de confianza. Como resultado, se lograría la meta final de desarmar a Irak.

El problema es que la presión de las sanciones (incluso combinada con la amenaza de la fuerza) fue insuficiente para motivar a Saddam a salir de Irak antes de que comenzaran las hostilidades en marzo de 2003. Las metas cambiantes de las sanciones (que pasaron de contener la amenaza en que podría convertirse Irak a asegurar que Irak nunca estuviera en condiciones de amenazar a sus vecinos) sencillamente aumentaron la carga que la presión de las sanciones y la amenaza de la fuerza se vieron obligadas a soportar. Y, al poner el listón tan alto, los responsables de la toma de decisiones de Estados Unidos y sus asociados casi se aseguraron de que los medios no militares para lograr la meta fueran un fracaso, en particular cuando se hizo evidente que la presión que Estados Unidos y sus asociados trataban de aplicar a Saddam Hussein simplemente no surtían ningún efecto por la evasión de las sanciones y con la deliberada falta de preocupación de Saddam por el sufrimiento de su población.

En el caso de Irán, una oscuridad similar enturbió las deliberaciones sobre las metas y los objetivos conexos de la campaña de sanciones relacionadas con la energía nuclear. En su formulación más directa, la meta de Estados Unidos era impedir que Irán produjera o adquiriera un arma nuclear. El que Irán tendría/tuviera una capacidad latente en materia de armas nucleares quedaba establecido por el buen funcionamiento de una instalación de centrifugado de uranio durante los últimos años de la administración de George W. Bush. Irán sería capaz, incluso si sus instalaciones existentes fueran destruidas, de resucitar su programa de armas nucleares en el momento y lugar que eligiera. Yo diría que la administración de George W. Bush no fue la única responsable de que Irán se encontrara en el precipicio nuclear y que, como se indica en el Capítulo 3, Irán alcanzó un grado significativo de latencia al adquirir clandestinamente centrifugadoras de uranio a finales del decenio de 1980 y realizar experimentos ilícitos con ellas en el decenio de 1990. La tarea de las administraciones de George H. W. Bush, Clinton, George W. Bush y Obama era buscar una solución para el programa nuclear de Irán que le impidiera desarrollar físicamente armas nucleares y decidir políticamente su consecución.

Para 2009, había surgido un saludable debate en Washington, así como en las capitales de todo el Oriente Medio, sobre si esta meta trazada podía lograrse por medios no militares. Hubo opiniones a favor y en contra, con perspectivas que iban desde la convicción de que, incluso si las sanciones obligaban a Irán a hacer concesiones, nunca se le podría confiar ningún tipo de programa nuclear porque el riesgo de que hiciera trampas era demasiado fuerte. En este debate también se planteó una cuestión más fundamental sobre el carácter del Gobierno iraní. Algunos creían apasionadamente (y muchos siguen creyendo) que el actual sistema de gobierno iraní es incompatible con las buenas relaciones con Occidente o sus vecinos regionales. En diversos grados, creen que el cambio de régimen en Irán es una condición previa necesaria para lograr una seguridad sostenible y un orden político en Oriente Medio, y que un cambio en el Gobierno iraní sería mejor para la población iraní también. Para los analistas y políticos de esta escuela de pensamiento, las sanciones fueron un componente vital de una amplia estrategia para enfrentar toda la gama de mal comportamiento de Irán. Hasta que, y a menos que, cada elemento constitutivo de ese mal comportamiento fuera resuelto, una solución negociada que implicara un alivio de las sanciones para Teherán era inherentemente sospechosa. Algunos en este bando pueden haber estado preparados para aceptar modestas modificaciones a la política de sanciones de EE.UU., conscientes de la política iraní. Otros pueden haber estado preparados para reconocer que algunos elementos fundamentales de la política iraní permanecerían inalterados en cualquier acuerdo negociado. Por ejemplo, podrían haber reconocido que la situación interna de los derechos humanos en Irán podría no mejorar como resultado de un acuerdo nuclear pero que, además de abordar las cuestiones relativas al programa nuclear iraní, Irán debía hacer un ajuste con respecto a su apoyo a Hezbolá para recibir un alivio de las sanciones.

Por el contrario, otros (incluida la administración de Obama, en su conjunto) aceptaron una lógica diferente. Empezó con ciertas suposiciones sobre el problema que enfrentaban Estados Unidos y sus socios, y la probabilidad de que las sanciones (o, lo que es lo mismo, la presión externa como asunto general) cambiaran globalmente las políticas y prácticas iraníes. Para estos analistas y políticos, era necesario tener una visión más limitada de lo que las sanciones podían hacer y lo que la política de Estados Unidos podía lograr. Pocos de estos individuos, si es que hay alguno, verían como aceptable la gama de actividades destructivas y repugnantes de Irán. La mayoría, de hecho, subrayaría libremente su oposición al comportamiento de Irán en este sentido. Pero tenían una comprensión diferente de lo que se pretendía lograr con el régimen de

sanciones instalado desde 1996 hasta 2013 y de lo que era posible incluso en circunstancias ideales. En consecuencia, tenían otra visión del PAIC y una forma diferente de medir su éxito. Además, algunos (entre los que me incluyo) sostenían que una estrategia diferente, cuyo núcleo fuera un compromiso económico y político en lugar de un aislamiento, sería más eficaz para abordar la situación política y de derechos humanos interna de Irán y que diferentes instrumentos (como las interceptaciones marítimas) tendrían más éxito para controlar el apoyo de Irán al terrorismo en el extranjero.

Durante un tiempo, la combinación de la amenaza de la fuerza militar estadounidense y un enfoque global y ampliamente unificado de las sanciones ocultó este debate, ya que todos los que se oponían en Washington (y más allá) al desarrollo de armas nucleares iraníes podrían encontrar algo en la estrategia de Estados Unidos y sus socios a lo que aferrarse. Este ocultamiento se vio facilitado por un enfoque holístico de las sanciones, con la imposición de medidas contra personas y entidades iraníes por una serie de malas acciones. En algunos casos, como ocurrió con el IRGC, ciertas entidades fueron objeto de múltiples ataques a través de múltiples instrumentos jurídicos, aunque sus penalizaciones se superponían. Al lanzar acusaciones contra el IRGC y a otros en Irán, se presentaron los argumentos más sólidos posibles para sustentar que las numerosas malas acciones de Irán ameritaban el aislamiento internacional. Sin embargo, aunque tenía sentido en ese momento, se trataba de un error táctico por parte de la administración Obama, el cual contribuyó a causar los problemas que surgieron en torno al esfuerzo de las negociaciones entre 2013 y 2016.

En mi opinión, este debate se reabrió con el PAIC porque los objetivos de la estrategia de sanciones se volvieron confusos y oscuros. Cada una de las partes en el debate, tanto a favor como en contra, podía argumentar que la otra parte estaba malinterpretando el propósito del esfuerzo de las sanciones y llegar a una conclusión diferente en cuanto a si era adecuado aliviar las sanciones en el PAIC. Esto se complicó doblemente cuando se hizo evidente que, además de los objetivos confusos, había una diferencia de análisis en cuanto a la medida en que las sanciones podían impulsar a Irán a hacer concesiones. Para algunos, el cielo era el límite. Otros aceptaban la utilidad limitada, aunque real, del poder de las sanciones contra Irán.

En última instancia, el debate se cristalizó en torno a suposiciones de todas las partes, discutidas en un ambiente político polarizado. No se puede demostrar que nadie tenga razón, en parte porque todos los bandos están alegando puntos contrafácticos sobre la base de su análisis acerca

de un futuro incierto.

Sin embargo, estas opiniones opuestas acerca de la realidad deben conciliarse si se quiere que haya una base de hechos aceptable sobre la cual sea posible evaluar una decisión política tan importante como el PAIC, a pesar de los innumerables objetivos que se persiguen. La cuestión no es si el propio PAIC es bueno; más bien, la cuestión es si la presión adicional podría haber logrado algo “mejor”, definido aquí como un aumento del alcance, la duración o la gravedad de las restricciones vigentes contra Irán en virtud del PAIC o cambios en su gama más amplia de actividades ilícitas.

Los defensores del PAIC afirman que aumentar la presión de las sanciones no habría dado lugar a un mejor acuerdo, si fuera siquiera posible crear esa presión. Como señalé en capítulos anteriores, muchos defensores sostienen que, en el momento en que se iniciaron las negociaciones del PAIC, la presión de las sanciones contra Irán estaba empezando a disminuir y las expectativas en el país habían mejorado. Esta opinión se fundamenta en gran parte en la elección del Presidente Hassan Rouhani en junio de 2013 y su decisión de designar a una serie de expertos tecnócratas para gobernar el país. Pero parte del razonamiento se deriva de la meseta a la que aparentemente había llegado la presión de las sanciones en el otoño de 2013. Diversos indicadores respaldan esta afirmación, que incluso los opositores al PAIC han reconocido en cierta medida (como mínimo, en su insistencia en el otoño de 2013 de que se intensificaran las sanciones). Tres indicadores que vale la pena esbozar aquí son: la mayor estabilidad de las exportaciones de petróleo iraníes, aunque a un nivel significativamente inferior que en 2011 y en años anteriores (Gráfico 8.1); el aumento del comercio no petrolero con Irán (Cuadro 8.1), aunque no a un ritmo suficiente para compensar la pérdida de ingresos derivados del petróleo; y las eficiencias logradas como resultado de las reformas emprendidas antes de 2013 (como por ejemplo, la reducción de las subvenciones y el control de los precios de los productos energéticos) y lo que estaba previsto en cuanto a la futura privatización.

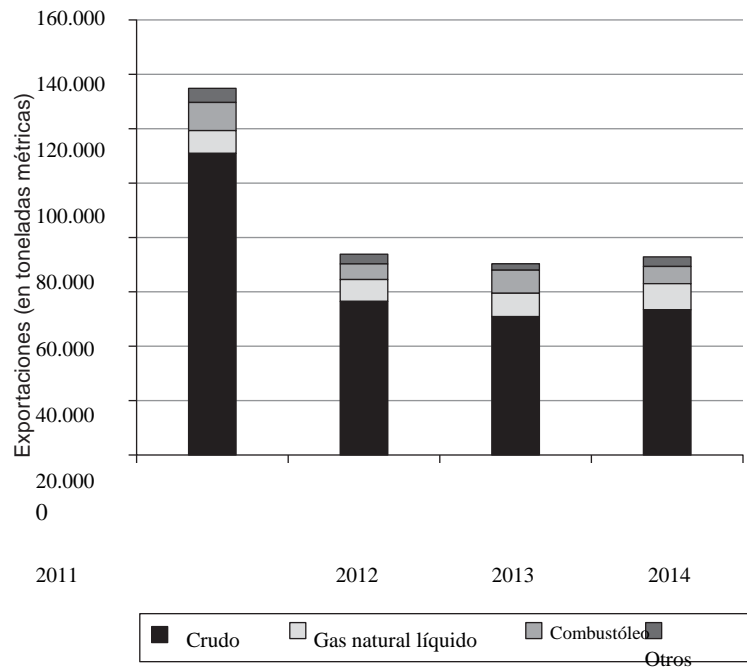


GRÁFICO 8.1 Balanza comercial de Irán 2011–2014 (en millones de dólares estadounidenses)

Fuente: Consulta del Artículo IV del FMI con respecto a Irán (2014)

Cuadro 8.1 Balanza comercial de Irán, 2011–2016 (en millones de dólares estadounidenses)

	2011–12	2012–13	2013–14 (estimado)	2014–15 (Equipo FMI)	2015–16 (Equipo FMI)
Balanza comercial	67.068	30.975	32.761	26.192	18.000
Exportaciones	144.873	98.033	93.560	92.226	88.524
Petróleo y gas	118.231	62.916	56.328	52.754	46.472
Crudo	93.725	44.345	37.837	34.555	29.482
Derivados del petróleo y gas natural	24.506	18.571	18.491	18.199	16.990
No petroleras y gasíferas	26.642	35.117	37.231	39.472	42.052
Importaciones	-77.805	-67.058	-60.799	-66.034	-70.524

Fuente: Consulta del Artículo IV del FMI con respecto a Irán (2014)

Por lo tanto, la expectativa de dolor de los defensores del PAIC no se quedó en una meseta: comenzó a disminuir. La expectativa de los responsables políticos es que lo haría sin el tipo de embargo impuesto a Irak en el decenio de 1990 y posiblemente con las mismas consecuencias. A los responsables políticos también les preocupaba el riesgo de que la fatiga de las sanciones minara el apoyo que se prestaba a la política y que Irán recibiera gratuitamente el beneficio del alivio de las sanciones. La economía pura y dura formaba parte de este cálculo, además de la estrategia: en el momento en que se iniciaron las negociaciones con Irán en 2013, el petróleo todavía se comercializaba a más de 100 dólares por barril.

Sin embargo, los defensores del PAIC no se limitaron a argumentar que la aplicación del dolor no podía intensificarse; también sostuvieron que los opositores del PAIC comprendían mal la intensidad de la determinación iraní. Este argumento se centraba en tres temas: en primer lugar, Irán estaba dispuesto a aceptar considerables dificultades en defensa de su programa nuclear, que se había convertido en un tesoro nacional; en segundo lugar, Irán creía que podía esperar más que Estados Unidos y sus socios, al reducir su incentivo para negociar y aumentar su incentivo para construir hechos sobre el terreno con nuevas instalaciones de centrifugado; y, en tercer lugar, el grado en que Irán es incapaz de comprometerse con su odiado enemigo estadounidense, en particular en cuestiones relacionadas con sus políticas regionales y nacionales. Estos tres factores se combinaron para crear una perspectiva de la resolución de Irán que se oponía intrínsecamente a la capitulación en las negociaciones y, por lo tanto, un límite a cuán lejos los negociadores iraníes estarían dispuestos a llegar.

Los partidarios del PAIC sostuvieron que era posible que una presión adicional pudiera crear

un mejor PAIC, pero que se desconocía si se requeriría una presión mayor para abrumar la determinación iraní y en qué medida. Y, para colmo, los opositores fueron incapaces de articular qué tipo de resultado negociado podía esperarse razonablemente que Irán apoyara y que cumpliera las normas exigidas por los opositores. Sin embargo, los opositores del PAIC, por el contrario, expresaron su confianza en que la inevitabilidad del declive económico de Irán obligaría a los negociadores iraníes a hacer nuevas concesiones, si no inmediatamente, sí a tiempo, dada la preocupación iraní por los disturbios internos a causa de la continua presión de las sanciones. Irónicamente, tanto los partidarios como los opositores del PAIC se inspiraron en sus posiciones para llegar a la conclusión común de que la presión tenía un impacto; las preguntas pasaron a ser cuánto más impacto se podía lograr y con qué fin.

Sin embargo, los opositores no reconocieron el grado en que este enfoque fracasó en Irak. Fue sobre esta base que la administración Obama argumentó que la no aceptación del PAIC cuando las negociaciones concluyeran probablemente resultaría en el conflicto militar: La determinación de Irán de evitar las restricciones totales a su programa nuclear generaría una inevitabilidad de la guerra, como fue el caso de Irak. La negativa iraní a cooperar sería una señal de malas intenciones a largo plazo, que las nuevas restricciones podrían no abordar. Solo un cambio de régimen y una acción militar podrían lograr los resultados deseados de una garantía total. Este punto es particularmente crucial, ya que constituyó otro punto vital del debate: la tolerancia al riesgo establecida en relación con las futuras actividades nucleares iraníes de los opositores al PAIC fue tan baja que creó una norma imposible para las negociaciones, al igual que con Irak en 2003. La lógica de sus propias posiciones obligaría, en todos los escenarios de la capitulación iraní, salvo en los más inconcebibles, a llegar a la conclusión de que Irán no había cedido lo suficiente como para que se pudiera confiar en él. Y, por esta razón, se consideró que su oposición se basaba menos en los méritos del PAIC o del régimen de sanciones que ayudó a crearlo, y más en todo el concepto de un desenlace negociado.

Por consiguiente, la medición de los niveles de dolor y resolución adquirió una importancia que hasta entonces no se había experimentado en los debates relacionados con las sanciones. Antes del acuerdo con Irán, muchos casos de sanciones dieron lugar a la desaparición de la presión de las sanciones antes del colapso del régimen de sanciones o del inicio de la fuerza militar. De lo contrario, se producía una drástica escalada hacia la fuerza militar después de poco tiempo. En este caso, en el caso de Irán, se produjo un acontecimiento poco frecuente: la conclusión

negociada de una cesación del fuego en la que no se dispararon armas. Pero en una cesación al fuego normal, hay claridad en cuanto a la naturaleza de lo que está en juego frente a los antagonistas; con el acuerdo con Irán, el panorama era (y es) más turbio.

Ricitos de oro

La estrategia de las sanciones se apoya sobre un pilar fundamental: que se puede aplicar una combinación de presiones sobre un Estado para vencer su resistencia y conseguir que cambie su política.

Es difícil determinar el punto en que la presión de las sanciones y la resolución del Estado objeto de sanciones están suficientemente equilibradas para crear los compromisos y concesiones que se buscan. La dificultad radica en parte en que el riesgo de alcance insuficiente o alcance excesivo de las sanciones siga vinculado a la perspectiva de la jurisdicción sancionadora. Pero también se debe a que siempre habrá imperfecciones en la información de que disponen tanto el sancionador como el blanco de las sanciones, así como en la forma en que ambos analizan cómo progresará la situación si no hay determinación. Suponiendo que haya un momento (o, más probablemente, momentos) en el que la resolución y el dolor estén equilibrados y que sea ventajoso llegar a un acuerdo para ambas partes, la tarea es analizar cómo interactúan la resolución y el dolor.

La existencia de un “punto de inflexión” tan perfecto revoluciona el análisis de la relación entre sancionador y sancionado, haciendo de su competencia una batalla de tiempo, recursos y voluntad. Para el sancionador, el juego deviene en aumentar el dolor para reducir la resolución lo más rápido posible. Para la parte sancionada, naturalmente el esfuerzo deviene en evitar que su resolución se agote. Ambos tienen varias opciones disponibles para seguir tal estrategia (desde reclutar socios hasta apuntar a las vulnerabilidades de la economía blanco o del régimen legal del sancionador), pero las herramientas precisas son menos importantes para que las consideremos en esta etapa. Basta con aceptar que existen y que se emplearán.

Es aquí donde el marco que hemos venido construyendo es tan importante, ya que brinda al sancionador la imagen más clara posible de los intereses, deseos, vulnerabilidades y debilidades

de sus blancos. Permite al sancionador armar un perfil de su blanco, resaltando esos puntos e identificando los medios para hacer daño al blanco. Sugiere cuánto tiempo debe darse a las sanciones para que hagan su trabajo y en qué medida el uso del tiempo en sí mismo como arma puede ser eficaz (como en el esfuerzo de reducción del petróleo contra Irán) y en qué medida dejar pasar el tiempo podría eventualmente socavar el régimen de sanciones (ya que el esfuerzo de reducción de petróleo contra Irán puede haber quedado fuera de la negociación y aplicación del Plan de Acción Integral Conjunto). Si se hace correctamente, también se identifican las zonas que hay que golpear y evitar, ya sea porque aplicar dolor sería contraproducente o carecería de sentido para el resultado final, del mismo modo que alguien experto en artes marciales puede identificar los puntos de presión y dejar indefenso a su oponente.

En particular, este último punto es un elemento crucial del movimiento de sanciones selectivas, que probablemente no ha recibido suficiente crédito de quienes se preocupan por las consecuencias humanitarias de las sanciones. Es cierto que incluso las sanciones selectivas pueden llegar a causar problemas humanitarios. Por ejemplo, el mencionado aumento de los precios del pollo en Irán no fue exclusivo de las aves de corral, sino que afectó a todo tipo de productos agrícolas y médicos, además de los productos de consumo corriente. La inflación puede modularse con controles de precios, pero, de no ser así, tiende a afectar diversos bienes por igual. Las sanciones destinadas a aumentar la inflación tienen por objeto, de hecho, incrementar los costos para el ciudadano promedio. Pero con las sanciones selectivas, la meta de modificar la política de un adversario se modula con el deseo de hacerlo de la manera más eficiente y eficaz posible. Esto no ocurrió con Irak en los años noventa, pero sí en gran medida en el caso de Irán. La cuestión de si el marco analítico elaborado y considerado aquí puede aplicarse con este fin en otros casos es el tema del siguiente capítulo.

Una mirada hacia el futuro

AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA, las sanciones siguieron siendo una herramienta prominente para la seguridad nacional y la política exterior de Estados Unidos. Se les mencionó como un instrumento central del poder nacional en múltiples ocasiones en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2015, y la mención más larga merece ser reproducida íntegramente aquí [énfasis nuestro]:

Al mismo tiempo, exigiremos un costo apropiado a los transgresores. Las sanciones económicas selectivas siguen siendo un instrumento eficaz para imponer costos a los agentes irresponsables cuya agresión militar, proliferación ilícita o violencia no provocada amenazan tanto las reglas y normas internacionales como la paz por cuya preservación fueron concebidas. Siempre que sea posible, aplicaremos sanciones multilaterales, incluso por conducto de las Naciones Unidas, pero actuaremos solos, si es necesario. *Nuestras sanciones seguirán siendo cuidadosamente diseñadas y adaptadas para lograr finalidades claras y, al mismo tiempo, reducir al mínimo cualquier consecuencia no deseada para otros agentes económicos, la economía mundial y las poblaciones civiles.*

En muchos casos, el uso que hacemos de las sanciones selectivas y otras medidas coercitivas tiene por objeto no solo defender las normas internacionales, sino también disuadir de las graves amenazas a la estabilidad y el orden en el plano regional¹.

Para el momento en que se escribe este texto, la dirección futura de la estrategia de sanciones de Estados Unidos no está clara. La elección de Donald Trump en 2016 ha puesto en duda el grado en que Estados Unidos estará preparado para armar su economía en el futuro. Como empresario cuyo gabinete está integrado por otros empresarios, cabe esperar que Trump se oponga a las respuestas de política exterior que potencian y ponen en peligro el acceso a la economía de Estados Unidos, así como las oportunidades de las empresas estadounidenses en el extranjero. Por otra parte, la campaña de Trump estuvo repleta de amenazas de hacer precisamente eso, aunque con el objetivo de fortalecer los sectores manufactureros e industriales nacionales de Estados Unidos en lugar de lograr metas específicas de política exterior. Además, Trump no es el único responsable de la toma de decisiones del Gobierno de Estados Unidos; el entusiasmo del Congreso por las sanciones no disminuye, incluso cuando Trump no está de acuerdo, como ocurrió con la aprobación de la Ley para Contrarrestar a los Adversarios a través de Sanciones, en julio de 2017.

En lugar de proyectar las decisiones futuras de Trump (lo cual es imposible para el momento en que se escribe este texto, dada la incoherencia de las posiciones de Trump) en este capítulo, examinaremos tres casos en los cuales hasta ahora se ha asignado una función a las sanciones a finales de 2016 y que fueron objeto de la legislación de julio: El mal comportamiento regional de Irán y las violaciones de los derechos humanos iraníes, la violación de la soberanía de Ucrania por parte de Rusia y el programa de armas nucleares de Corea del Norte. Ofrezco formas de pensar acerca de estos tres problemas y la utilidad de las sanciones para tratarlos. Utilizo el marco presentado en la introducción y desarrollado a lo largo de este libro para recomendar cómo *deben responder* Estados Unidos y sus socios en lugar de cómo *responderán* necesariamente.

Irán

Tras haber dedicado gran parte de este libro a describir mi experiencia con la política de sanciones de EE.UU. hacia Irán, no volveré a invertir tiempo o páginas sustanciales en ofrecer

aquí antecedentes adicionales. Más bien, es suficiente decir que las actividades de Irán en todo el Medio Oriente y en casa siguen siendo de preocupación para Estados Unidos, sus socios y aliados en la región, y más allá. Esas actividades incluyen la prestación de apoyo físico y financiero a grupos que Estados Unidos considera organizaciones terroristas (como Hezbolá) y a otros que ponen en peligro la estabilidad de los países de la región (como el presidente sirio Bashar al-Assad y los hutis yemeníes). Son estas actividades las que, como se menciona en los capítulos 7 y 8, dieron lugar a un desacuerdo dentro de la clase política y analítica de Estados Unidos sobre si apoyar u oponerse al Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) y que han planteado dudas sobre la continuación del PAIC durante la administración Trump.

El PAIC sigue teniendo un valor real para Estados Unidos en el sentido de que limita la capacidad de Irán para desarrollar armas nucleares y hacer avances en ese campo que podrían socavar las percepciones de seguridad nacional en la región. Tal como Estados Unidos señaló con frecuencia durante la campaña de sanciones que precedió al PAIC, si los gobiernos del Golfo Pérsico y de otros lugares están preocupados por un Irán sin armas nucleares, ¿cuánto mayores y más profundos serían sus temores por un Irán en posesión de esas armas o dispuesto a adquirirlas? Desde esta perspectiva, los Estados de la región también tienen interés en que se mantenga el PAIC, como declaró en noviembre de 2016 el Príncipe Turki al-Faisal, destacado pensador saudí en materia de seguridad nacional².

Si suponemos que el mantenimiento del PAIC sigue siendo una prioridad para Estados Unidos y nuestros asociados, entonces es necesario elaborar una estrategia para hacer frente a Irán (incluso mediante el uso de sanciones) por sus otras malas acciones. Y esa estrategia debe excluir las medidas que contravengan los términos del PAIC. El marco presentado a lo largo de este libro puede ser útil para este propósito.

En primer lugar, debemos identificar los objetivos que se persiguen con la imposición del dolor y definir las medidas correctivas mínimas necesarias que Irán debe adoptar para que se elimine el dolor. En este caso, podemos identificar tres:

- Eliminación o reducción significativa del apoyo militar y financiero a los grupos regionales que amenazan la estabilidad o la integridad de los Estados existentes, y compromiso de no prestar ese apoyo en el futuro. Esto puede y debe incluir a países como Yemen, Bahréin, Irak y Arabia Saudí (donde, aunque la participación iraní es

mínima, las autoridades saudíes sospechan que es significativa), así como a grupos terroristas palestinos. Lo ideal sería que incluyera también a grupos como el Presidente Assad de Siria y el Hezbolá, aunque es menos probable que el apoyo internacional a esa identificación tenga éxito.

- Cooperación con el Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Irán y medidas significativas para abordar las preocupaciones relativas a los derechos humanos de la población iraní, incluidas las minorías religiosas y otras poblaciones en situación de riesgo.
- Cooperación con los esfuerzos internacionales para hacer frente a las amenazas terroristas mundiales, como Al Qaeda e ISIS. Esto podría incluir la entrega de miembros de Al Qaeda que puedan estar ubicados en territorio iraní para su enjuiciamiento en sus jurisdicciones de origen, así como la participación en los esfuerzos mundiales para erradicar esas amenazas.

En segundo lugar, debemos comprender en la medida de lo posible las vulnerabilidades, los intereses y el compromiso de Irán para apoyar los actos de terrorismo y las violaciones de los derechos humanos en su territorio, y su disposición para absorber el dolor en respaldo de esas políticas.

Es evidente que, tras más de 10 años de una activa postura de sanciones, Estados Unidos y la comunidad internacional conocen bien la vulnerabilidad de Irán a las sanciones. El petróleo y el gas siguen siendo sus dos industrias más importantes, mientras otras pocas industrias están ganando terreno (petroquímica, automotriz y tal vez bienes de consumo), pero aún no compiten con los hidrocarburos. El programa de reformas en Irán sigue adelante, aunque en terreno inestable dada la naturaleza del debate sobre la privatización (algunos de los principales actores del poder, como el IRGC, están preocupados por su papel en una nueva economía iraní). Además, el sector financiero de Irán sigue siendo increíblemente frágil, y está al borde de la insolvencia debido a un legado de deudas incobrables y de inversiones débiles. El alivio de las sanciones en virtud del PAIC todavía no ha permitido a los dirigentes de Irán restablecer la confianza real en el sector. Desde esta perspectiva, el Irán sigue siendo vulnerable a la presión de las sanciones, aunque nuestras opciones de utilizar esta vulnerabilidad contra Irán de esta manera están limitadas por el PAIC.

Pero también sabemos que Irán ha demostrado una importante capacidad de recuperación ante los esfuerzos por abordar los problemas que crea en el ámbito regional, incluso si fuera posible el pleno alcance de las sanciones. Irán fue catalogado como Estado patrocinador del terrorismo en Estados Unidos en 1984. El amplio embargo de Estados Unidos se produjo en 1995 en respuesta al apoyo iraní a los atentados terroristas en todo el mundo, que el atentado de 1996 contra las Torres Khobar en Arabia Saudí (en el que murieron 19 aviadores estadounidenses y resultaron heridas más de 350 personas) reforzó como un aspecto persistente de la política regional iraní. Como he escrito en otras partes, Irán siguió apoyando el terrorismo y aplicando políticas que violan los derechos humanos de los ciudadanos iraníes a pesar de algunas de las sanciones económicas más intensas jamás concebidas, algunas de las cuales se impusieron directamente en respuesta a esas actividades³. Esto se debe en parte a que esas actividades tienen un valor directo para Irán en lo que respecta al mantenimiento del régimen (como en el caso de un comportamiento atroz en materia de derechos humanos) o una enorme importancia como parte de la política exterior de Irán (como en el caso del apoyo a las actividades que Estados Unidos consideran terrorismo). Además, estas actividades tienen un costo relativamente bajo. Las sanciones pueden cortar un programa nuclear de mil millones de dólares que requiere una cadena de suministro global mucho más fácilmente que un programa de ayuda de un millón de dólares que implica transferencias de punto a punto a un agente del terrorismo.

Además, dada la dinámica de la política interna de Irán, dejar de apoyar el extremismo violento o desistir de las violaciones de derechos humanos podría concebirse como la creación de una vulnerabilidad donde no existe ninguna. Es ciertamente posible que la población iraní siga apoyando una entidad conocida como la República Islámica de Irán incluso sin la milicia Basij y las fuerzas de seguridad. Sin embargo, es dudoso que el régimen dominara a su población sin ese aparato. Por consiguiente, desde una perspectiva de política nacional, los dirigentes iraníes podrían ver cómo se crea una gran vulnerabilidad al cooperar con Estados Unidos y otros intentos extranjeros de mejorar los derechos humanos en Irán. Asimismo, aunque ellos también puedan apoyar a grupos como Hezbolá, los reformistas probablemente vean el riesgo de quitar de las manos de los políticos iraníes preocupados por la seguridad el instrumento de la creación de influencia extranjera mediante el apoyo a esos grupos. En vista de ello, Irán tendría que sopesar (y los que imponen sanciones contra Irán tendrían que considerarlo igualmente) el alcance relativo de las vulnerabilidades existentes que podría crear cualquier desenlace concreto de una negociación.

En tercer lugar, deberíamos desarrollar una estrategia para aumentar el dolor de manera cuidadosa, metódica y eficiente en las áreas que son vulnerables y evitar al mismo tiempo las que no lo son.

A diferencia de la cuestión nuclear, en torno a la cual hubo una conciencia nacional limitada hasta que los dirigentes de Irán le dieron mayor preponderancia en el discurso político en el decenio de 2000, la elaboración de una estrategia de sanciones que amenace el interés nacional iraní de obtener concesiones en materia de terrorismo o derechos humanos podría ser mucho más difícil de lograr.

Para ser eficaz, la estrategia de sanciones tendrá que internalizar la probabilidad (si no la certeza) de que la mera aplicación de presión sobre los dirigentes y la economía de Irán y la expectativa de que el Gobierno iraní se aleje de su apoyo a Hezbolá no funcionarán. Irán ha absorbido una presión considerable en el pasado y ha persistido en sus actividades perniciosas. Es cierto que Estados Unidos todavía no ha organizado un embargo global y completo contra Irán. Es igualmente cierto que la respuesta de Irán a ese embargo sería reconocer esas actividades. Sin embargo, incluso si tenemos en cuenta la dudosa perspectiva de que las sanciones empujen a Irán a abandonar por completo a Hezbolá, para asegurar ese embargo se necesitaría cierto grado de consenso mundial sobre la naturaleza de las malas acciones de Irán que hasta ahora han eludido tanto los presidentes republicanos como los demócratas. Por ejemplo, cabe hacer notar que, aunque Estados Unidos ha impuesto sanciones a Hezbolá durante decenios, solo en los últimos cinco años la Unión Europea impuso sanciones a la organización y, aun así, solo contra el “ala militar” de Hezbolá. Teniendo en cuenta la relativa facilidad con que los recursos pueden pasar de un “ala” a otra, una definición tan específica es hasta cierto punto contraproducente, pero incluso este compromiso, que salva la cara y es de cierto modo superficial, tardó mucho tiempo en lograrse. Por lo tanto, la estrategia de sanciones tendrá que aceptar que gran parte del mundo no verá la cuestión de Irán de la misma manera, en particular a la luz de los ataques de Irán al ISIS y otros grupos terroristas en Siria (junto con su apoyo a Assad) y el deseo de estabilidad en al menos esa parte del mundo. Aun cuando Estados Unidos y sus asociados regionales lamenten la realidad de que las actividades iraníes en Siria son de interés propio hasta el extremo y en apoyo de un dictador brutal, otros países buscarán el fin de esta política más que los medios y se sentirán satisfechos (especialmente en una Europa que se enfrenta a una afluencia de refugiados).

La estrategia sancionatoria más eficaz sería aquella que aceptara la escasa probabilidad de apoyo mundial y, por consiguiente, la necesidad de seguir insistiendo en las medidas unilaterales de Estados Unidos dirigidas a determinados actores nocivos en un constructo basado en pruebas. Las sanciones selectivas que se centran en conexiones específicas y demostrables entre las malas acciones, los actores nocivos e Irán serían el sello distintivo de esa estrategia, pero abarcaría clases y tipos de entidades comerciales extranjeras. Los bancos, las empresas de transporte, las agencias de seguros y otras entidades similares estarían al tanto de que la prestación de apoyo a los partidarios del terrorismo iraní y a los violadores de los derechos humanos designados por Estados Unidos sería un delito sancionable. Esto, a su vez, mantendría un costo sustancial de hacer negocios en Irán con un efecto asociado negativo en la inversión y el comercio. La economía de Irán no quedaría devastada por esas medidas, que reflejarían en gran magnitud la estrategia de Estados Unidos de 2006 a 2010. Pero Irán encontraría la situación incómoda y problemática, especialmente en el contexto de la competencia de otros mercados emergentes. Irán se enfrentaría a cierta presión interna para resolver la situación y, lo que es importante, vería que sus políticas tienen costos directos y claros. De hecho, en comparación con una campaña de sanciones más amplia dirigida al petróleo iraní porque el dinero del petróleo paga el terrorismo (o algo similar), este enfoque más específico sería vendible a un público internacional, así como traducible a un público iraní (incluso si ese público rechaza algunas de las premisas fundamentales de esa estrategia), y manejable para las empresas y los bancos internacionales (cuyas funciones de observancia tendrían que hacer frente a la situación, pero como un costo empresarial, en lugar de un obstáculo total). Esta estrategia (reflejada en el mencionado proyecto de ley aprobado en julio de 2017) exige paciencia y perseverancia, así como el reconocimiento de que, a diferencia de la rápida marcha del programa nuclear hacia el logro de una capacidad armamentística plena, la naturaleza de la amenaza iraní es manejable en el período intermedio.

Un contraargumento es que esta estrategia podría entrar en conflicto con el PAIC a veces. Sin embargo, mientras la estrategia no resulte en un enfoque sectorial general, esta reclamación se basa en una interpretación iraní del acuerdo. La interpretación de Estados Unidos, que una simple lectura del texto apoyaría, es que Estados Unidos tiene derecho a seguir aplicando sus leyes de sanciones que ya figuran en los libros que tratan del terrorismo y los derechos humanos, pero no a participar en sanciones sectoriales amplias. La estructura ya existe; todavía no se han articulado la explicación y la base para la acción.

Esto no significa que no haya momentos en que las disposiciones del PAIC y esta estrategia entren en conflicto. Es fácil imaginar que un banco iraní al que se le hayan retirado las sanciones en virtud del PAIC sea identificado por haber facilitado una transferencia de Irán a un grupo terrorista, y que luego sea sancionado. Pero si el enfoque se basa en pruebas, si es metódico, si es selectivo y no sectorial, y si está claramente articulado, entonces ambas instituciones iraníes se protegerán de esos problemas y la comunidad internacional comprenderá la estrategia que se está ejecutando. Es posible que esto ya esté sucediendo en algunos pequeños aspectos. Los bancos iraníes que operan en el Reino Unido, por ejemplo, han empezado a identificar a las entidades y personas de Irán con las que no harán negocios a fin de evitar ese riesgo⁴. Una iniciativa bancaria iraní de cooperar con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para evitar de manera similar las relaciones bancarias arriesgadas en el propio Irán se convirtió en algo intensamente político en 2016, pero se basó en la misma premisa, haciéndose eco irónicamente de las palabras de los funcionarios de Estados Unidos en el último decenio: si Irán quiere participar en la economía internacional, tiene que cumplir sus normas⁵.

En cuarto lugar, Estados Unidos y sus asociados deberían vigilar la ejecución de la estrategia y recalibrar continuamente sus supuestos iniciales acerca de la determinación iraní, la eficacia del dolor aplicado para hacer añicos esa determinación y la manera idónea de mejorar la estrategia. Esto se explica por sí mismo. Sin embargo, puede llevar años demostrar resultados reales dadas las limitaciones identificadas anteriormente.

En quinto lugar, Estados Unidos y sus asociados deberían presentar a Irán una declaración clara de las condiciones necesarias para la eliminación del dolor, así como ofrecerse a llevar a cabo las negociaciones necesarias para concertar un acuerdo que elimine el dolor y satisfaga al mismo tiempo los requisitos de Estados Unidos y sus asociados.

Dado que la estrategia sancionatoria esbozada anteriormente se basa en pruebas y conductas (y no sólo en “Irán”), hay dos formas sencillas de eliminar el régimen de sanciones: administrativamente, se puede poner fin a las sanciones si dejan de producirse malas acciones o se presentan pruebas que pongan en duda las sanciones originales; y diplomáticamente, a cambio de compromisos iraníes que den suficiente confianza a Estados Unidos y sus asociados de que Irán cumplirá lo prometido.

En este punto tendrá que haber una fuerte medición de visión por parte de Estados Unidos y

sus socios. Sin duda, algunos de los que se opusieron al PAIC con el argumento de que Estados Unidos no podía aceptar un acuerdo con el actual Gobierno de Irán, dada su hostilidad y duplicidad, plantearán un argumento similar. Pueden sugerir que los iraníes nunca cumplirán un acuerdo y, de hecho, que ningún acuerdo con Irán sobre tales asuntos es ejecutable o verificable. Sin embargo, se trata de una cuestión inherente que se plantearía en cualquier acuerdo con los iraníes, ya sea mediante un arreglo negociado o una capitulación iraní al borde del colapso económico y político del régimen (que es poco probable que se materialice, en cualquier caso). Solo mediante una reorganización del gobierno iraní (léase: cambio de régimen) puede evitarse ese problema, y sería un eufemismo señalar las dificultades y problemas intrínsecos a ese enfoque. Por consiguiente, la estructuración de un acuerdo será el resultado de cualquier estrategia de ese tipo; las consideraciones deberían ser, en cambio, cómo estructurarla y en qué circunstancias podría ser factible.

En cuanto a lo primero, un acuerdo resultante requeriría la participación y el apoyo regionales. Es probable que el apoyo de Irán al terrorismo no se deba a un deseo malévolo y nihilista de destruir los sistemas de gobierno existentes en todo el mundo. Más bien se deriva de una combinación de intereses, algunos de los cuales pueden proceder de su historia como sistema revolucionario y otros de sus propios intereses y necesidades de seguridad nacional. Fomentar el descontento y la revolución en el extranjero puede ser una cuestión de ideología; también puede ser una cuestión de defensa en profundidad. Por consiguiente, para que Irán acepte dejar de participar en esas actividades, necesitará un sentido de seguridad sobre su lugar en la región. Ciertamente, ésta también será la demanda predominante de cualquier parte regional que esté dispuesta a aceptar un acuerdo con Teherán: querrán garantías absolutas y concretas en cuanto a la decisión de Irán de no seguir apoyando a esos representantes.

Un paso inicial, por lo tanto, podría ser un intercambio de garantías de todas las partes de respetar la integridad territorial y los sistemas políticos de sus vecinos. Más allá de servir como “diplolenguaje” apropiada para iniciar un proceso, tal intercambio de garantías crearía una base para acuerdos sobre cuestiones específicas y medidas necesarias para ejecutar un arreglo. Después de ello, habría que abordar cuestiones individuales, identificando niveles y formas de apoyo aceptables, mecanismos de cumplimiento, procedimientos de sanciones y otros similares para crear un marco para que Irán deje de participar en malas acciones regionales y a cambio de beneficios específicamente definidos. Esta labor diplomática llevaría mucho tiempo y sería intensiva, y probablemente llevaría años resolverla.

Aquí radica el problema principal: el grado en que el establecimiento de la atmósfera internacional adecuada para tales negociaciones se complicará con la vida real. En las negociaciones del PAIC, los problemas de la vida real relacionados con el programa nuclear de Irán, con las sanciones occidentales, e incluso con cuestiones exógenas (como Ucrania) se colaron en las salas de negociación y en el contexto de las conversaciones. Los negociadores del PAIC fueron capaces de trabajar más allá de estos problemas, en gran parte debido al carácter multinacional de las conversaciones (con opiniones diversas en la mesa sobre estas cuestiones exógenas), crearon su propia presión para que los negociadores mantuvieran sus ojos en la pelota. Esto puede ser mucho más difícil en una negociación regional, particularmente dado el número de saboteadores que pueden tratar de socavar el progreso de las conversaciones. Ataques terroristas, enfrentamientos militares en el Golfo Pérsico e incluso extraños incidentes fortuitos tendrán lugar durante las negociaciones en torno a esa solución. La creación y el mantenimiento de un entorno adecuado para las conversaciones será difícil, pero, para que tengan éxito, será necesario.

Con respecto a los derechos humanos iraníes, es igualmente posible utilizar una combinación de sanciones y negociaciones como medio para buscar mejoras. Sin embargo, en este caso, el instrumento de negociación más eficaz tal vez no sea un acuerdo regional, ya que hay problemas generalizados en materia de derechos humanos en todo el Oriente Medio. En cambio, los derechos humanos pueden seguir avanzando mediante negociaciones e interacciones entre funcionarios europeos e iraníes (que han mantenido un diálogo sobre derechos humanos durante más de un decenio) o mediante un proceso gradual y escalonado basado en instrumentos como la carta de derechos de Irán que, para el momento de escribirse este texto, estaba promoviendo el presidente iraní Hassan Rouhani.

En sexto lugar, Estados Unidos y sus asociados deberían aceptar la posibilidad de que, a pesar de una estrategia cuidadosamente elaborada, sus esfuerzos puedan fracasar. Estados Unidos y sus asociados deben estar preparados para reconocer su fracaso y cambiar de rumbo, o aceptar el riesgo de que si continúan con su actual rumbo pueden ocasionar peores resultados a largo plazo.

Como ya se ha señalado, una estrategia de sanciones destinada a lograr los objetivos identificados tropezará con graves dificultades si no se produce un cambio de gobierno en Irán

(y sería una locura que Estados Unidos tratara de organizar un cambio de ese tipo, en vista de la larga y mala historia de las relaciones entre Estados Unidos e Irán). Habida cuenta de las complicaciones que entraña un esfuerzo de esa índole, es mejor que Estados Unidos y sus asociados traten de llegar a un acuerdo mutuamente aceptable con Irán, utilizando las sanciones como la fuente de influencia necesaria. Pero este esfuerzo puede fracasar, ya sea porque se trata de una empresa intrínsecamente difícil o por factores exógenos. Si fracasa, será necesario centrarse en las medidas destinadas a limitar el daño causado por el comportamiento regional provocador de Irán (esencialmente, para poner en marcha una firme estrategia de contención) o, en el caso de los derechos humanos, destinadas a mejorar las condiciones de vida del iraní promedio.

Rusia en Ucrania

El gobierno ruso y sus principales partidarios en la economía rusa están bajo la más seria presión de sanciones que aún existe, excepto por Corea del Norte. Además, la imposición de sanciones contra Rusia por su participación en la inestabilidad de Ucrania y la adquisición de Crimea en 2014 también representa la demostración más significativa de la presión diplomática coercitiva a través de las sanciones vigentes a principios de 2017. Con la ayuda y tal vez gracias a los bajos precios del petróleo, esas sanciones han tenido un costo económico directo para Rusia, medido por la disminución del crecimiento del PIB ruso en 2014-2015, el aumento de la inflación y la depreciación de la moneda. De manera más intangible, estas sanciones también han creado una impresión negativa de la transición de Rusia a la democracia y de su pertenencia a la comunidad internacional; su expulsión del G-8 (que se convirtió de nuevo en el G-7 en 2014) fue solo la manifestación más visible de este cambio.

Sin embargo, la pregunta fundamental sigue siendo: ¿las sanciones han afectado realmente el comportamiento de Rusia en torno al tema central de Ucrania y, si no, tienen alguna promesa de hacerlo? En este sentido, el caso de Rusia es un ejemplo perfecto del marco de dolor y resolución que desarrollo en este libro. Además, aunque Donald Trump puede tratar de aliviar

las sanciones a Rusia en su mandato (algo que el Congreso hizo más difícil con la legislación de julio de 2017), el caso en sí merece tanto un estudio como un examen en lo que respecta a nuestro marco, dada la importancia del problema que se está enfrentando y el país implicado.

Enfoque de las sanciones hasta ahora

Estados Unidos y la Unión Europea comenzaron a imponer sanciones contra Rusia en respuesta a sus actividades en Ucrania en marzo de 2014, pero los orígenes de la crisis se remontan mucho más atrás, posiblemente a partir del colapso de la Unión Soviética, cuando se formó el Estado independiente de Ucrania. Dentro de él, existía una división social y cultural entre el este de habla rusa y el oeste de habla ucraniana, que era solo la demostración más superficial de la diferencia mucho más profunda entre las regiones. En 2013, esas diferencias emergieron de manera dramática, catalizadas por el hecho de que Ucrania estaba considerando una relación económica más profunda con la Unión Europea mediante un acuerdo de asociación oficial. Este acuerdo había sido objeto de negociación entre la UE y Ucrania durante muchos años hasta 2013 y, aunque las negociaciones eran complicadas y llevaban mucho tiempo, en 2013 parecía que iban a concluir.

En agosto de 2013, el Gobierno ruso decidió dar a conocer sus verdaderos sentimientos respecto al acuerdo y lo que percibía como una deriva de Ucrania hacia la esfera de influencia de la UE (y, en un marco de suma cero, lejos de Rusia). Los rusos comenzaron a someter las importaciones de Ucrania a inspecciones extraordinariamente rigurosas, lo que esencialmente frenó el comercio con Ucrania a un goteo. Los funcionarios rusos dieron a entender que, si los ucranianos proseguían sus negociaciones con la UE, estos requisitos se convertirían en permanentes. En 2013, Rusia representaba el 25 por ciento del mercado de exportación de Ucrania, lo que ayudó a crear la impresión en Ucrania de que continuar con el proceso de la UE sería, como un funcionario del Gobierno ruso dejó claro, “suicida”⁶.

Durante el otoño de 2013, el Gobierno ucraniano trabajó con la UE para identificar las formas en que la UE podría compensar a Ucrania por la pérdida del comercio ruso. Pero, en su propia demostración de fuerza económica, la campaña de presión del Gobierno ruso tuvo éxito, llevando al entonces presidente ucraniano Víktor Yanukóvich a dar marcha atrás en las negociaciones con la UE.

Sin embargo, los rusos pueden no haber previsto el impacto que esta decisión tendría en la política interna de Ucrania. Los manifestantes comenzaron inmediatamente a congregarse en Kiev, enojados por la decisión de retirarse de la UE. Otros manifestantes, que apoyaban al Presidente Yanukóvich y una orientación hacia Moscú, llegaron con el tiempo y hubo enfrentamientos entre ellos. En diciembre de 2013, después de semanas de protestas, la policía ucraniana trató de desalojar a los manifestantes de los espacios públicos de Kiev, sobre todo en la Plaza de la Independencia (conocida en ucraniano como Maidan). El 17 de diciembre, los rusos trataron de ayudar a Yanukóvich con un paquete económico expansivo, bajando el precio de la factura de importación de gas natural de Ucrania en un tercio y ofreciendo comprar 15.000 millones de dólares de deuda ucraniana⁷. Yanukóvich huyó del país, dejándolo en manos de grupos pro-occidentales que, a su vez, decidieron prohibir el ruso como segunda lengua y así inflamaron aún más las regiones orientales de Ucrania.

A finales de febrero, Crimea comenzó a separarse de Ucrania, y solicitó en marzo de 2014 unirse a Rusia en su lugar. El Gobierno ruso aceptó su solicitud y absorbió a Crimea formalmente el 18 de marzo. Los disturbios y la violencia se extendieron entonces por todo el este de Ucrania, estimulados por la aparición de grupos de milicias pro-rusas que se cree que incluyen personal militar ruso, aunque el Gobierno ruso ha rechazado tales afirmaciones.

Estados Unidos y la Unión Europea respondieron con sanciones a las personas y entidades rusas y ucranianas que se creía que estaban involucradas en la violencia en Ucrania oriental, así como en la absorción de Crimea. También se impusieron sanciones que limitan la cooperación con Rusia en materia de defensa. Para septiembre de 2014, Estados Unidos y la Unión Europea habían ampliado sus sanciones para abarcar otros sectores de la economía rusa, incluidas medidas para:

- Prohibir el otorgamiento de nueva deuda o de nuevo capital social con un vencimiento superior a treinta días a personas identificadas que operen en el sector

financiero ruso.

- Prohibir el otorgamiento de nuevas deudas con vencimiento superior a noventa días a personas identificadas que operen en el sector energético ruso.
- Prohibir la exportación de bienes, servicios (excepto los servicios financieros) o tecnología en apoyo de la exploración o producción de proyectos en aguas profundas, mar adentro en el Ártico o de esquistos bituminosos que tengan el potencial de producir petróleo en Rusia, a personas identificadas que operen en el sector energético ruso.
- Prohibir el otorgamiento de nueva deuda con vencimiento superior a treinta días a personas identificadas que operen en el sector de defensa ruso.
- Imponer sanciones a las personas que operan en el sector de la defensa de Rusia⁸.

Estas sanciones tenían como objetivo principal imponer costos económicos a Rusia, al obligar a los rusos a encontrar fuentes de financiación para sus proyectos del sector del petróleo y el gas que no fueran bancos e inversores estadounidenses o europeos. En un mundo normal, la fuente alternativa más probable sería la financiación nacional. Sin embargo, estas sanciones se impusieron en medio de un colapso de los precios internacionales del petróleo durante el verano y el otoño de 2014. Desde un punto máximo de 115,19 dólares por barril (Brent) el 19 de junio de 2014, el precio cayó un 52 por ciento hasta 55,27 dólares por barril (Brent) para cerrar el año⁹. El presidente ruso Vladimir Putin señaló en abril de 2015 que la pérdida de ventas de petróleo le costó a Rusia 160.000 millones de dólares y que hizo una importante mella en los 350.000 millones de dólares que Rusia se había acostumbrado a ganar cada año a través de las exportaciones de energía¹⁰. Dicho esto, la economía rusa también tiene la tradición de recortar las importaciones para gestionar los déficits de exportación, algo que el Gobierno ruso desencadenó intencionadamente cuando impuso sus propias sanciones a Europa, que cubrían principalmente los productos agrícolas. Como he señalado por separado, la economía rusa se desprendió de aproximadamente el equivalente en costos de importación de sus ingresos de exportación perdidos en 2014, lo que evitó contribuir a su crisis de divisas y a la depreciación del rublo que comenzó en el otoño de 2014 y continuó hasta principios de 2015¹¹.

Sin embargo, a principios de 2015, la economía rusa se hallaba en mal estado, toda vez que gran parte de las reservas de divisas rusas se habían gastado en un intento de saldar las deudas externas. Esa presión ha planteado problemas a los principales interesados de la economía rusa, como el Vnesheconombank, que requirió un rescate de 18.000 millones de dólares en diciembre

de 2015¹². La persistente debilidad de los precios del petróleo y la ausencia de un alivio de las sanciones (que algunos en el mercado habían asumido imprudentemente que se producirían rápidamente) ya han amplificado los daños¹³. Como se ha señalado, el Congreso de Estados Unidos aprobó en julio de 2017 una ley que, entre otras cosas, amplió las prohibiciones impuestas a los estadounidenses en relación con otros proyectos de petróleo y gas y otras actividades en las que participa Rusia. Aunque en el momento de escribir este texto siguen existiendo dudas sobre la aplicación de la ley por parte de la administración Trump, la señal que se envía es la de una continua disposición a ejercer presión. El efecto práctico ha sido demostrar a los rusos que, a falta de un avance político en Ucrania, las sanciones continuarán siendo duras y se intensificarán, aunque modestamente.

Ante tal presión, los rusos, ucranianos y europeos han entablado dos rondas de negociaciones destinadas a resolver la situación, cada una de las cuales comienza con un alto el fuego. El primero de estos arreglos, llamado “Minsk 1”, se derrumbó poco después de haber concluido en septiembre de 2014. Minsk 2, alcanzado en febrero de 2015, ha sido objeto de violaciones casi cotidianas, habiéndose roto el alto el fuego en innumerables ocasiones. Del mismo modo, el proceso político que se requiere en Minsk 2 en Kiev también se ve afectado por la política incoherente y las controversias internas del Gobierno de Ucrania. En el momento de escribir este texto, los plazos para los procesos políticos de Minsk 2 se han ampliado, pero no muestran signos de cumplirse. En lugar de sacar el conflicto de su estado de congelación, parece probable que las sanciones contra Rusia sigan vigentes a largo plazo.

La aplicación de nuestro modelo

El caso de Rusia y Ucrania brinda la oportunidad de evaluar el marco de las sanciones en un caso real, con la posibilidad de que se hagan ajustes. *En primer lugar, debemos identificar los objetivos que se persiguen con la imposición del dolor y definir las medidas correctivas mínimas necesarias que Rusia debe adoptar para que se elimine el dolor.* Desde el comienzo de la campaña de sanciones, los funcionarios de Estados Unidos han hecho hincapié en que las sanciones tienen por objeto hacer frente a la intervención rusa en toda Ucrania, a la presión ejercida sobre el Gobierno de Kiev y a lo que Estados Unidos considera la anexión ilegal de Crimea. El Presidente Obama dejó claro este punto cuando decidió por primera vez imponer

sanciones a Rusia en marzo de 2014¹⁴.

Inicialmente, las declaraciones oficiales de Estados Unidos y Europa fueron ambiguas y algo contradictorias en cuanto a la forma en que se revertirían las sanciones. Sin embargo, a principios de 2016, los funcionarios estadounidenses y europeos habían aclarado que el grueso de las sanciones impuestas contra Rusia se aliviaría si se aplicaban plenamente las condiciones de Minsk 2, mientras que las sanciones dirigidas específicamente a la ocupación rusa de Crimea (esencialmente una serie de designaciones específicas de individuos rusos y ucranianos) permanecerían en vigor mientras Crimea siguiera en manos rusas. Aunque la administración Trump ha ofrecido algunas opiniones contradictorias, en general ha mantenido esta posición, que el Congreso también reafirmó en su legislación de julio de 2017. Suponiendo que esto siga siendo así, se ha presentado a Rusia un panorama razonablemente claro.

En segundo lugar, debemos comprender en la medida de lo posible las vulnerabilidades de Rusia, sus intereses, su compromiso con la interferencia en la soberanía de Ucrania y su disposición para absorber el dolor. Desde el punto de vista de la vulnerabilidad de la economía rusa, la campaña de sanciones ha sido un gran éxito. Los sancionadores demostraron una considerable sofisticación en su identificación de las debilidades económicas de Rusia y los posibles puntos de apalancamiento, en particular en la modificación de los términos de la capacidad de Rusia para gestionar su deuda externa. La comprensión de esta debilidad permitió a Estados Unidos y a la Unión Europea aplicar una presión bastante precisa sobre la economía rusa sin poner en peligro su capacidad y su voluntad de suministrar gas natural a Europa y evitar un colapso económico más amplio. Se crearon presiones y dolores, con una sensación de amenaza económica futura si no se satisfacen las demandas externas. La suerte y el momento jugaron sin duda un papel importante: si las sanciones contra Rusia hubieran tenido lugar en el contexto de los 100 dólares por barril de petróleo, en lugar de durante un colapso de los precios del petróleo, los efectos habrían sido mucho menos perjudiciales para los rusos. Sin embargo, incluso en un buen momento, el diseño adecuado de las sanciones desempeñó un papel importante y, aunque la deuda existente ha pasado a ser menos vulnerable, la necesidad de Rusia de financiación externa y su dependencia de las exportaciones de petróleo y gas siguen siendo objetivos viables para la presión de las sanciones. La nueva legislación sobre sanciones aprobada por el Congreso en julio de 2017 tiene por objeto aprovechar esas vulnerabilidades mediante una mayor reducción del incentivo para hacer negocios en el sector del petróleo y el gas de Rusia, participar en asociaciones de empresas mixtas que aporten a Rusia los

conocimientos técnicos que necesita y excluir a sus mercados del exterior. También prevé nuevas sanciones que vendrán, incluso potencialmente sobre los bonos soberanos rusos, que podrían poner en peligro el crecimiento futuro.

Dicho esto, la campaña de sanciones no ha logrado una comprensión completa de los valores nacionales rusos ni de la disposición para absorber los costos, en particular con respecto a Crimea. El régimen de sanciones aún no ha reconocido que Rusia está plenamente preparada para absorber un dolor considerable a fin de mantener el control de Crimea. Como ya se ha señalado, el propio régimen de sanciones se ha diferenciado entre Ucrania oriental y Crimea, pero, no obstante, el grado en que Crimea serviría de causa de “camisa ensangrentada” para el público ruso (y, por consiguiente, de reforzamiento de la determinación) no se registró plenamente en el anuncio de las sanciones contra Rusia.

En tercer lugar, deberíamos desarrollar una estrategia para aumentar el dolor de manera cuidadosa, metódica y eficiente en las áreas que son vulnerables y evitar al mismo tiempo las que no lo son. Hasta ahora, el régimen de sanciones ha mostrado paciencia en su imposición de dolor a Rusia. Esta paciencia no es del todo estratégica, ya que existe una presión compensatoria por parte de Europa de abstenerse de imponer sanciones aún más severas que podrían socavar aún más el comercio legítimo entre Europa y Rusia. El enfoque aleatorio de la administración Trump respecto de Rusia también ha desvalorizado las expectativas de que las sanciones contribuyan a la estrategia general, ya que existen cuestiones abiertas sobre su postura de aplicación. No obstante, las expectativas del mercado parecen cada vez más resignadas a algunas nuevas presiones, aunque el Congreso de Estados Unidos las imponga a Europa y a Trump.

Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, es posible que los sancionadores ya hayan dejado de ejercer demasiada presión. Desde esta perspectiva, el aumento cuidadoso, metódico y eficiente de la presión sobre Rusia ha flaqueado, socavando el impulso crucial necesario para traducir la preocupación política en una concesión política. No cabe duda de que se han producido algunas mejoras graduales en el régimen de sanciones, con la inclusión de algunos objetivos adicionales en las listas en el período 2015-2017. Sin embargo, el resultado sigue siendo que, si bien no se han suavizado las sanciones, sí se ha logrado el impulso necesario para ello. Anecdóticamente, el único cambio que yo mismo experimenté en un viaje a Moscú en diciembre de 2016 es que el queso parmesano de calidad ya no estaba disponible en los

restaurantes, lo que apenas es un nivel de dolor que inspire el deseo de deshacerse del régimen de sanciones mediante negociaciones. Sistemáticamente, Rusia sigue estando bajo presión. Pero es más difícil traducir esa sensación de presión económica en un cambio de política sin ejemplos más tangibles de dolor. Obviamente, esto debería invertirse, considerando que las designaciones de sanciones adicionales van de la mano de la imposición de penalizaciones más severas para la economía rusa cuanto más tiempo dure la crisis. Rusia se ha adaptado a la presión existente. Aunque las nuevas formas de presión parezcan modestas, no se debe permitir que Rusia obtenga un alivio de las sanciones de facto simplemente por haber durado más que la presión que se está aplicando. Las sanciones adoptadas en julio de 2017 son un comienzo, pero deben considerarse medidas adicionales (quizás dirigidas a otros aspectos de la economía rusa más allá del petróleo y el gas, como su capacidad de generar inversión internacional en su deuda soberana), en particular como parte de un esfuerzo más amplio de Europa y Estados Unidos y debe conseguirse la ayuda y el apoyo de otros socios en todo el mundo (como Japón).

En cuarto lugar, debemos supervisar la ejecución de la estrategia y recalibrar continuamente sus supuestos iniciales en torno a la resolución rusa, la eficacia del dolor aplicado para destruir esa determinación y la manera idónea de mejorar la estrategia. Muchas personas del Gobierno de Estados Unidos y de los gobiernos asociados europeos están supervisando la aplicación de las sanciones. Asumiré con fe la probabilidad de que los responsables de la imposición de sanciones estén viendo la pérdida del impulso y la deriva de las sanciones en las medidas aplicadas hasta ahora. Pero, como se ha señalado, esto todavía no se ha traducido en la “recalibración” y la intensificación necesarias para cambiar la determinación rusa.

Aunque Estados Unidos y la Unión Europea siguen convencidos de que Rusia debe renunciar a su control sobre Crimea, no hay indicios de que Rusia esté ni remotamente dispuesta a ceder en este punto. Rusia ha incorporado Crimea a sus propias estructuras estatales y considera que el territorio es ahora parte de Rusia propiamente dicha. Los habitantes de Crimea han expresado su disposición a seguir siendo parte de Rusia, al menos según los datos de las encuestas¹⁵. Y el texto de Minsk 2 parecería aceptar (al menos si se lee literalmente) que Crimea debe tratarse como una cuestión totalmente separada de la necesidad de abordar la interferencia rusa en Ucrania oriental, ya que la palabra ni siquiera se menciona en el texto del acuerdo de Minsk 2¹⁶. Es probable que Rusia no hubiera firmado el acuerdo de Minsk 2, con todos sus defectos, sin alguna indemnización por su control sobre Crimea y la retórica estadounidense y europea, ya que Minsk 2 confirma la aceptación de este concepto, aunque con la condición de que

algunos individuos rusos y ucranianos permanezcan bajo sanciones específicamente vinculadas a la anexión de Crimea hasta que se remedie esa situación.

La recesión, la inflación y la escasez de bienes son importantes indicadores de la tensión económica que sienten los rusos comunes, y la amenaza a la solvencia e integridad del sistema financiero son una manifestación de problemas similares para la élite rica. Pero en cuanto a las otras medidas, al Gobierno ruso continúa yéndole bien en casa. Según el Centro Levada (una organización no gubernamental rusa que realiza encuestas en Rusia), Putin gozaba de un índice de popularidad del 85 por ciento en diciembre de 2015, lo que ha sido bastante constante desde que experimentó un aumento meteórico en febrero-marzo de 2014¹⁷. Incluso teniendo en cuenta la posibilidad de que los datos de las encuestas puedan ser objeto de manipulación directa o latente, hay escasas pruebas de que Putin haya perdido el apoyo del pueblo ruso a pesar de sus problemas económicos. En consecuencia, aunque se ha soportado el dolor económico, es difícil sostener que se ha traducido en una presión real sobre Putin para que cambie de rumbo, en lugar de buscar otras formas de abordar los problemas creados por las sanciones.

A este respecto, los rusos han buscado activamente nuevos mercados para sus exportaciones de energía y financiación que no dependen de Estados Unidos ni de Europa. En diciembre de 2015, Rusia anunció su intención de emitir su primer bono soberano en renminbi chino, cuyo valor se prevé que sea de aproximadamente 1.000 millones de dólares; esta medida sigue a otras similares emprendidas por bancos privados rusos desde 2013¹⁸.

También se ha informado que Rusia y China están trabajando conjuntamente en una relación comercial de gas natural que podría tener un valor de 400.000 millones de dólares¹⁹. El interés ruso en la candidatura de Donald Trump es un tema que está fuera del foco de este libro, pero contrarrestar la presión de las sanciones de Estados Unidos puede haber desempeñado un papel en el pensamiento de Rusia en este sentido. Los rusos también han tratado de impedir la aceleración de las sanciones, tendiendo la mano a los gobiernos europeos (en particular a los que podrían ser persuadidos de romper el consenso de la Unión Europea necesario para ampliar las sanciones) y, sin duda, aceptando cooperar con los acuerdos de cesación del fuego como una forma de frenar el impulso de los que en Europa y Estados Unidos trataban de ampliar las sanciones. A este respecto, Rusia se ha visto favorecida por los persistentes temores de algunos en Europa en el sentido de que, si las sanciones se dispararan demasiado, Rusia podría responder cortando la exportación de las ventas de gas natural a Europa, aunque hacerlo

perjudicaría drásticamente los intereses económicos rusos. Por lo tanto, desde una perspectiva de dolor/resolución, la resolución rusa parece, al menos en la superficie, ser bastante fuerte.

En quinto lugar, debemos presentar a Rusia una declaración clara de las condiciones necesarias para la eliminación del dolor, así como una oferta para llevar a cabo cualquier negociación necesaria para concluir un acuerdo que elimine el dolor mientras se satisfacen los requisitos de Estados Unidos y Europa.

Rusia ha recibido una clara señal de lo que debe hacer para que se eliminen las sanciones, y las negociaciones sirven para subrayar la naturaleza necesaria de un posible *quid pro quo*. La cuestión no resuelta sigue siendo la naturaleza de los requisitos de los Estados sancionadores. En Estados Unidos y en la UE en su conjunto sigue existiendo la persistente sensación de que el pleno restablecimiento de la soberanía de Ucrania al punto previo al año 2013 es un objetivo indivisible. Sin embargo, siguen apareciendo informes de prensa de que otros en Europa pueden abrigar un sentido diferente de lo que es necesario. Como se ha sugerido anteriormente, esto no es necesariamente algo malo, si la resistencia rusa a, al menos, la parte de la crisis relacionada con Crimea hiciera inalcanzables los progresos diplomáticos. Sin embargo, en lo que se refiere a ofrecer claridad, los mensajes contradictorios procedentes de Europa y dentro de Estados Unidos son, en el mejor de los casos, confusos para Moscú.

En sexto lugar, Estados Unidos y sus asociados deberían aceptar la posibilidad de que, a pesar de una estrategia cuidadosamente elaborada, sus esfuerzos pueden fracasar debido a las ineficiencias inherentes a la estrategia, a un malentendido del Estado objeto de las sanciones o a un impulso exógeno en la determinación y la capacidad de resistencia de Rusia. En cualquier caso, Estados Unidos y sus asociados deben estar preparados para reconocer su fracaso y cambiar de rumbo o aceptar el riesgo de que si continúan con su actual rumbo podrían ocasionar peores resultados a largo plazo.

Como se ha sugerido anteriormente, los esfuerzos sancionatorios de Estados Unidos y Europa pueden haber llegado a este punto incluso antes de la elección de Donald Trump. Ahora es necesario considerar con los funcionarios ucranianos si es posible una resolución de la crisis que proteja la soberanía ucraniana (y la de otros Estados de Europa oriental) y en qué forma, luego de consultas con los rusos sobre posibles situaciones finales aceptables para la campaña de sanciones, especialmente si Trump se inclina a cancelarla de todas formas.

Esta conclusión también es adecuada para otro punto general sobre las sanciones: aunque los objetivos de las sanciones se desvíen, no deben desviarse sin un acomodo. Aunque Estados Unidos no aceptara la anexión de Crimea, la situación sobre el terreno en Ucrania, el contenido de Minsk 2 y la necesidad de mantener un frente unido con Europa significan que, a todos los efectos prácticos, la anexión se ha cedido a los rusos. Al final, eso puede ser lo mejor si resuelve una de las frustraciones de larga data de Rusia con Ucrania. Pero a partir de un cálculo de dolor de las sanciones /resolución, la cesión de la anexión de Crimea (cuya reversión era un objetivo básico del régimen de sanciones) sería muy perjudicial a menos que el propio régimen de sanciones se ajuste para reconocer la concesión. Esto crea tanto umbrales poco claros para el Estado objeto de las sanciones como la posibilidad de que se produzcan malentendidos entre los dirigentes del Estado sancionador. La claridad del propósito y la comunicación del mismo a todas las partes es imprescindible para que las sanciones funcionen según lo previsto. Por esta razón, la claridad dada por los funcionarios estadounidenses y europeos a principios de 2016 en cuanto al alcance de las sanciones relacionadas con Ucrania ha sido útil para hacer frente a este posible riesgo.

República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte)

La República Popular Democrática de Corea (RPDC, o Corea del Norte, como se le conoce coloquialmente) ha sido efectivamente un proscrito internacional desde que se creó después de la Segunda Guerra Mundial. Como Estado cliente de la Unión Soviética y China durante la Guerra Fría, Corea del Norte estuvo aislada del bloque occidental en un grado significativo. Sin embargo, incluso en este contexto, sus actividades eran a menudo extrañas, provocativas y peligrosas. Por ejemplo, Corea del Norte emprendió amplias operaciones de secuestro a partir del decenio de 1940 y durante por lo menos el decenio de 1970, con el fin de aportar una combinación de intelectuales, fuentes de inteligencia e información cultural para su explotación en Corea del Norte²⁰.

Durante la Guerra Fría, los oficiales de inteligencia y las fuerzas especiales de Corea del Norte se infiltraron en Corea del Sur utilizando túneles cuidadosamente excavados bajo la Zona Desmilitarizada; algunos de estos túneles habrían permitido una invasión encubierta del Sur, toda vez que teóricamente miles de soldados de la República Popular Democrática de Corea

podrían pasar por ellos cada hora²¹.

La captura del U.S.S. *Pueblo* por parte de Corea del Norte en 1968 suscitó importantes tensiones entre Estados Unidos y Corea del Norte y dio lugar a la discusión de planes de contingencia que, en última instancia, podrían haber llevado a la reanudación de la guerra de Corea²². Corea del Norte apunta a un régimen que sigue siendo una amenaza para su vecindario y para la seguridad y estabilidad internacionales en general.

Enfoque de las sanciones hasta ahora

La comunidad internacional ha respondido a las acciones de Corea del Norte, específicamente a sus programas nucleares y de misiles, principalmente mediante la aplicación de las sanciones de la ONU contra el país. A partir de la resolución 1718 (2006) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en octubre de 2006, el Consejo de Seguridad prohibió el comercio con Corea del Norte de bienes nucleares y relacionados con misiles e impuso sanciones financieras selectivas a una lista de personas y entidades que, a junio de 2017, incluía ya a 53 personas y 46 entidades de diversa importancia para el Gobierno y el ejército de Corea del Norte²³. Las sanciones también se han ampliado para abordar diferentes aspectos de la economía de Corea del Norte, incluida su principal industria de exportación (la extracción de carbón) y sus vínculos más amplios con la economía internacional. A partir de diciembre de 2016, es contrario a las sanciones del Consejo de Seguridad permitir la actividad diplomática sin restricciones de la República Popular Democrática de Corea en los Estados miembros de las Naciones Unidas; es obligatorio inspeccionar la carga que sale o entra a la República Popular Democrática de Corea; y se prohíbe proporcionar una serie de servicios financieros y conexos a Corea del Norte o a sus elementos constitutivos.

Los gobiernos nacionales también han respondido con sus propios regímenes de sanciones. Estados Unidos han ido ampliando constantemente su programa nacional de sanciones, que culminó con un embargo general contra Corea del Norte en marzo de 2016 y se basó en decenios de una serie diversa de prohibiciones más específicas. Corea del Sur y Japón tienen regímenes de sanciones similares y en los últimos años han estado más dispuestos a ejercer presión sobre otros países que siguen haciendo negocios con Corea del Norte. En diciembre de 2016, por ejemplo, Japón prohibió la entrada en sus puertos a los buques que anteriormente

entraban en los puertos de Corea del Norte, independientemente de su bandera u origen²⁴.

Las interacciones económicas de Corea del Sur con el Norte han sido durante mucho tiempo modestas (limitadas a una empresa conjunta en Kaesong que se abre y cierra periódicamente según los vientos políticos imperantes), pero los surcoreanos (especialmente durante el mandato del Presidente Park) han tratado de mejorar los lazos económicos y políticos con China a fin de convencer a los chinos de que cambien o al menos moderen su relación con la península de Corea. La disposición de Corea del Sur a aceptar el despliegue de defensas estadounidenses contra misiles tácticos en 2016 fue, en parte, una forma de presionar a China para que cambiara su enfoque, aunque la reacción hostil de China puede mostrar algunas de las limitaciones y riesgos inherentes a este esfuerzo²⁵. Los europeos y otros socios de ideas afines han tratado igualmente de presionar a Corea del Norte, y la campaña de Estados con ideas afines ha incluido viajes por todo el mundo a terceros gobiernos para desalentar la cooperación militar y económica con la República Popular Democrática de Corea²⁶.

Todos estos pasos están naturalmente destinados a aumentar el dolor en Corea del Norte de tal manera que acepte modificar su comportamiento. Notablemente, ha habido algunas indicaciones individuales de éxito en este frente. Por ejemplo, en su libro *La guerra del tesoro*, Juan Zárate cuenta el caso del Banco Delta Asia (BDA), que fue encontrado en 2005 en posesión de aproximadamente 25 millones de dólares de los fondos personales de la familia Kim. La imposición de sanciones contra esos fondos en septiembre de 2005 tocó un nervio con Corea del Norte y, en última instancia, puede haber contribuido a la voluntad de Corea del Norte para negociar un acuerdo con Estados Unidos y otros países en las "conversaciones a seis bandas", donde participaron China, Japón, Corea del Norte, Rusia, Corea del Sur y Estados Unidos, que condujeron al desmantelamiento e inspección de las instalaciones nucleares de Corea del Norte en 2007²⁷.

Para algunos, el hecho de que previamente China suspendiera el suministro de combustible para calefacción coadyuvó a que Corea del Norte participara en las conversaciones del Grupo de los Seis, aunque al analizar la cronología de las actividades nucleares y de misiles de Corea del Norte pudiera observarse que ese dolor no era suficiente para moderar las actividades de Corea del Norte que son motivo real de preocupación²⁸.

Evidentemente, el problema es este: mientras que la presión de las sanciones se ha

incrementado en Corea del Norte, también lo ha hecho en el mundo exterior. Desde 2005, Corea del Norte ha probado armas nucleares cinco veces. Corea del Norte ha afirmado que sus pruebas le han ayudado a mejorar sus diseños y se ha jactado incluso de probar armas termonucleares (que son a la vez más eficientes en términos de uso de materiales y más destructivas). Aunque existe un escepticismo razonable sobre el hecho de que Corea del Norte haya alcanzado este nivel de sofisticación técnica, no es imposible²⁹. Tampoco es imposible que Corea del Norte haya perfeccionado una ojiva nuclear integrada en misiles, que se considera suficientemente “normalizada” para ser reproducible a voluntad de Corea del Norte³⁰. Con estos avances técnicos, Corea del Norte no solo ha demostrado capacidades físicas que puede utilizar para amenazar e incluso atacar a sus adversarios, tal vez hasta la costa occidental de los Estados Unidos en algún momento del futuro próximo. Corea del Norte también ha exhibido una considerable determinación frente a la presión concertada de Occidente e incluso de China.

Lo que sigue siendo una pregunta sin respuesta es con qué fin. Según informes de diversas fuentes no gubernamentales, es posible que los norcoreanos estén interesados en intercambiar su capacidad en materia de armas nucleares por un tratado de paz con Estados Unidos, la retirada de las tropas estadounidenses de Corea del Sur y el apoyo para arreglar su maltrecha economía³¹. Consciente del legado histórico de los dictadores que dejaron de lado sus programas de armas de destrucción masiva (Muamar el Gadafi) o a quienes los hicieron dejarlos de lado involuntariamente (Bashar al-Assad y Saddam Hussein), Kim Jong Un puede creer que las armas nucleares y los misiles balísticos son ahora rasgos permanentes de su régimen, que mantienen a este a salvo de ataques externos.

Estados Unidos ha adoptado una decisión política coherente, desde Bill Clinton hasta Donald Trump, de oponerse a la posesión de armas nucleares por parte de Corea del Norte. De igual manera, el Congreso ha dado muestras constantes de su disposición para imponer costos a Corea del Norte por su comportamiento y para adoptar sanciones cada vez más estrictas. En consecuencia, es probable que las sanciones sigan figurando en la estrategia de EE.UU. en el futuro.

La aplicación de nuestro modelo

La pregunta obvia es: ¿sanciones con qué fin? La aplicación de nuestro marco puede dar alguna indicación de lo que es posible y lo que es necesario.

En primer lugar, debemos identificar los objetivos que se persiguen con la imposición del dolor y definir las medidas correctivas mínimas necesarias que debe adoptar Corea del Norte para que se elimine el dolor. Aquí es más fácil identificar qué objetivo se persigue con la imposición del dolor que definir las medidas correctivas mínimas necesarias que debe tomar Corea del Norte. Esto se debe a que una decisión sobre cuán lejos debe llegar el Norte gira en última instancia en torno a las expectativas de Estados Unidos sobre el futuro desarrollo político y militar de Corea del Norte.

A primera vista, el objetivo que persigue EE.UU. y los pasos mínimos que se requieren por parte de Corea del Norte se superponen: EE.UU. desea que Corea del Norte abandone sus programas de armas nucleares y misiles balísticos, y que los someta a verificación internacional. Corea del Sur, Japón y otros Estados interesados comparten esta ambición. Es coherente con la Declaración Conjunta de las Conversaciones del Grupo de los Seis de 2005, en las que Corea del Norte “se comprometió a abandonar todas las armas nucleares y los programas nucleares existentes y a volver, en una fecha próxima, al Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) y a las salvaguardias del OIEA”³². También es coherente con la Declaración Conjunta de 1992 sobre la Desnuclearización de la Península de Corea, emitida por Corea del Norte y Corea del Sur, al menos en lo que respecta al programa nuclear. El programa de misiles balísticos de Corea del Norte se encuentra en una posición algo más ambigua, aunque en repetidas resoluciones el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha prohibido a Corea del Norte probar misiles balísticos. Sin embargo, el punto clave sigue siendo: a menos que esté dispuesto a cambiar la política de manera sustancial, Estados Unidos tiene muy poco a modo de posición de repliegue, en particular dada la larga y accidentada historia norcoreana de pactos de “congelación” y otros acuerdos de suspensión.

Aquí radica uno de los problemas que rodean la cuestión nuclear de Corea del Norte: Corea del Norte tampoco ha manifestado su disposición a abandonar sus programas de misiles o nucleares. De hecho, en la Declaración Conjunta de 2005, “la República Popular Democrática de Corea declaró que tiene derecho a los usos pacíficos de la energía nuclear. Las otras partes expresaron su respeto y acordaron debatir, en el momento oportuno, el tema del suministro de un reactor de agua ligera a la República Popular Democrática de Corea”³³. Desde esta

perspectiva, se ha establecido una base con respecto a lo lejos que podría llegar Corea del Norte y, al igual que en los casos de Irán y Rusia, una expectativa que viene con diplomacia y sanciones de que el resultado final será un programa nuclear norcoreano gestionado y supervisado, en lugar de su eliminación. Persuadir a Corea del Norte para que acepte algunas limitaciones en su programa de misiles es probablemente esencial, dada su naturaleza provocativa y las críticas que el PAIC de Irán recibió por no abordar este problema.

En segundo lugar, debemos entender tanto como sea posible las vulnerabilidades de Corea del Norte, sus intereses, su compromiso con sus programas nucleares y de misiles, y su disposición para absorber el dolor. Sabemos mucho sobre las vulnerabilidades de Corea del Norte en todo el país. Los expertos pueden hablar elocuentemente sobre la naturaleza del sistema político y la economía de Corea del Norte, ya que, aunque las fuentes de información son pocas, hay suficientes para dibujar un cuadro decente de cómo funciona el sistema. Esas vulnerabilidades pueden o no ser significativas en el caso único de Corea del Norte debido a su extrema dominación por la camarilla gobernante. El liderazgo de Corea del Norte ha mostrado una firme falta de voluntad para considerar los intereses de su población, y solo una selecta y aislada camarilla recibe la mayoría de los frutos de la labor de Corea del Norte. Bajo el mandato de Kim Jong Un (y, en menor medida, de su padre, Kim Jong Il), esto ha empezado a cambiar y ha habido indicios de una mayor actividad económica basada en el mercado³⁴. Pero hasta ahora, todavía tenemos pocos indicios de que los fundamentos de la economía norcoreana o el tratamiento político de la clase obrera mejoren en gran medida.

Por ello, Corea del Norte plantea para la comunidad internacional un escenario de blancos por afrontar diferente al de los casos iraní o ruso. De esta manera, Corea del Norte ha mostrado algunas de las mismas cualidades que Saddam Hussein, preparado para absorber el dolor como un asunto nacional porque el Gobierno norcoreano simplemente lo transmite a la población. El Gobierno norcoreano ha mostrado una considerable resolución en la defensa de sus programas nucleares y de misiles. Visto en conjunto, esto sugiere un régimen que es en gran parte insensible al dolor que está aplicando el mundo exterior y totalmente preparado para luchar por sus intereses nucleares y misilísticos.

Por otra parte, también tenemos cierta experiencia con las reacciones de Corea del Norte a la presión externa, como lo demuestra el caso del banco BDA en particular. Por lo tanto, la cuestión no es tanto si el régimen norcoreano puede y va a sentir la presión, sino más bien

asegurar que sea la presión correcta, en el momento correcto y por las razones correctas. Desde esta perspectiva, el imperativo no es identificar las vulnerabilidades nacionales per se sino más bien las vulnerabilidades del régimen (e incluso las vulnerabilidades personales de los principales actores del país). En cierto sentido, esto puede ser una tarea más fácil que apuntar a un país entero, donde puede haber una miríada de puntos de vista por equilibrar. Por otro lado, no tener en cuenta la vulnerabilidad del blanco esencial también significa que cualquier presión que se aplique probablemente será ineficaz en el mejor de los casos.

También puede significar que la vulnerabilidad de Corea del Norte podría derivarse de las oportunidades perdidas para el futuro en vez del dolor actual. Mientras Corea del Norte proceda de la manera actual, seguirá siendo un paria internacional. Esto puede ser ampliamente aceptable para muchos en la élite gobernante, pero quizás no para Kim Jong Un, quien ha mostrado un interés considerable en que su país sea visto como moderno incluso con respecto a cosas superficiales, como su decisión de construir instalaciones equivalentes a las que se están construyendo para los próximos Juegos Olímpicos de Invierno en Corea del Sur. ¡Esto no quiere decir que Kim Jong Un pueda ser convencido de renunciar a su capacidad nuclear y de misiles por el precio de ser anfitrión de competencias deportivas internacionales! Pero sería imprudente descartar cualquier factor potencial en el desarrollo de un cuadro de las presiones e incentivos que podrían utilizarse tanto en una negociación como en una estrategia de sanciones, en particular cuando el blanco real de la presión es, en muchos sentidos, un solo individuo en Pyongyang.

En tercer lugar, deberíamos elaborar una estrategia para aumentar cuidadosa, metódica y eficientemente el dolor en las zonas que son vulnerables, evitando al mismo tiempo las que no lo son. Tras comprender el caso de Corea del Norte con base en el segundo elemento de nuestro marco, podemos ahora formular una estrategia que aplique una presión juiciosa y oportuna sobre los norcoreanos. En lugar de limitarse a adoptar las sanciones de manera tácita, como ha sido la reacción de Estados Unidos ante Corea del Norte durante dos administraciones presidenciales, el equipo Trump debería fijar los términos del debate con un enfoque integral que contenga una oferta a los norcoreanos y un compromiso sobre cómo se aplicarían las sanciones.

En primer lugar, esta estrategia comenzaría con una oferta para hablar en privado, en lugar de la imposición de sanciones. El equipo de Trump debería escuchar a los negociadores

norcoreanos y sobre la base de esas conversaciones formularse una imagen precisa de cómo los norcoreanos ven una posible resolución, qué pueden conceder los norcoreanos y a cambio de qué. Es casi seguro que esto representará un resultado ideal para Corea del Norte y no su mínimo aceptable, pero los contornos de las necesidades finales de Corea del Norte probablemente estarán presentes, si se oscurecen con demandas adicionales.

Suponiendo que los norcoreanos tengan en mente un desenlace final remotamente razonable, Estados Unidos puede entonces formular un conjunto de medidas recíprocas que estaría dispuesto a aceptar, así como un sentido de los mínimos aceptables. Por ejemplo, no es realista esperar que la reunificación de las Coreas forme parte de algún acuerdo inicial y, en consecuencia, que Estados Unidos ofrezca la retirada de las tropas estadounidenses de la península como parte de un acuerdo en esta etapa. Sin embargo, hay medidas de nivel inferior que podrían adoptar ambas partes y que podrían reducir las tensiones (como la suspensión de los ensayos de misiles y los ejercicios militares en gran escala). A partir de aquí, podrían discutirse otros pasos más profundos y significativos.

Mientras tanto, Estados Unidos también deberían presentar a los norcoreanos una clara imagen de las consecuencias del fracaso de las conversaciones. Ello incluiría no solo sanciones sino también presiones específicas sobre las finanzas y las actividades externas de las élites norcoreanas. Esto concuerda plenamente con la actual estrategia de Estados Unidos (y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). Lo que falta es un claro sentido de cooperación de China y la voluntad de aplicar una presión sostenida sobre el Norte por su fracaso en llegar a un acuerdo. Esto puede estar cambiando, como se ha señalado anteriormente, y ya en abril de 2017, los chinos demostraron un mayor compromiso en este sentido al prohibir totalmente las compras de carbón procedente de Corea del Norte. (También es posible que esta cuestión se vea arrasada por la interacción de la administración Trump y el Gobierno chino, en particular a medida que otras cuestiones, como el futuro del Mar de la China Meridional, sigan sin resolverse). Estados Unidos debería exponer a China en términos claros su voluntad de trabajar juntos para lograr un acuerdo diplomático e incluso considerar concesiones que no estaban previamente sobre la mesa (como lo relativo a los ejercicios militares). Pero Estados Unidos debería comunicar además su expectativa de que China también desempeñe un papel y que las consecuencias de no haberlo hecho podrían incluir, entre otras cosas, un continuo desarrollo estratégico de Estados Unidos en la región que podría crear inseguridad en China. Las sanciones contra las instituciones chinas pueden y deben considerarse, cuando sea necesario, pero la

principal amenaza que China tiene en cuenta con respecto a Corea del Norte se centra menos en los negocios y más en la amenaza de inestabilidad en la península de Corea (con refugiados que podrían cruzar sus fronteras) o que la reunificación en términos de Corea del Sur (y de Estados Unidos) lleve a las fuerzas estadounidenses al río Yalu. A China se le debe presentar la poco envidiable, pero necesaria, elección entre el mejor de los dos males en sus intentos de evitar la inestabilidad y la crisis, preferiblemente para presionar a Corea del Norte para que busque una solución a la crisis nuclear y de misiles y la reducción de las tensiones. Y, por supuesto, ese régimen de sanciones requerirá la cooperación sostenida de las partes extranjeras no chinas.

Entretanto, por supuesto, el régimen de sanciones vigente puede y debe seguir funcionando en el sentido de privar a Corea del Norte de los artículos que necesita para desarrollar y mantener sus programas nucleares y de misiles (si es que aún deben importarse algunos de esos artículos), así como de impedir que Corea del Norte exporte armas y preste apoyo técnico a los receptores de las mismas. Como se indica claramente en el informe sobre Corea del Norte del Consejo de Seguridad publicado el 27 de febrero de 2017, Corea del Norte ha continuado estas actividades a pesar de las sanciones del Consejo de Seguridad y solo necesita unos pocos éxitos para obtener el nivel de ingresos en divisas necesario para sostener el régimen de Pyongyang.

La prevención de estas transferencias y tratos debe seguir siendo una prioridad mientras se llevan a cabo las conversaciones.

En cuarto lugar, debemos supervisar la ejecución de la estrategia y recalibrar continuamente los supuestos iniciales de esta con respecto a la resolución de Corea del Norte, la eficacia del dolor aplicado para destruir esa determinación y la manera idónea de mejorar la estrategia. Al igual que en las secciones anteriores, este paso requiere poca explicación.

En quinto lugar, debemos presentar a Corea del Norte una declaración clara de las condiciones necesarias para la eliminación del dolor y ofrecernos a llevar a cabo las negociaciones necesarias para llegar a un acuerdo que elimine el dolor y que al mismo tiempo satisfaga los requisitos de Estados Unidos y de los países asociados. Como se ha señalado anteriormente, y tal vez a diferencia de otras iniciativas de sanciones que se están llevando a cabo en la actualidad, esto debe ser también un elemento intrínseco de la estrategia de sanciones, habida cuenta del limitado reconocimiento por parte de Corea del Norte de la

naturaleza de sus vulnerabilidades económicas y las necesidades de su población cautiva.

En sexto lugar, Estados Unidos y sus asociados deberían aceptar la posibilidad de que, a pesar de una estrategia cuidadosamente elaborada, sus esfuerzos pueden fracasar debido a las ineficiencias inherentes a la estrategia, a un malentendido del Estado objeto de las sanciones o a un impulso exógeno en la determinación y la capacidad de resistencia de Corea del Norte. En cualquier caso, Estados Unidos y sus asociados deben estar preparados para reconocer su fracaso y cambiar de rumbo o, de lo contrario, aceptar el riesgo de que continuar con el rumbo actual pueda ocasionar peores resultados a largo plazo.

Aunque este elemento del marco se formula como una posibilidad, puede afirmarse más razonablemente que es el resultado más probable de una campaña de sanciones que no implique o no logre una solución diplomática de la situación. La disposición de Corea del Norte a absorber el dolor con la seguridad de que su liderazgo puede sobrevivir y su población sigue siendo prescindible socava la utilidad de un enfoque de sanciones y primacía. Por esta razón, la estrategia sugerida coloca una mayor diplomacia en el centro del esfuerzo, con la expectativa de que, en caso de que falle, la estrategia estadounidense probablemente volvería a una postura de “contención” aún más agresiva que busca mitigar la peor de las amenazas de Corea del Norte (a través de la disuasión nuclear y la defensa con misiles), prevenir la proliferación (a través de la ampliación de las autoridades de interdicción) y ayudar a la población norcoreana en caso de colapso del régimen.

A este respecto, Corea del Norte demuestra un tema central de este libro: que las sanciones son, en última instancia, un instrumento de apalancamiento, ni más ni menos. El apalancamiento puede ayudar a lograr soluciones, pero solo si las soluciones existen realmente. En última instancia, la eficacia de las sanciones como instrumento solo es tan buena como la integridad de la política en cuestión y la disposición del país objeto de ellas a responder a la presión ejercida.

Conclusión

ESTE LIBRO COMENZÓ CON un recordatorio de cuánto han cambiado en el último siglo las sanciones, por toda su implicación en el arte de gobernar a lo largo de la historia. Esta observación se deriva de la comprensión de las formas en que los instrumentos de sanción, sus medios de aplicación y los fundamentos sustantivos de su utilización han cambiado en los tiempos modernos. Los casos examinados en este libro (y en particular el de Irán) confirman esta afirmación, en particular cuando se consideran los detalles de los instrumentos seleccionados. ¿Quién en el año 432 a. C. de Atenas habría imaginado un régimen de sanciones basado en el número de días que las empresas de un país extranjero podrían tener que pagar sus deudas a bancos situados a miles de kilómetros de distancia? Además, ¿quién en el año 432 a.C. habría imaginado en Atenas que ese régimen de sanciones podría tener lugar mientras uno

de sus arquitectos (en este caso, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, John Kerry, se sentaba con el ministro de relaciones exteriores del país objeto de las sanciones, Sergey Lavrov, en salas de conferencias de toda Europa para tratar las crisis internacionales sobre cuestiones como el Oriente Medio y el cambio climático? El mundo es un lugar diferente al que era en el año 432 a.C., y las lecciones que aprendimos de los instrumentos utilizados entonces, en contraposición a las de ahora, son diferentes.

Sin embargo, la razón por la que los estudiosos de las sanciones apelan a la Guerra del Peloponeso al comenzar sus estudios sobre las sanciones es porque tal fundamento ayuda a subrayar el grado en que no ha cambiado la gente, ni sus motivaciones y deseos básicos, una idea que exploro en este libro. El dolor en contraposición a la determinación, junto con elementos de la naturaleza y la existencia humanas, ayuda a trazar la conexión entre los intereses, las acciones y las decisiones de las culturas y los gobiernos de todo el mundo. Y la comparación se hace sin tener que recurrir a lo que un autor ha descrito como el “ardid metodológico” del análisis de políticas, en este caso una abstracción matemática de la dinámica evaluada en este libro¹. Más bien, este libro trató de elaborar una forma de evaluar las sanciones y diseñarlas para que tuvieran el máximo efecto, con base en consideraciones comunes de intereses, mentalidades y valores básicos, al dejar al programa individual de sanciones y a sus analistas la tarea de definir lo que vale la pena incluir en el modelo para determinados países y problemas.

Para los responsables de la formulación de políticas, el resultado es un proceso que comprende seis elementos para desarrollar un enfoque para cada caso con miras a la imposición de sanciones dentro del marco general del ejercicio de influencia sobre la determinación mediante el uso de presión:

- *Identificar los objetivos que se persiguen con la imposición del dolor y definir las medidas correctivas mínimas necesarias que el Estado objeto de las sanciones debe adoptar para que se elimine el dolor.* Esto debe hacerse con rigor y claridad, especialmente en lo que respecta a las condiciones en las que puede considerarse que se ha “alcanzado” la victoria. Es peor que inútil definir un régimen de sanciones sin objetivos específicos, y lo mismo es válido para la creación de una estructura analítica destinada a evaluar la eficacia de las medidas sancionatorias. Para nuestros propósitos,

la definición de las condiciones de la victoria también permite el análisis de los niveles de resolución del oponente tanto para el desenlace final deseado como para otros intereses. Es importante señalar que en esta etapa no es necesario comunicar estos pasos mínimos necesarios al Estado sancionado: por razones tácticas que incluyen negociaciones, es posible que nunca se revelen. Pero el Estado sancionador sí debe conocer la respuesta.

- *Comprender en la medida de lo posible la naturaleza del Estado objeto de las sanciones, sus vulnerabilidades, intereses, compromiso con lo que haya hecho para suscitar las sanciones y disposición para absorber el dolor.* Esto amerita un análisis profundo y riguroso del Estado objeto de las sanciones, para definir sus prioridades nacionales clave con la mayor claridad posible. Las prioridades deben clasificarse por orden, aunque la separación de las categorías puede ser artificial. No se trata de definir una secuencia matemáticamente precisa de intereses, sino de comprender en qué lugar de la jerarquía se encuentra el objeto de la política de sanciones. De este modo, la imposición de sanciones puede llevarse a cabo con una comprensión del peso que se necesitará. Para desarrollar este concepto, es útil tener una comprensión lo más amplia posible de la historia y la cultura del país, así como evitar las exageraciones fáciles sobre la importancia de una prioridad sobre otra. Se debe tener especial cuidado en evitar en particular las imágenes de espejo y el supuesto de que el blanco de las sanciones piensa en los problemas de la misma manera que el sancionador.
- *Desarrollar una estrategia para aumentar el dolor de manera cuidadosa, metódica y eficiente en las áreas que son vulnerables y evitar al mismo tiempo las que no lo son.* Es prudente que los encargados de la formulación de políticas definan por sí mismos hasta qué grado están dispuestos a imponer el dolor a su adversario y a aquellos que cooperan con él, para poder prevalecer sobre el Estado sancionado. Los encargados de la formulación de políticas deben saber de antemano si están dispuestos a llevar a la quiebra a su adversario, enviando a su población a la penuria o no. No tienen necesariamente por qué actuar basándose en esta información en primer lugar, sino que deben estar conscientes de hasta dónde están dispuestos a llegar para diseñar sanciones eficaces y evitar menoscabar sus propias expresiones de determinación, por ejemplo, al descartar aquellos planteamientos de las sanciones que podrían causar consecuencias humanitarias excesivas en el país sancionado. Los encargados de la

formulación de políticas ni siquiera tienen que reconocer los límites de sus políticas de sanciones, sino que deben conocerlos y tener una claridad absoluta en cuanto al grado en que debe afrontarse el desafío subyacente. La resolución por parte del Estado sancionador y la comprensión de la resolución del adversario son igualmente esenciales para el éxito. Sin embargo, a los efectos de nuestro análisis, esta información tiene otro propósito: ayudar a estructurar los arcos de dolor y presión disponibles.

- *Supervisar la ejecución de la estrategia y recalibrar continuamente sus supuestos iniciales acerca de la resolución del Estado objeto de las sanciones, la eficacia del dolor aplicado para destruir esa determinación y la manera idónea de mejorar la estrategia.* Esto debe comenzar con el ensamblado de los hechos clave sobre los diversos elementos de la determinación, así como formarse una imagen de cómo pueden medirse los cambios de esos elementos a medida que se aplica la presión de las sanciones.
- *Presentar al Estado objeto de las sanciones una declaración clara de las condiciones necesarias para la eliminación del dolor, así como una oferta para llevar a cabo las negociaciones necesarias para concertar un acuerdo que elimine el dolor y satisfaga al mismo tiempo los requisitos del Estado sancionador.* Como se ha señalado con respecto a Irán, todo régimen de sanciones adoptado con el fin de lograr una solución diplomática y no simplemente para la aplicación sádica del dolor requerirá, en algún momento, este tipo de conversación con el Estado objeto de las sanciones. Para que las sanciones tengan una influencia adecuada y positiva y desempeñen un papel en el logro de esa solución, el Estado sancionador debe ser claro en sus comunicaciones con el Estado objeto de las sanciones, explicando el porqué de las sanciones y el cómo de su eliminación.
- *Aceptar la posibilidad de que, a pesar de una estrategia cuidadosamente elaborada, el Estado sancionador puede fracasar debido a ineficiencias inherentes a la estrategia, a una mala comprensión del Estado objeto de las sanciones o a un impulso exógeno en la determinación y la capacidad de resistencia del Estado objeto de las sanciones. En cualquier caso, un Estado debe estar preparado para reconocer su fracaso y cambiar de rumbo, o para aceptar el riesgo de que continuar con su actual*

rumbo puede ocasionar peores resultados a largo plazo. Esta etapa podría acompañar a cualquier marco de un cometido de seguridad nacional o de política exterior. Pero es particular y excepcionalmente apropiada y necesaria para el debate sobre las sanciones. Como demuestra el caso de Irak, las sanciones se han convertido en el pasado en armas de “disparar y olvidar” que se espera sigan dando resultados. Además, si la política subyacente asociada a las sanciones fracasa, y cuando lo hace, el propio instrumento suele ser el culpable. No solo es una forma perjudicial de realizar análisis de políticas, sino que también puede ser una causa de conflictos peores a largo plazo (como lo demuestra, una vez más, Irak en 2003). Un Estado no emprendería una guerra sin evaluar constantemente los costos y beneficios, ni tampoco lo haría en relación con la actividad diplomática normal. Las sanciones deben tratarse de la misma manera.

A fin de cuentas, los diseñadores de las sanciones pueden pensar que su trabajo es crear un complejo laberinto en el que pretenden colocar su presa y presionarla para que se mueva hacia un lado u otro, todo ello de acuerdo con el interés de los sancionadores y con la intención de que el Estado objeto de las sanciones llegue hasta la salida. Las sanciones, después de todo, no se tratan de capturar al enemigo o meterlo en una trampa. Como demostraron los japoneses después del embargo de petróleo y Saddam Hussein después de la primera guerra del Golfo, un enemigo atrapado no tiene opciones y cuenta con pocas formas de satisfacer a sus adversarios en un grado mutuamente satisfactorio. Por lo tanto, tales enemigos atrapados responden, como muchos lo hacen, con la espalda contra la pared.

El objetivo es más bien diseñar un laberinto alrededor de la presa sancionada que la impulse a hacer el cambio de política que desea el sancionador, para completar así el laberinto. Se deben construir muros para aislarla de los desenlaces menos deseables (por ejemplo, la evasión de sanciones). Deben trazarse múltiples caminos hacia la misma situación final deseada. Y, al mismo tiempo, la presa debe ser canalizada hacia la dirección que el sancionador determine.

El cometido principal del diseñador y analista de sanciones es anticipar cómo correrá la presa y en qué dirección; construir un laberinto que se adapte a la presa que corre a lo largo de sus pasillos y que la lleve siempre a la línea de llegada deseada. Cerciorarse de que el laberinto esté bien diseñado y cumple esta función debe ser la preocupación de los altos dirigentes del país sancionador, que deben responsabilizar a sus sancionadores y diplomáticos de la construcción

de un laberinto que funcione, que esté bien contenido, pero que aun así lleve a la presa y al sancionador hasta la línea de llegada. Deben pensar continuamente en cómo cerrar las vías de escape y en la mejor manera de conducir a su oponente al resultado que han seleccionado.

Finalmente, cuando se alcance este resultado, deben dejar que la presa disfrute de los beneficios de haber completado el laberinto. La presa debe sentirse satisfecha de haber alcanzado el desenlace deseado y debe creer que, habiendo hecho lo que el constructor del laberinto se propuso en todo momento, ahora es libre de moverse como desee. La presa (y todos los que observan el juego del gato y el ratón de nuestros sancionadores y sancionados) debe entender que, habiendo alcanzado la situación final que deseaba el sancionador, puede respirar aliviada de las sanciones y obtener los beneficios que se le han prometido. No aceptar la victoria y en su lugar definir nuevas líneas de llegada para el laberinto es un riesgo que todos los sancionadores deben manejar. Pero si son prudentes, los sancionadores podrán decir “sí” al resultado del laberinto que han diseñado de la misma manera que las partes sancionadas están dispuestas a llegar a ese resultado, conscientes de que no solo el blanco específico de las sanciones es el público al que van dirigidas, sino también toda la comunidad internacional, a cuyos miembros se les puede pedir en el futuro que recorran un laberinto similar.

Por último, el constructor del laberinto sancionador debe estar preparado para decidir que su sujeto no podrá completar el laberinto por sí mismo y considerar si la ayuda para alcanzar la situación final deseada o la aceptación de objetivos menores son resultados razonables, ya que no es solo la presa que recorre el laberinto la que tiene un interés latente en que se alcance el final. Los sancionadores también quieren que su blanco tenga éxito porque, solo entonces, ellos mismos habrán usado su arte para resolver el problema que se les ha planteado. Agilidad, flexibilidad, creatividad y adaptabilidad son los atributos esenciales de un sancionador, al menos uno que recurra efectivamente a la fuerza bruta de la herramienta para el propósito diplomático que tiene la intención de alcanzar.

Bibliografía

- AFP. "U.S. Lawmaker Urges Iranian Gasoline Embargo." February 19, 2010. http://www.iranfocus.com/en/index.php?option=com_content&view=article&id=19770:us-lawmaker-urges-iranian-gasoline-embargo&catid=8:nuclear&Itemid=113.
- Albright, David, and Andrea Stricker. "Iran's Nuclear Program." *Iran Primer* (blog), United States Institute of Peace. September 2015. <http://iranprimer.usip.org/resource/irans-nuclear-program>.
- Allen, Susan. "The Domestic Political Costs of Economic Sanctions." *Journal of Conflict Resolution* 52, no. 6 (2008): 916–44.
- Andreas, Peter. "Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy." *International Studies Quarterly* 49, no. 2 (2005): 335–60.
- Askari, Hossein G., John Forrer, Hildy Teegan, and Jiawen Yang. *Economic Sanctions: Examining their Philosophy and Efficacy*. Westport, Conn.: Praeger, 2003.
- Baldwin, David. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985. Baldwin, David and Robert Pape. "Evaluating Economic Sanctions." *Inter-national Security* 23, no. 2 (Fall 1998): 189–98.
- BBC.com. "Ukraine Crisis: Timeline." Accessed January 2010. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275>.
- Bolks, Sean, and Dina al-Sowayel. "How Long Do Economic Sanctions Last? Examining the Sanctioning Process Through Duration." *Political Research Quarterly* 53, no. 2 (2000): 241–65.
- Boone, Peter, Haris Gazdar, and Athar Hussein. "Sanctions Against Iraq: Costs of Failure." Report for the Center for Economic and Social Rights (November 1997). <http://www.cesr.org/downloads/Sanctions%20Against%20Iraq%20Costs%20of%20Failure%201997.pdf>.
- Central Intelligence Agency. "Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD, Chapter on Regime Strategic Intent" (September 30, 2004). https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap1.html#sect6.
- CNN.com. "Transcript of Blix's UN Presentation." March 7, 2003. <http://www.cnn.com/2003/US/03/07/sprj.irq.un.transcript.blix/>.
- Cooper, Andrew Scott. *The Oil Kings*. New York: Simon and Schuster, 2011. Copeland, Cassandra, Curtis Jolly, and Henry Thompson. "The History and Potential Trade Between Cuba and the United States." *Journal of Business and Economics* 2, no. 3 (2011): 163–74. <http://www.auburn.edu/~thomph1/cubahistory.pdf>.
- Coren, Ora, and Zvi Zrahiya. "Knesset Report: BDS Movement Has No Impact on Economy." *Haaretz*, January 9, 2015. <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.636172>.
- Cortright, David, and George Lopez, eds. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder, Colo.: Lynne Reiner, 2000.
- Curcuro, Stephanie, and Charles Thomas. "The Return on US Direct Investment at Home and Abroad." *International Finance Discussion Papers* (2012). <http://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/2012/1057/ifdp1057.pdf>. Drezner, Daniel. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Energy Information Agency. Database of Oil Prices. http://www.eia.gov/dnav/pet/PET_PRI_SPT_S1_D.htm
- Escriba-Folch, Abel, and Joseph Wright. "Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers." *International Studies Quarterly* 54, no. 2 (2010): 335–59.

- Facts, Global, Energy (FGE) email from on December 10, 2015, relaying official data from the National Iranian Oil Refining and Distribution Company. Frazer, Derek. "The Refusal of President Yanukovich of Ukraine to Sign at the EU Vilnius Summit on 28 to 29 November, the Association Agreement, Including a Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) with the European Union" (December 3, 2013). <http://www.eucanet.org/news/media-tips/6-international-relations/169-the-refusal-of-president-yanukovich-of-ukraine-to-sign-at-the-eu-vilnius-summit-on-28-to-29-november-the-association-agreement-including-a-deep-and-comprehensive-free-trade-area-dcfta-with-the-european-union>.
- Gallagher, Nancy, Ebrahim Mohseni, and Clay Ramsay. "Iranian Public Opinion on the Nuclear Agreement" (September 2015). <http://www.cissm.umd.edu/publications/iranian-public-opinion-nuclear-agreement>.
- George, Alexander. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington, DC: U.S. Institute for Peace, 1991.
- Haass, Richard. *Economic Sanctions and American Diplomacy*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1998.
- Haass, Richard, and Meghan O'Sullivan. *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions, and Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings, 2000.
- Herszenhorn, David. "Russia Putting a Strong Arm on Neighbors." *New York Times*, October 22, 2013. <http://www.nytimes.com/2013/10/23/world/europe/russia-putting-a-strong-arm-on-neighbors.html>.
- Hufbauer, Gary, Jeffrey Schott, and Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007.
- IAEA Report to the Board of Governors. "Final Assessment on Past and Present Outstanding Issues Regarding the Iranian Nuclear Programme" (December 2, 2015). <https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/iaea-and-iran-iaea-reports>.
- IAEA Report to the Board of Governors. "Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran" (August 2009, February 2011, and November 2011). <https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/iaea-and-iran-iaea-reports>.
- International Campaign for Human Rights in Iran. *A Growing Crisis: The Impact of Sanctions and Regime Policies on Iranians' Economic and Social Rights*. New York: International Campaign for Human Rights in Iran, 2013.
- International Monetary Fund (IMF). "Islamic Republic of Iran: 2011 Article IV Consultation Staff Report" (August 3, 2011). <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25133.0>.
- Iran Primer* (blog), United States Institute of Peace. "Iran's Economy, By the Numbers." May 11, 2015. <http://iranprimer.usip.org/blog/2015/may/11/irans-economy-numbers>.
- . "Russian Federation: 2014 Article IV Consultation Staff Report" (July 2014). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14175.pdf>.
- Javandanfar, Meir. "Iran's Big Crisis: The Price of Chicken." *Bloomberg*, August 7, 2012. <http://www.bloombergview.com/articles/2012-08-07/iran-s-big-crisis-the-price-of-chicken>.
- Jordan, Will, and Rahul Radhakrishnan. "Mossad Contradicted Netanyahu on Iran Nuclear Programme." *Al Jazeera*, February 23, 2015. <http://www.aljazeera.com/news/2015/02/leaks-netanyahu-misled-iran-nuclearprogramme-guardian-iran-nuclear-speech-2012-150218165622065.html>. *JPost.com*. "Netanyahu Failed in Stemming Tide of BDS Against Israel, Herzog Says." June 5, 2015. <http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Netanyahu-failed-in-stemming-tide-of-BDS-against-Israel-Herzog-says-405166>.

Kaempfer, William, Anton Lowenberg, and William Mertens. "International Economic Sanctions Against a Dictator." *Economics and Politics* 16, no. 1 (March 2004): 29–51.

Kamrava, Mehran. *The Modern Middle East: A Political History Since the First World War*. Berkeley: University of California Press, 2005.

Keynes, John Maynard. *The Economic Consequences of Peace*. New York: Harcourt, Brace, and Howe, 1919.

Kuznetsov, Vladimir. "Ruble Drops to 2015 Low on Year-End Budget Flows as Oil Tumbles." *Bloomberg*, December 28, 2015. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-28/ruble-drops-to-2015-low-on-year-end-budget-flows-as-oil-tumbles>.

Lebow, Ned. "The Deterrence Deadlock: Is There a Way Out?" and "Conclusions" in *Psychology and Deterrence*, ed. Robert Jervis, et al., 180–232. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.

Levada Center website, homepage, <http://www.levada.ru/eng/>.

Licht, Amanda. "Falling Out of Favor: Economic Sanctions and the Tenure of Leaders" (2011). *Visions in Methodology*. <http://visionsinmethodology.org/wp-content/uploads/2011/09/LichtMPSA2011FallingOutOfFavor.pdf>.

Maloney, Suzanne. *Iran's Political Economy Since the Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Marshall, George. "Speech at Harvard University, 5 June 1947." <http://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm>. Martin, Lisa. *Coercive Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

Miroff, Nick, and Karen DeYoung. "New U.S. Sanctions Lost in Venezuela's Translation." *Washington Post*, March 11, 2015. https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/new-us-sanctions-lost-in-venezuelas-translation/2015/03/11/f8f3af6a-c7ff-11e4-bea5-b893e7ac3fb3_story.html.

Nephew, Richard. "Issue Brief: Revisiting Oil Sanctions on Russia." Columbia/SIPA Center on Global Energy Policy, July 2015. http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/Issue%20Brief_Revisiting%20Oil%20Sanctions%20on%20Russia_Nephew_July%202015.pdf.

—. "Issue Brief: The Future of Economic Sanctions in a Global Economy" Columbia/SIPA Center on Global Energy Policy, May 2015. https://gallery.mailchimp.com/20fec43d5e4f6bc717201530a/files/Issue_Brief_The_Future_of_Economic_Sanctions_in_a_Global_Economy_May_2015.pdf.

—. "Sanctions Relief Won't Be a \$100 Billion Windfall for Iran's Terrorist Friends." *Foreign Policy*, July 2, 2015. <http://foreignpolicy.com/2015/07/02/iran-rouhani-khamenei-syria-assad-nuclear-sanctions-hezbollah/>. O'Sullivan, Meghan. *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*. Washington, DC: Brookings, 2003.

Overholt, William H. *Political Risk*. London: Euromoney Publications, 1982. Pape, Robert. "Why Economic Sanctions Do Not Work." *International Security* 22, no. 2 (1997): 90–136.

Paton, James, and Aibing Guo. "Russia, China Add to \$400 Billion Gas Deal with Accord." *Bloomberg*, November 9, 2014. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-11-10/russia-china-add-to-400-billion-gas-deal-with-accord>.

Pew Research Center. "UN Retains Strong Global Image." September 17, 2013. http://www.pewglobal.org/2013/09/17/united-nations-retains-strong-global-image/?beta=true&utm_expid=53098246-2.Lly4CFSVQG2lphsg-KopIg.1&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

Pismennaya, Evgenia. "Putin's Bailout Bank Needs a Rescue; It's a \$18 Billion Whopper." *Bloomberg*, December 28, 2015. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-28/putin-s-bailout-bank-needs-a-rescue-it-s-an-18-billion-whopper>.

RAND International Center for Middle East Public Policy. "Calculating the Costs of the Israeli-Palestinian Conflict." <http://www.rand.org/international/cmepc/costs-of-conflict/calculator.html>.

Rapoza, Kenneth. "One Year After Russia Annexed Crimea, Locals Prefer Moscow to Kiev." *Forbes*, March 20, 2015. <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2015/03/20/one-year-after-russia-annexed-crimea-locals-prefer-moscow-to-kiev/>.

Reed, John. "Israel: A New Kind of War." *Financial Times*, June 12, 2015. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f11c1e1c-0e13-11e5-8ce9-00144feabdc0.html#axzz3pP9sY2Oy>.

Rowberry, Ariana. "Sixty Years of Atoms for Peace and Iran's Nuclear Program," *Up Front* (blog), *Brookings*, December 18, 2013. <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/12/18-sixty-years-atoms-peace-iran-nuclear-program-rowberry>.

Rowe, David. "Economic Sanctions Do Work: Economic Statecraft and the Oil Embargo of Rhodesia." In *Power and the Purse: Economic Statecraft, Interdependence, and National Security*, ed. Jean-Marc Blanchard, Edward Mansfield, and Norrin Ripsman, 254–88. New York: Frank Cass, 2000.

Schelling, Thomas. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press, 1966.

Schultz, Kenneth. *Democracy and Coercive Diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

State Department cable from Tehran, May 11, 1977. <http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb268/doc14b.pdf>.

Taylor, Brendan. *Sanctions as Grand Strategy*. Oxon: Routledge, 2010. Tejas, Aditya. "Putin Says Sanctions Amid Falling Oil Prices Cost Russia \$160B, But Economy Will Recover." *International Business Times*, April 28, 2015. <http://www.ibtimes.com/putin-says-sanctionsamid-falling-oil-prices-cost-russia-160b-economywill-recover-1899194>.

Terror Free Tomorrow. "Polling Iranian Public Opinion: An Unprecedented Nationwide Survey of Iran" (2007). <http://www.terrorfreetomorrow.org/upimagestft/TFT%20Iran%20Survey%20Report.pdf>.

Text of the Minsk Two Cease-Fire. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/11408266/Minsk-agreement-on-Ukraine-crisis-text-in-full.html>.

Transcript of Hearing Before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Governmental Affairs of the U.S. Senate. "How Saddam Hussein Abused the United Nations Oil-For-Food Program." November 15, 2004. http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-108_shrg97048/pdf/CHRG-108shrg97048.pdf.

UN "Oil For Food" website, <http://www.un.org/Depts/oip/background/>. van Bergeijk, Peter, and Charles van Marrewijk. "Why Do Sanctions Need Time to Work? Adjustment, Learning and Anticipation." *Economic Modeling* 12, no. 2 (1995): 75–86.

Wheatley, Jonathan. "Russia to Issue Renminbi Denominated Debt." *Financial Times*, December 7, 2015. <http://www.ft.com/cms/s/3/6b7036c4-9a8e-11e5-a5c1-ca5db4add713.html#axzz3vpvUdMgC>.

White House Press Office. "Statement by the President on Ukraine." March 20, 2014. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/03/20/statement-president-ukraine>.

Woo, Byungwon, and Daniel Verdier. "Sanctions, Rewards and Regime Types." <https://polisci.osu.edu/sites/polisci.osu.edu/files/Sanctions,%20rewards%20and%20regime%20type.pdf>.

Yergin, Daniel. *The Quest*. New York: Penguin, 2012.

Zarate, Juan. *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: Public Affairs,

2015.

INDICE

Prólogo 2

Introducción 5

1

Definición de términos 9

2

Irak 17

3

El turno de Irán 25

4

164

Sobre la imposición de sanciones y dolor 37

5

Comienza la presión sobre Irán 52

6

Acerca de la respuesta y resolución
del Estado objeto de las sanciones 64

7

Presión intensa sobre Irán y un viraje hacia negociaciones reales 85

8

En la búsqueda de puntos de inflexión 106

9

Una mirada hacia el futuro 124

Conclusión 154

Bibliografía 160