

SANCIONES INTERNACIONALES **125** SUS OTROS EFECTOS

Una introducción a esos otros efectos

*Clara Portela y
Martijn C. Vlaskamp*

Efecto punitivo de las sanciones
en un sistema horizontal

Alexandra Hofer

La evaluación del éxito de las sanciones

Lee Jones y Clara Portela

Impacto de los regímenes
de diligencia debida en la RD Congo

Ilari Aula

Sanciones secundarias en el triángulo EEUU-UE-Cuba

Arturo López-Levy

Belarús entre los regímenes de sanciones
de la UE y Rusia

Ryhor Nizhnikau

Respuesta desde Asia-Pacífico
a las sanciones a Rusia

Maria Shagina

La UE y las sanciones internacionales a Irán

*Paloma González del Miño
y David Hernández Martínez*

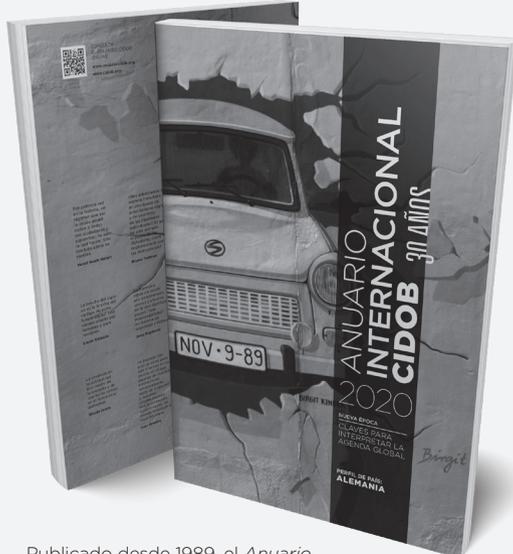
Las sanciones de la UE hacia Rusia

Ruth Ferrero-Turrión

Otros artículos

Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales

Bernabé Malacalza



Publicado desde 1989, el *Anuario Internacional CIDOB* es una obra de referencia que ofrece claves para interpretar la agenda global. A través de varios artículos realizados por prestigiosos académicos y *policymakers*, la publicación ofrece una visión multidisciplinar de la política, la economía y la sociedad internacionales.

Los artículos se presentan con numerosos elementos infográficos, mapas y gráficos que ayudan a contextualizar los textos, a la vez que incluye el análisis de los investigadores de CIDOB dedicados a sus respectivas regiones y áreas de investigación.

Más de 100 Artículos

117 Autores

15 Gráficos

AUTORES DE EDICIONES RECIENTES:

Anne-Marie Slaughter
 John Ikenberry
 Amitav Acharya
 Kishore Mahbubani
 Judy Dempsey
 Joseph Nye
 Richard Haas
 Saskia Sassen
 Shashi Tharoor
 Jeremy Rifkin
 Gilles Babinet
 Bertrand Badie
 Hans Kundnani
 Lina Khan
 Erik Solkheim
 Hossein Moussavian
 Mahmood Sariolghalam
 Leonardo Padura
 Umüt Özkirimli

AUTORES DE LA EDICIÓN 2020:

- Bruno Tertrais**, Subdirector de la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS)
- Yuval Noah Harari**, Catedrático de Historia de la Universidad Hebrea de Jerusalén
- Quinn Slobodian**, Profesor Asociado de Historia, Wellesley College, Massachusetts
- Ivan Krastev**, Presidente del Centre for Liberal Strategies (Sofía), e investigador del Institute for Human Sciences, IWM Viena
- Thomas Carothers**, Vicepresidente de Estudios del Carnegie Endowment for International Peace
- Jana Puglierin**, Directora de la Oficina en Berlín del European Council on Foreign Relations (ECFR)
- Barbara Lippert**, Directora de investigación, German Institute for International and Security Affairs (SWP)
- Franziska Brantner**, Portavoz de Asuntos Europeos del Partido Verde en el Bundestag
- Naika Foroutan**, Directora del Berlin Institute for Integration and Migration Research (BIM), Humboldt University-Berlin
- James k. Galbraith**, Presidente de la cátedra Lloyd M. Bentsen de Gobierno y Relaciones Comerciales y profesor de Gobernabilidad, University of Texas
- Pascal Lamy**, Ex director general de la OMC y presidente honorario del Institut Jacques Delors
- Andrey Kortunov**, Director del Russian International Affairs Council
- Javier Solana**, Presidente del Center for Global Economy and Geopolitics de Esade (EsadeGeo) y Presidente de Honor del CIDOB
- Ezio Mauro**, Periodista, La Repubblica
- Daniel Suskind**, Profesor de Economía en el Balliol College de la University of Oxford
- Georg Diez**, Escritor y periodista
- Mary E. Lovely**, Profesora de Economía en la Syracuse University e investigadora sénior del Peterson Institute for International Economics
- Sunita Narain**, Directora general del Center for Sustainable Development (CSE) y editora del boletín Down to Earth
- William Davies**, Profesor de Economía Política en Goldsmiths, University of London
- Dmitri Trenin**, Director del Carnegie Moscow Center
- Ellie Geranmayeh**, Subdirectora del programa MENA (Middle East and North African Studies), European Council on Foreign Relations (ECFR)
- Eckart Woertz**, Director del Instituto de Estudios de Oriente Medio del German Institute for Global and Area Studies (GIGA)
- Jay Naidoo**, Exministro en el gabinete de Nelson Mandela. Secretario General fundador del Congreso de Sindicatos Sudafricanos
- Kristian Coates**, Investigador asociado para Oriente Medio del Instituto Baker de Políticas Públicas de la Rice University
- Stephan Lessenich**, Profesor de Sociología, Ludwig Maximilian University, Munich

revista CIDOB d'
afers
internacionals

SANCIONES
INTERNACIONALES
SUS OTROS EFECTOS **125**

Nueva época
Septiembre 2020

Coordinadores científicos:
Clara Portela y Martijn C. Vlaskamp

Director/*Editor-in-chief*: Pol Morillas
Editora/*Managing Editor*: Elisabet Mañé
Editora de sección/*Section Editor*: Isabel Verdet

Consejo editorial/*Editorial Board*:

Anna Ayuso (CIDOB), Oriol Costa (UAB), Blanca Garcés (CIDOB), Robert Kissack (IBEI), Salvador Martí Puig (UdG), Àlex Ruiz (UOC), Jordi Vaquer (OSIFE).

Consejo asesor/*Advisory Board*: Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina Garcia Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (Globernanze); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€

Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)

Impresión: BookPrint Digital, S.A.

ISBN: 978-84-92511-84-6 • ISSN: 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Revisión por expertos: Héctor Sánchez Margalef

Web y soporte técnico: Silvia Serrano

Suscripciones y envíos: Héctor Pérez

Esta revista es miembro de:



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición, del Ministerio de Cultura y Deporte, para su difusión en las bibliotecas públicas del Estado, para la totalidad de los números del año



Patronos de CIDOB



Indexada en:
Scopus®



Certificada por la FECYT:




revista cidob d'
afers
internacionals

125

Nueva época
Septiembre 2020

ISSN: 1133-6595
ISBN: 978-84-92511-84-6
www.cidob.org

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/ académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

Academic Search Complete-EBSCO
CAHRUS Plus+ (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)
Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana)
DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)
DOAJ (Directory of Open Access Journals)
DULCINEA (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)
ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)
ESCI-Web of Science (Clarivate Analytics)
IPSA (International Political Science Abstracts)
ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)
Latindex (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)
MIAR (Matriu d'informació per a l'Avaluació de Revistes)
PIO (Periodicals Index Online)
REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)
RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)
Scopus
ULRICH'S (Global serials directory)

Los artículos expresan las opiniones de los autores.

"Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra".



Sanciones internacionales: sus otros efectos

| | |
|--|-----|
| Clara Portela y Martijn C. Vlaskamp | 7 |
| Introducción: los <i>otros</i> efectos de las sanciones internacionales | |
| Alexandra Hofer | 15 |
| Creación y contestación de la jerarquía: efecto punitivo de las sanciones en un sistema horizontal | |
| Lee Jones y Clara Portela | 39 |
| La evaluación del éxito de las sanciones internacionales: una nueva agenda investigadora | |
| Ilari Aula | 61 |
| La <i>diligencia debida</i> como herramienta de prevención del conflicto en la República Democrática del Congo | |
| Arturo López-Levy | 87 |
| Sanciones secundarias en el triángulo Estados Unidos-Unión Europea-Cuba | |
| Ryhor Nizhnikau | 113 |
| Jugar a ser enemigos: Belarús entre los regímenes de sanciones de la UE y Rusia | |
| Maria Shagina | 139 |
| Las respuestas desde Asia-Pacífico a la crisis de Ucrania: alineamiento de terceros con las sanciones a Rusia | |
| Paloma González del Miño y David Hernández Martínez | 165 |
| Las sanciones internacionales a Irán: efectos sobre las relaciones con la UE | |
| Ruth Ferrero-Turrión | 187 |
| Las sanciones de la UE hacia Rusia en el contexto del conflicto ucraniano | |

Otros artículos

| | |
|---|-----|
| Bernabé Malacalza | 209 |
| Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales: un campo de estudio en debate | |

Reseñas de libros (temas)

| | |
|--|-----|
| Diego Badell | 229 |
| El Consejo de Seguridad y la cámara de los secretos | |
| Adrià Rivera Escartín | 231 |
| La efectividad de las sanciones, ¿un problema de comunicación? | |
| Thomas Kruiper | 234 |
| La efectividad y selectividad de las sanciones internacionales | |
| Ruth Ferrero Turrión | 237 |
| Reflexionar el futuro tras la COVID-19 | |

La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN
DE **REVISTAS**
CULTURALES
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

www.revistasculturales.com | www.quioscocultural.com



App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

CONTENTS

International sanctions: the *other* effects

| | |
|---|-----|
| Clara Portela and Martijn C. Vlaskamp | 7 |
| Introduction: the <i>other</i> effects of international sanctions | |
| Alexandra Hofer | 15 |
| Creating and contesting hierarchy: the punitive effect of sanctions in a horizontal system | |
| Lee Jones and Clara Portela | 39 |
| Evaluating the success of international sanctions: a new research agenda | |
| Ilari Aula | 61 |
| <i>Due diligence</i> as a conflict prevention tool in Democratic Republic of the Congo | |
| Arturo López-Levy | 87 |
| Secondary sanctions in the United States-European Union-Cuba triangle | |
| Ryhor Nizhnikau | 113 |
| Playing the enemies: Belarus finds itself in between EU and Russian sanctions regimes | |
| Maria Shagina | 139 |
| Asia-Pacific's responses to the Ukrainian crisis: third-party alignment with sanctions on Russia | |
| Paloma González del Miño and David Hernández Martínez | 165 |
| International sanctions on Iran: effects on relations with the EU | |
| Ruth Ferrero-Turrión | 187 |
| EU sanctions against Russia in the context of the Ukrainian conflict | |

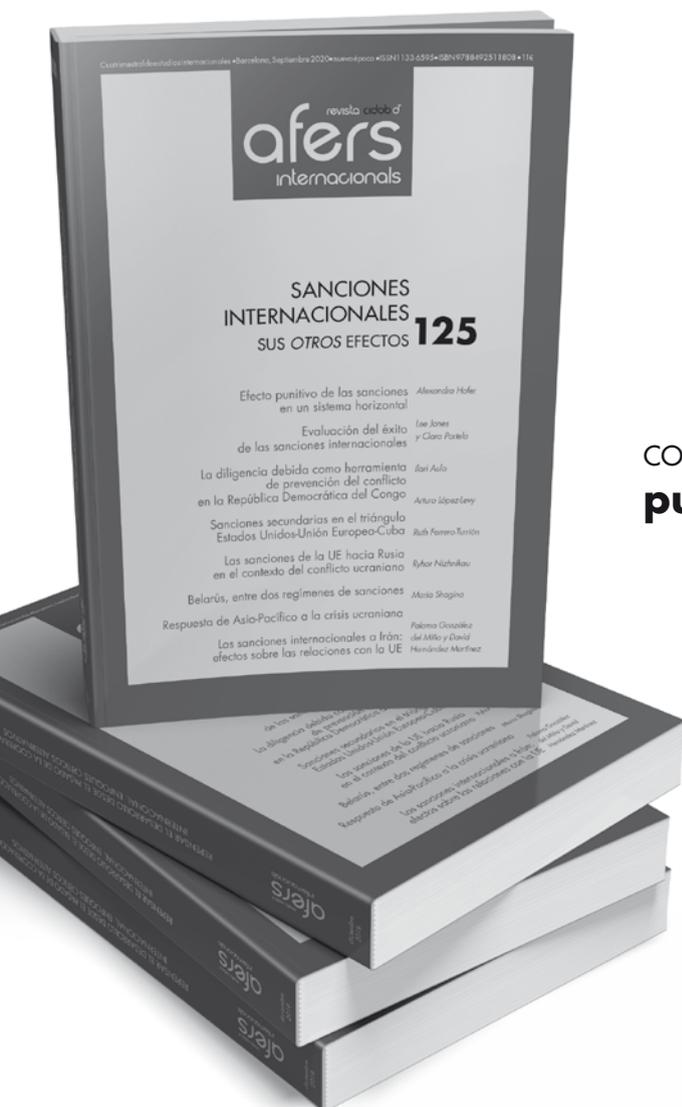
Other articles

| | |
|--|-----|
| Bernabé Malacalza | 209 |
| Development Cooperation and International Relations: a field of study under debate | |

Book reviews (subjects)

| | |
|--|-----|
| Diego Badell | 229 |
| The Security Council and the chamber of secrets | |
| Adrià Rivera Escartin | 231 |
| The effectiveness of sanctions: a communication problem? | |
| Thomas Kruiper | 234 |
| The effectiveness and selectiveness of international sanctions | |
| Ruth Ferrero Turrión | 237 |
| Reflecting on the future after COVID-19 | |

revista cidob d' afers internacionals



Hazte Suscriptor

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:
publicaciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

- 126: Resurgimiento de la derecha en América Latina: nuevas coaliciones y agendas
- 127: Mujeres y poder: de la representación descriptiva a la sustantiva
- 128: Prevenir el extremismo violento en Europa: aproximaciones, métodos y estrategias

Introducción: los *otros* efectos de las sanciones internacionales

Introduction: the *other* effects of international sanctions

Clara Portela

Profesora de Ciencia Política, Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia (España). clara.portela@uv.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9289-3245>

Martijn C. Vlaskamp

Investigador Beatriu de Pinós, Institut Barcelona Estudis Internacionals (IBEI). mvlaskamp@ibeai.org. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9755-9676>

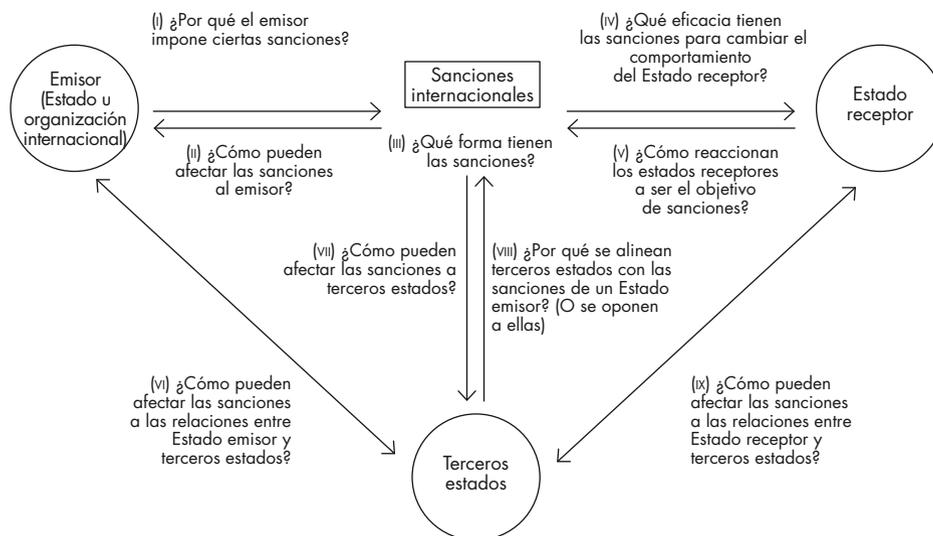
Cómo citar este artículo: Portela, Clara y Vlaskamp, Martijn C. «Introducción: los *otros* efectos de las sanciones internacionales». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre de 2020), p. 7-12. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.7

Desde que finalizase la Guerra Fría, las sanciones internacionales han venido adquiriendo una creciente importancia como instrumento político en las relaciones internacionales (Charron *et al.*, 2015; Rosas, 2003; Guijarro Usobiaga y Portela, 2015). Las sanciones de la Unión Europea (UE) sobre Rusia (Connolly, 2016; Portela *et al.*, 2020), las impuestas por Estados Unidos sobre Irán (Lohmann, 2016) o las acordadas por Naciones Unidas contra Corea del Norte (Esteban y Portela, en prensa; Garrido Rebolledo, 2019) constituyen notables ejemplos recientes. La investigación académica ha analizado abundantemente la eficacia de las sanciones en los estados receptores desde el punto de vista de sus emisores. Asimismo, innumerables contribuciones examinan el propio instrumento de las sanciones (Giumelli, 2015; Vlaskamp, 2018), o su uso por parte de distintos estados u organizaciones internacionales (Doxey, 2009; Helwig *et al.*, 2020). Con menor amplitud se ha cubierto el estudio de otro tipo de impactos, tales como los efectos que puedan ejercer las sanciones sobre la política doméstica de los propios emisores, o sobre terceros países que no se encuentran sujetos a sanciones. Son contadas las contribuciones que han analizado el posicionamiento de terceros estados con respecto a la disputa entre emisor y receptor (Falke, 2000; Hellquist, 2016), o sobre la definición de identidades regionales (Hellquist, 2015; Manea, 2009). Aún más inusuales son los

estudios que examinan las sanciones desde el punto de vista del Estado receptor (Farmamarian, 2011). Por otro lado, cuando el análisis de los efectos de las sanciones trasciende el de la eficacia política ya mencionada, este suele limitarse a su impacto humanitario (Gordon, 2019; Moret, 2014).

El presente volumen de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* se propone contribuir a colmar este hueco en la literatura académica, interrogándose sobre los «otros efectos» de las sanciones internacionales. Unos efectos que no son solo perceptibles en el Estado receptor, sino también en terceros estados o, incluso, en el Estado emisor. Este número especial reúne ocho contribuciones que examinan estos otros efectos. Algunos artículos son de carácter más general, mientras que otros estudian estas dinámicas en profundidad con estudios de caso. La siguiente figura ofrece una visión general de los interrogantes que se abordan en esta obra.

Figura 1. Preguntas abordadas en el n.º 125 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*



Respecto al orden de los artículos, empezamos con las contribuciones sobre el Estado destinatario o receptor, para examinar a continuación las contribuciones enfocadas a terceros estados y, finalmente, al Estado emisor.

En el primer artículo, Alexandra Hofer explora la pregunta (v) del marco expuesto en la figura 1: *¿cómo reaccionan los estados receptores o destinatarios a ser el objetivo de sanciones?* En su contribución, la autora argumenta que, desde el punto de vista de estos países, las sanciones unilaterales no solo conllevan un estigma, sino también un intento de relegarlos a una situación de inferioridad en el sistema internacional. Esta percepción puede tener consecuencias más allá del ámbito de las sanciones. En muchos casos, los estados sancionados refutan tanto la legalidad como la legitimidad de las sanciones. En otras palabras, no solamente ponen las políticas en cuestión, sino también las normas con que el emisor justifica sus sanciones. Como resultado, la pregunta sobre quién puede imponer sanciones y según qué criterios puede trascender el caso concreto y convertirse en una disputa más fundamental sobre las normas que guían el sistema internacional.

El segundo artículo, que cuenta con Lee Jones y Clara Portela como autores, amplía la perspectiva sobre la siguiente pregunta clásica (iv): *¿qué eficacia tienen las sanciones para cambiar el comportamiento del Estado destinatario?* La mayor parte de la literatura sobre sanciones las considera exitosas cuando el receptor cumple con las exigencias del emisor. Jones y Portela identifican varios problemas con esta manera de evaluar las sanciones, ya que muchas veces estas persiguen objetivos que van más allá de cambiar el comportamiento del receptor. Por ejemplo, también pueden comunicar a terceros estados o a la comunidad internacional que el emisor ve un comportamiento como no aceptable. Los autores argumentan que estas limitaciones deberían verse reflejadas en los estudios sobre la eficacia de sanciones como herramienta de la política internacional.

Ilari Aula, por su parte, aborda en el tercer artículo la pregunta (iii) –*¿qué forma tienen las sanciones?*–, dirigiendo su atención a las obligaciones de diligencia debida en materia de explotación de los recursos naturales en zonas de conflicto. Su contribución estudia el funcionamiento de esta nueva forma de sanciones en el caso de los «minerales de conflicto» en la República Democrática del Congo. Sus detractores arguyen que esta política ha fomentado la violencia y problemas sociales, mientras que sus defensores aducen que los efectos positivos requieren más tiempo. Sin entrar en este debate, Aula argumenta que un problema fundamental de esta política es que solo incorpora una visión muy limitada sobre la relación entre recursos naturales y conflictos. Las medidas que persiguen interrumpir los flujos de fondos que financian grupos armados ignoran las causas estructurales de estos conflictos, tales como las desigualdades sociales, económicas o políticas. Para ser eficaces, las políticas que buscan influir sobre la relación entre recursos naturales y conflictos armados deberían, por tanto, adoptar una aproximación más amplia sobre el tema.

Arturo López-Levy se interroga sobre la pregunta (vi) –*¿cómo pueden afectar las sanciones a las relaciones entre Estado emisor y terceros estados?*– en referencia a las relaciones triangulares entre Estados Unidos, la UE y Cuba. En particular, examina

las medidas coercitivas unilaterales estadounidenses contra terceros que supuestamente atentan contra intereses estadounidenses en Cuba. El autor arguye que la política actual de Estados Unidos, que se centra en el efecto de las sanciones sobre la economía cubana, ignora efectos posiblemente negativos para su papel como gran potencia. Al dedicar su atención y recursos a conflictos con países de relevancia menor como Cuba, Washington afecta negativamente sus relaciones con varios terceros estados que le son necesarias para competir con sus rivales estratégicos. En particular, la cuestión cubana le ocasiona permanentemente fricciones con varios aliados importantes en Europa.

En su trabajo Nizhnikau Ryhor se ocupa de la pregunta (vii) –*¿cómo pueden afectar las sanciones a terceros estados?*– en referencia a Belarús. Su artículo discute cómo Minsk pretendió aprovechar, política y económicamente, las sanciones de la UE a Rusia moderando su actitud tradicionalmente prorrusa y posicionándose entre ambos actores. Esta política, sin embargo, acabó por empeorar la posición bielorrusa: Rusia percibió la equidistancia como una traición, ya que Minsk renunció a asociarse con sus sanciones contra quienes condenaron la anexión de Crimea y sus acciones en Ucrania. Por parte de la UE, el cambio de actitud bielorruso no adquirió suficiente magnitud como para reparar la maltrecha relación con Bruselas. Así, los intentos de Belarús de aprovechar la disputa entre la UE y Rusia desembocaron en una situación en la que ambos actores miraron a Minsk con desconfianza.

Las sanciones occidentales contra Rusia también son objeto de estudio en el artículo de Maria Shagina. Su contribución se interesa, sin embargo, por otro aspecto: *¿Por qué se alinean terceros estados con las sanciones de un Estado emisor? (O se oponen a ellas)* (pregunta viii). Su aportación analiza cómo terceros estados de Asia-Pacífico se posicionan con respecto a esta cuestión. En particular, explica por qué tres países habitualmente considerados como aliados de Occidente –Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda– no se han alineado más que escasamente con las sanciones sobre Moscú. La autora identifica varios factores que explican esta actitud, tales como consideraciones de política doméstica, o bien la idea de que Rusia pueda actuar como contrapeso geopolítico a China en la región.

Paloma González del Miño y David Hernández Martínez indagan en su contribución las sanciones internacionales contra Irán a causa de su programa nuclear. Su texto corresponde a la pregunta (ix): *¿cómo pueden afectar las sanciones a las relaciones entre Estado destinatario y terceros estados?* Su artículo se concentra en el efecto de las sanciones en las diferentes fases de las relaciones de Irán con Europa, y en particular con Alemania, Francia y el Reino Unido. González del Miño y Hernández Martínez muestran cómo los diferentes regímenes de sanciones, en parte impuestos conjuntamente por los europeos y sus aliados, en parte impuestos unilateralmente por Estados Unidos, han determinado el carácter de las relaciones entre estos países.

Por último, el artículo de Ruth Ferrero Turrión aborda elementos tanto de la pregunta (i) –¿Por qué el emisor impone ciertas sanciones?– como de la pregunta (ii) –¿Cómo pueden afectar las sanciones al emisor?–, ya que ambas se encuentran conectadas en el caso del que se ocupa, esto es, las sanciones de la UE sobre Rusia. Mientras los países europeos siguen firmes en el mantenimiento del paquete de sanciones, el debate interno sobre los costes económicos en algunos estados miembros se agudiza. Varios de ellos mantenían lazos económicos estrechos con Rusia y cuestionan la permanencia de estas medidas, en vista de que Moscú no se muestra dispuesto a cambiar de postura. Como muestra este artículo, las sanciones pueden perjudicar gravemente al emisor, e incluso incitarle a reconsiderar su posición inicial.

Este número especial sobre sanciones se cierra con tres reseñas de libros de reciente aparición que tratan el tema. Diego Badell discute *Security Council Sanctions Governance: The Power and Limits of Rules*, de Thomas Dörfler («La gobernanza de las sanciones del Consejo de Seguridad: el poder y los límites de las reglas»). Adrià Rivera, por su parte, reseña *Coercive Sanctions and International Conflicts: A Sociological Theory*, de Mark Daniel Jaeger («Sanciones coercitivas y conflictos internacionales: una teoría sociológica»). Finalmente, Thomas Kruiper reseña conjuntamente los libros *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, coordinado por Thomas Biersteker, Sue Eckert y Marcos Tourinho («Sanciones dirigidas: los impactos y la eficacia de la acción de Naciones Unidas»); *The Art of Sanctions: a View from the Field*, de Richard Nephew («El arte de las sanciones: una visión desde el terreno»), y *The United Nations and the Politics of Selective Humanitarian Intervention*, de Martin Binder («Naciones Unidas y las políticas de intervención humanitaria selectiva»).

Referencias bibliográficas

- Charron, Andrea; Giumelli, Francesco y Portela, Clara. «The United Nations and targeted sanctions». *International Affairs*, vol. 91, n.º 6 (2015), p. 1.335-1.337.
- Connolly, Richard. «The Empire strikes back. Economic Statecraft and the Securitisation of Political Economy in Russia». *Europe-Asia Studies*, vol. 68, n.º 4 (2016), p. 750-773.
- Doxey, Margaret. «Reflections on the sanctions decade and beyond». *International Journal*, vol. 64, n.º 2 (2009), p. 539-549.
- Esteban, Mario y Portela, Clara. «EU sanctions against North Korea». En: Casarini, Nicola et al. (eds.). *Routledge Handbook of Europe-Korea Relations*. Londres: Routledge, en prensa.

- Falke, Andreas. «The EU-US conflict over sanctions policy». *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, (2000), p. 139-163.
- Farmafarmarian, Roxane. «Iran and the EU: Re-assessing the European role between the US and Iran». En: Marchi, Ludovica (ed.). *An EU Innovative External Action?* Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2011, p. 103-130.
- Garrido Rebolledo, Vicente. «El programa nuclear y de misiles balísticos de Corea del Norte: ¿Optimismo, pragmatismo u optimismo pragmático?». *Revista UNISCI*, n.º 51 (2019), p. 129-175.
- Giumelli, Francesco. «Understanding UN targeted sanctions». *International Affairs*, vol. 91, n.º 6 (2015), p. 1.351-1.368.
- Gordon, Joy. «The hidden power of the new economic sanctions». *Current History*, vol. 118, n.º 804 (2019), p. 3-10.
- Guijarro Usobiaga, Borja y Portela, Clara. «La contribució de les sancions a la pau». *Revista Per la Pau*, n.º 23 (2015), p. 1-6 (en línea) <http://www.icip-perlapau.cat/numero23/pdf-cat/Per-la-Pau-n23-ac-3.pdf>
- Hellquist, Elin. «Interpreting sanctions in Africa and Southeast Asia». *International Relations*, vol. 29, n.º 3 (2015), p. 319 -333.
- Hellquist, Elin. «With us or against us? Third country alignment with EU sanctions against Russia». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, n.º 3 (2016), p. 997-1.021.
- Helwig, Niklas; Jokela, Juha y Portela, Clara. (eds.) *Sharpening EU Sanctions Policy*. Helsinki: FIIA, 2020.
- Lohmann, Sascha. «The convergence of transatlantic sanctions policy against Iran». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, n.º 3 (2016), p. 930-951.
- Manea, Maria Gabriela. «How and why interaction matters: ASEAN's regional identity and human rights». *Co-operation and Conflict*, vol. 44 n.º 1 (2009), p. 27-49.
- Moret, Erica. «Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria». *European Security*, vol. 24, n.º 1 (2014), p.120-140.
- Portela, Clara; Pospieszna, Paulina; Skrzypczynska, Joanna y Walentek, Dawid. «Consensus against all odds: explaining the persistence of EU sanctions on Russia». *Journal of European Integration*, 2020 (en línea) <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1803854>
- Rosas, Maria Cristina. *Sanciones, zanahorias y garrotes. La economía política de la seguridad internacional*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Vlaskamp, Martijn. «The European Union and natural resources that fund armed conflicts: Explaining the EU's policy choice for supply chain due-diligence requirements». *Cooperation and Conflict*, vol. 54, n.º 3 (2018), p. 407-425.

«Inmigración, elecciones y comportamiento político »

Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (nueva época)

Editado por:

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Con la colaboración de:



Obra Social "la Caixa"



Diputació
Barcelona

 **AMB** : Àrea Metropolitana
de Barcelona



**Joaquín Arango, Ramón Mahía,
David Moya y Elena Sánchez-Montijano (dir.)**

La presente edición del Anuario CIDOB de la Inmigración pasa revista al panorama de la inmigración y el asilo en un contexto electoral, como ha sido el año 2019, ocupándose principalmente de España, pero también de Europa y, en menor medida, de Estados Unidos. El análisis pone el foco en el auge y consolidación de las opciones de extrema derecha y derecha radical populista en todos estos espacios –España ha dejado de ser una excepción en ese terreno– así como en los efectos y elevados costes, en términos humanos y de restricción de derechos, que esa tendencia comporta para inmigrantes, demandantes de asilo y refugiados. El Anuario también explora asuntos tan relevantes como la situación de los menores extranjeros no acompañados, las mujeres migrantes y refugiadas en la Frontera Sur y las víctimas de trata en España. Por último, se ofrece un anexo infográfico con tablas y figuras y, como novedad, se estrena una nueva sección con reseñas de libros sobre inmigración y asilo.

Visite la web del
Anuario:

[http://www.raco.cat/
index.php/AnuarioCIDOB
Inmigracion/index](http://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/index)

EDITA:

CIDOB

Elisabets, 12, 08001

Barcelona

www.cidob.org

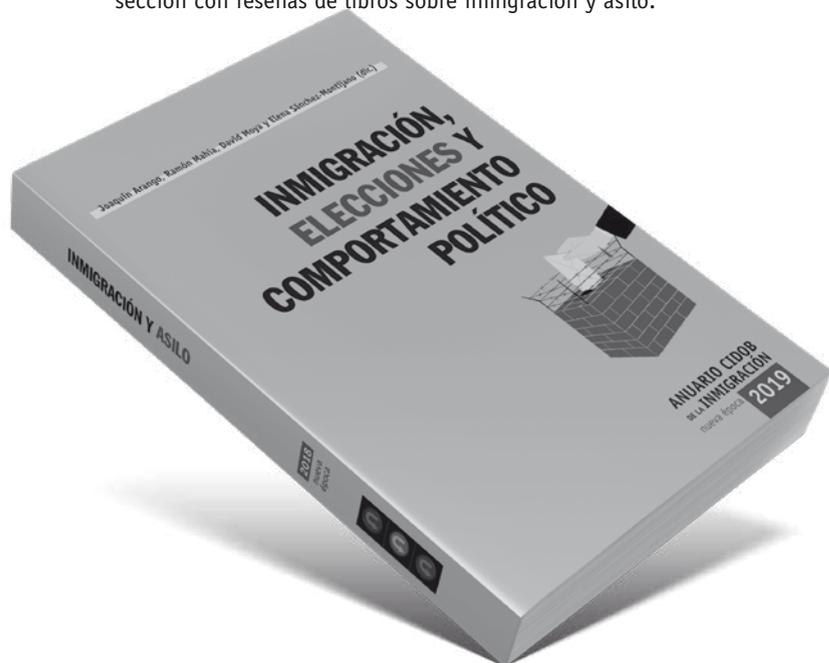
DISTRIBUYE:

Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis,

08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com



ÍCONOS 68

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

vol. XXIV (3er. cuatrimestre)
No. 68
septiembre-diciembre 2020
Cuatrimestral

DOSSIER

Presentación del dossier
Políticas exteriores y de defensa sudamericanas: hacia un nuevo regionalismo
Anabella Busso y Samuel Alves-Soares

Ocaso del regionalismo posneoliberal en Sudamérica: las deudas de la marea rosa en la conducción política de la Defensa
Emilse Eliana Calderón

Democracia y educación: notas sobre la enseñanza militar en Argentina y Brasil
Ana Penido, Suzeley Kalil Mathias y Eduardo Mei

Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina
Alejandro Simonoff

La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)
Sergio Gabriel Eissa

La Amazonía en el pensamiento militar brasileño: concepciones y acciones estratégicas del Ejército y la Armada en la década de 1990
Dilceu Roberto Pivatto-Junior
y Raul Cavedon-Nunes

TEMAS

La trata de personas en los Andes: dinámicas socio-espaciales en las fronteras de Perú
Manuel Dammert-Guardia, Lucía Dammert y Katherine Sarmiento

Buen vivir y agricultura familiar en el Totonacapan poblano, México
Mauricio Torres-Solis, Benito Ramírez-Valverde, José Pedro Juárez-Sánchez, Mario Aliphath-Fernández y Gustavo Ramírez-Valverde

TEMAS

La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?
Alfredo Santillán

Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica: Santa Cruz, Guayaquil y Concepción
Esteban Valenzuela-Van Treek
y Claudia Vaca

Familia migrante, escuela y comunidad en los Andes equinocciales: continuidades y cambios en la identidad cultural
Marta Rodríguez-Cruz

Número anterior:
ICONOS 67: Desaparición de personas en el mundo globalizado: desafíos desde América Latina

Número siguiente:
ICONOS 69: Estrategias comunitarias frente a conflictos socio-ambientales: más allá de la resistencia

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: *Academic Search Premier*; *Directory of Publishing Opportunities* (CABELLS); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; *Directory of Open Access Journal* (DOAJ); *Emerging Source Citation Index* (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; *Hispanic American Periodical Index* (HAPI); *International Bibliography of the Social Science* (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; *International Institute of Organized Research* (I2OR); LatAm-Studies, LATINDEX- catálogo; MIAR; *Political Science Complete*; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; *Sociological Abstracts*; *Social Science Journals. Sociology Collection*; *Ulrich's Periodical Directory*; *Worldwide Political Science Abstracts* (WPSA).

Página web: www.revistaiconos.ec

Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec



Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: revistaiconos@flacso.edu.ec

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

Creación y contestación de la jerarquía: efecto punitivo de las sanciones en un sistema horizontal

Creating and contesting hierarchy: the punitive effect of sanctions in a horizontal system

Alexandra Hofer

Profesora de Derecho Internacional, Department of International and European Law, Utrecht University. a.s.hofer@uu.nl

Cómo citar este artículo: Hofer, Alexandra. «Creación y contestación de la jerarquía: efecto punitivo de las sanciones en un sistema horizontal». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre de 2020), p. 15-37. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.15

Resumen: Las sanciones se describen como una forma de castigo internacional que no solo estigmatiza a los destinatarios, sino que también crea una jerarquía entre los que imponen el castigo y los que son castigados. Dichas prácticas van en contra del principio de igualdad soberana y contradicen la estructura horizontal del sistema internacional. A partir de la literatura sobre la gestión del estigma y el resentimiento, la presente contribución sostiene que cuando los estados reaccionan a las sanciones, responden no solo a la imposición del estigma, sino también a la posición inferior en la que son situados. Los destinatarios pueden estar resentidos por la posición de autoridad adoptada por los emisores. Ello, a su vez, puede motivarles a poner en tela de juicio el statu quo por el cual los sancionadores justifican su autoridad y, de ese modo, reafirman las normas y las prácticas correspondientes que consideran que deberían priorizarse.

Palabras clave: jerarquía internacional, sanciones unilaterales, castigo internacional, gestión del estigma, resentimiento, relaciones internacionales

Abstract: Sanctions are presented as a form of international punishment that not only stigmatizes the target, but creates a hierarchy between those who impose punishment and those punished. Such practices go against the principle of sovereign equality and contradict the horizontal structure of the international system. Drawing on the literature on stigma management and resentment, this paper argues that when states react to sanctions, they respond not only to the imposition of stigma, but also to the inferior position in which they are placed. Targets may resent the position of authority adopted by the sanctioners. This may in turn motivate them to contest the status quo upon which sanctioners justify their authority, thereby reasserting the norms and corresponding practices they believe should be prioritized.

Key words: international hierarchy, unilateral sanctions, international punishment, stigma management, resentment, international relations

El orden jurídico internacional se caracteriza, a menudo, por ser un sistema horizontal o anárquico que carece de autoridad central. En el marco de este sistema descentralizado, las sanciones son consideradas una forma de autoayuda para los estados o las organizaciones internacionales que buscan la rectificación de comportamientos contrarios a la legalidad. Asimismo, estas se adoptan para hacer cumplir normas de interés para la comunidad internacional en su conjunto, aunque es cada Estado el que se preocupa por su cumplimiento. La Unión Europea (UE) y los Estados Unidos han devenido en sancionadores activos en este sentido: a menudo adoptan medidas coercitivas como respuesta a violaciones de los derechos humanos, especialmente de derechos civiles y políticos, como los cometidos por el régimen del presidente Maduro en Venezuela (OHCHR, 2017), y a situaciones que amenazan la paz y la seguridad internacionales, como la proliferación de armas y las actividades terroristas. Por ejemplo, la UE y Estados Unidos tomaron la iniciativa de sancionar a Rusia en 2014 por vulnerar la integridad territorial y la soberanía de Ucrania, al quebrantar aquella la prohibición de usar la fuerza. Otros estados, entre los que destacan Canadá, Australia o países europeos que no forman parte de la UE, en ocasiones se alinean con estos regímenes sancionadores. A pesar de que el significado de *orden internacional* continúa sin estar claro, las prácticas sancionadoras por parte de terceros ayudan a clarificar qué normas radican en la base del orden internacional (Adler-Nissen, 2014) y contribuyen a su robustez (Deitelhoff y Zimmermann, 2019: 3; véase también Erickson, 2020). En este sentido, son numerosos los estados –no solo los destinatarios de las sanciones, sino también terceros países– que a menudo ponen en tela de juicio la adopción de medidas coercitivas unilaterales (Hofer, 2017a y 2017b), invocando las normas que los emisores infringen al imponer dichas medidas.

Desde un enfoque interaccionista simbólico (McCourt, 2012; Smetana, 2019; Hofer, 2020), el presente artículo pretende entender qué motiva esta contestación y, de este modo, arrojar luz sobre cómo las sanciones unilaterales influyen en las relaciones entre estados. Se sugiere que la naturaleza punitiva de las sanciones, que implica una jerarquía entre el emisor y el destinatario, es lo que desencadena la contestación contra estas prácticas. Los estados pueden sentirse resentidos por el hecho de ser considerados inferiores y, por ende, intentar corregir la situación invocando las normas que creen que deberían regir las interacciones interestatales. En otras palabras, la contestación es una práctica que permite a los estados gestionar el castigo internacional. Para ello, el artículo se estructura del siguiente modo: en el primer apartado se presenta la contestación contra las sanciones y el enfoque que se adopta en este artículo. A continuación, en el segundo, se definen y analizan las sanciones como una forma de castigo internacional, el cual posibilita a los emisores adoptar el papel de autoridades en

el orden internacional. En el tercero, partiendo de la literatura sobre gestión del estigma y resentimiento, se demuestra que la contestación es una práctica que permite al Estado gestionar el castigo. Por último, se aportan las conclusiones.

Las sanciones unilaterales, en tela de juicio

En el sistema horizontal del orden jurídico internacional, la igualdad soberana se considera un principio fundamental, aunque quede ambiguo. Este concepto incluye la idea de que ningún Estado tiene soberanía sobre otro o de que «ningún Estado es superior jurídicamente a otro» (Simpson, 2003: 28), pero se lleva a la práctica en grados diferentes. En este sentido, Simpson ha desentrañado la igualdad soberana y ha concluido que esta abarca la igualdad legislativa, la formal y la existencial. Esta última es la más relevante para la discusión actual sobre sanciones unilaterales, ya que es la base de la concepción pluralista del orden jurídico internacional y garantiza la libertad de los estados de escoger y desarrollar sus propios sistemas políticos, sociales y económicos (ibídem: 53-54). La igualdad existencial se define como: «un derecho a existir (integridad territorial), el derecho a escoger la forma de existencia (independencia política) y el derecho a participar en el sistema internacional a raíz de los dos primeros derechos: de manera que su corolario es la norma de no intervención y el derecho de escoger la propia forma de gobierno sin injerencias externas» (ibídem: 54). Para este autor, así, «las estructuras legales que declaran y tratan a los estados como ilegales, criminales o fracasados privan a este pequeño número de estados de sus derechos soberanos» y contradicen la igualdad existencial (ibídem: 55).

A pesar de su igualdad teórica, en la práctica los estados son de facto desiguales y se organizan con una estructura jerárquica (Bially Mattern y Zarakol, 2016). Los estados «superordinados» son los que se han descrito como «poderes normativos» (Manners, 2002; Diez, 2005), grandes potencias (Simpson, 2003) o como la «conurrencia de los normales» (Adler-Nissen, 2014). Este grupo de estados desempeña el papel de autoridad que hace cumplir las normas internacionales y, mediante prácticas sancionadoras, califica a los que no cumplen las expectativas normativas como estados *desviados*, malignos, malos, etc. Aunque la estructura horizontal supuestamente depende de medidas coercitivas unilaterales, como práctica que declara y trata a los estados como proscritos o criminales, las sanciones niegan la igualdad existencial a una parte de estos y crean una jerarquía entre el sancionador y el sancionado. Al respecto, este artículo propone que la jerarquía subyacente en las sanciones –que debilita la igualdad soberana– explica el motivo por el cual un número considerable de miembros

de la comunidad internacional a menudo afirman que las sanciones unilaterales son ilegales e ilegítimas.

No sorprende en absoluto que los estados destinatarios se opongan a la adopción de sanciones. Por lo que, en la medida en que estas objeciones sean expresadas en términos normativos, ello afectará a la construcción del orden internacional. Además, los estados sancionados no están solos a la hora de formular estas quejas, puesto que cuentan con el apoyo de un amplio sector de la comunidad internacional. La contestación contra las medidas coercitivas unilaterales se expresa a través del grupo de los 77 (G-77) más China y el movimiento de países no alineados (MNOAL), que a menudo expresan en el seno de Naciones Unidas su objeción a las sanciones externas a la organización internacional. La oposición entre los que imponen las medidas y los que las cuestionan se ha descrito como una división entre los estados desarrollados y los estados en desarrollo (Hofer, 2017a). Se explica que dicha división se origina por la manera en que cada grupo de estados se define a sí mismo y su papel en la comunidad internacional, y las normas a las que considera que se debería dar prioridad. Por un lado, los sancionadores se perciben a sí mismos como actores que tienen el poder y la responsabilidad de defender las normas internacionales, por lo que las sanciones unilaterales serían una herramienta política legítima para alcanzar dichos objetivos y apoyar así el orden internacional. Por el otro lado, el G-77 y el MNOAL están formados por estados que, en la inmensa mayoría de los casos, habían sido excolonias y que ahora recelan de prácticas que sugieren hegemonía. Estos estados muestran una clara preferencia hacia las prácticas multilaterales –como la Carta de Naciones Unidas y la resolución amistosa de disputas–, lo que se vería debilitado por las medidas coercitivas unilaterales. Ello parece confirmarse por el hecho de que estos países aceptan condicionalmente la adopción de las sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y las medidas impuestas por organizaciones regionales contra sus propios estados miembros, como la Unión Africana, la Organización de los Estados Americanos o Mercosur (Hofer, 2017b). Al aceptar las actas constitutivas de las organizaciones, las partes presumiblemente consienten en estar sujetas a sanciones multilaterales. No es el caso de las sanciones unilaterales, que adopta un solo Estado basándose en su propia legislación nacional o una organización contra un Estado no miembro, como las medidas restrictivas de la UE. En general, por lo tanto, parecería que estos estados no ponen en duda la validez de la norma que los sancionadores desean hacer cumplir –a pesar de que sí que cuestionan la aplicación por parte de los sancionadores de los derechos políticos y civiles en contraposición con los derechos sociales y culturales, que se verían transgredidos por las sanciones unilaterales–, pero cuestionan la legalidad y la legitimidad de las sanciones unilaterales como instrumento de ejecución (ibídem).

Las normas que el G-77 y el MNOAL valoran derivan de la igualdad soberana –en el sentido de que garantizan la independencia existencial de los estados– y aúnan lo que Weiner (2014: 36) ha descrito como «normas fundamentales» y «principios organizativos». Las primeras mantienen unida a la comunidad, mientras que los segundos estructuran la actuación del Estado (ibídem, 2007). La legalidad de las propias sanciones unilaterales, sin embargo, entraría en la categoría de principios organizativos (ibídem, 2014: cap. 6). Aunque los sancionadores adoptan las sanciones para hacer cumplir una categoría de normas fundamentales –especialmente los derechos humanos y los principios democráticos–, según los destinatarios, las sanciones entran en otra categoría de normas fundamentales. De hecho, para un número considerable de estados, el principio de igualdad soberana y la prohibición correspondiente de intervención desempeñarían un papel clave en la determinación del momento en el que pueden adoptarse las sanciones. La importancia del principio de no intervención se refleja en la práctica sancionadora de organizaciones regionales como la Liga Árabe, la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Hellquist, 2014 y 2015). Cada región hace una lectura diferente del principio de no intervención, que es el resultado de su trayectoria histórica y está sujeta a la reinterpretación. Estas interpretaciones diferentes determinan cuándo las organizaciones regionales pueden adoptar sanciones contra estados miembros. En esencia, lo que estaría en juego en la división estados desarrollados/en desarrollo no serían tanto las normas de la comunidad internacional –que los emisores tratarían de hacer cumplir– como la compatibilidad de estas medidas con otros valores fundamentales. Las normas que regulan cómo deberían hacerse cumplir las normas también son calificadas de metanormas, es decir, «normas que crean expectativas y obligaciones acerca de la aplicación de las normas y regulan cómo los actores castigan legítimamente las infracciones de las normas» (Erickson, 2020: 99).

Lo que estaría en juego en la división estados desarrollados/en desarrollo no serían tanto las normas de la comunidad internacional –que los emisores tratarían de hacer cumplir– como la compatibilidad de estas medidas con otros valores fundamentales.

Para entender mejor esta división respecto a la legalidad y la legitimidad de las sanciones unilaterales, se adopta en este estudio un enfoque interaccionista simbólico. Las prácticas que implican tanto la adopción como la contestación de sanciones se sitúan en el marco de la búsqueda de estatus por parte de los estados. Se sostiene que estas prácticas son herramientas que los estados aplican para ratificar su estatus social deseado. Así pues, para resumir mejor el propósito de las sanciones en el proceso de creación de jerarquía, estas medidas son des-

critas como una forma de castigo internacional. El castigo es el acto de imponer un coste a un actor que es responsable de un comportamiento indebido. Así, es vertical por naturaleza, puesto que lo lleva a cabo una autoridad. Cuando los estados imponen un castigo, adoptan un papel de autoridad y sitúan al objetivo en una posición inferior y subordinada. Partiendo de la literatura sobre gestión del estigma y resentimiento, se sugiere que la contestación contra las sanciones se alimenta del deseo de corregir un estatus que se percibe como inmerecido. Parte de la motivación de la contestación del Estado castigado contra las sanciones se explica por su reacción contra el papel de autoridad adoptado por el emisor y el papel subordinado en el que se le sitúa consecuentemente. Para intentar corregir este estatus injusto, los destinatarios resentidos emprenden estrategias para rechazar y/o contrarrestar el estigma.

Defender las normas mediante el castigo internacional

En las últimas décadas, han aumentado las sanciones unilaterales adoptadas por estados perjudicados indirectamente que pretenden responder a infracciones de normas que consideran que son fundamentales para el conjunto de la comunidad internacional. Los emisores más activos en este sentido son Estados Unidos y la UE, los cuales adoptan las sanciones en colaboración con sus «socios de ideas afines», como Canadá, Australia y otros estados europeos que se alinean con la UE. Están dispuestos a responder a situaciones en que se dan violaciones *graves* de derechos humanos —especialmente transgresiones de derechos políticos y civiles— y a amenazas a la paz y la seguridad internacionales, en particular para reforzar los regímenes sancionadores del Consejo de Seguridad relativos a la no proliferación.

El hecho de adoptar sanciones unilaterales para responder a situaciones de crisis internacionales parece ser una expectativa social entre dichos países de ideas afines. Un ejemplo muy claro de ello lo encontramos en Nueva Zelanda donde, en 2012, el Ministerio de Comercio y Asuntos Exteriores publicó una declaración de impacto regulatorio («Regulatory Impact Statement»), la cual reconocía que, debido al tamaño reducido del país y a su aislamiento geográfico, las sanciones unilaterales impuestas por Nueva Zelanda tendrían un éxito limitado a la hora de infligir costes considerables al destinatario. Sin embargo, la declaración concluía que «es importante que Nueva Zelanda pueda demostrar su compromiso a la hora de abordar situaciones preocupantes, aumentando

[su] capacidad para actuar conjuntamente con sus socios de seguridad» (The Treasury New Zealand, 2017: 4). Por lo tanto, se propuso crear un régimen que permitiera a Nueva Zelanda adoptar sanciones internacionales con el fin, entre otros, de «permitirle unirse a países de ideas afines para mandar una señal a los gobiernos extranjeros y a los individuos y entidades responsables que no cumplan con los estándares internacionales reconocidos» (ibídem). Otro ejemplo ilustrativo es Canadá, cuyo ministro de Asuntos Exteriores describió las sanciones como un instrumento fundamental de la política exterior que Canadá debería adoptar junto con sus aliados y socios de ideas afines con el fin de defender sus valores y desempeñar un papel de liderazgo como respuesta a las crisis internacionales (Minister of Foreign Affairs, Canadá, 2017). A diferencia de las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la decisión de Canadá de adoptar sanciones junto con la UE y Estados Unidos es totalmente discrecional. Charron y Aseltine (2016) concluyeron que las sanciones canadienses son impotentes en cuanto a su influencia para provocar cambios de comportamiento; en cambio, «son, en el mejor de los casos, una señal del deseo de Canadá de apoyar la acción colectiva» adoptada por sus aliados. Con ello, este grupo de estados de ideas afines demuestra su compromiso con la norma transgredida, indica las consecuencias de la transgresión de las normas y reafirma su desaprobación del comportamiento del destinatario. Asimismo, se posicionan como líderes en situaciones que suponen una amenaza a los valores internacionales que consideran que deberían respetarse. Al hacerlo, los sancionadores distinguen entre el comportamiento *normal* y el *desviado* o *anormal*. A través de la estigmatización, refuerzan los conceptos de normalidad, puesto que la comprensión de lo que es *correcto* requiere la comprensión de lo que es *incorrecto* (Adler-Nissen, 2014; Smetana, 2019). En definitiva, si las sanciones no forzaran un cambio de comportamiento, su uso todavía estaría justificado por su efecto de señalización sobre la importancia de la norma infringida (Jones y Portela, 2020). Sin embargo, dado que estos instrumentos políticos también incluyen la imposición de costes, son mucho más que una forma de estigmatización: constituyen un castigo internacional.

El castigo se ha definido como la imposición de un «coste concreto (la privación de algo de valor) [y] una expresión pública de la desaprobación moral del acto por parte de la comunidad» (Nossal, 1989: 306). Nossal sostiene que, si «las sanciones son respuestas políticas a actos percibidos por el emisor como inmorales, es difícil excluir el objetivo punitivo de las sanciones» (ibídem, 308). La motivación de los sancionadores hacia la imposición de sanciones es el deseo, o la intención, de castigar la ilicitud. Incluso aunque el emisor tenga otro propósito en mente al adoptar las medidas, puesto que estas consisten en la imposición de costes y están interrelacionadas con las normas, su efecto punitivo sobre

el destinatario siempre está asegurado. Para este autor, el castigo no implica que haya consenso general sobre el valor de la norma infringida; de hecho, reconoce que las sanciones son necesariamente punitivas, con independencia de si se adoptan en el contexto de un orden internacional compartido, en que todos los actores entienden las expectativas normativas del mismo modo¹. Cabe observar que en otras disciplinas, como la psicología, el castigo no siempre es fruto de infracciones *normativas* (Dubreuil, 2010: 36). Este puede imponerse en respuesta a cualquier comportamiento que se considere *erróneo* o *no deseable*. Dicho esto, al justificar las sanciones, los emisores con frecuencia invocan la infracción normativa que ha cometido el destinatario, lo que demuestra la creencia del sancionador (o como mínimo lo que quiere que crea su público) de que está haciendo cumplir una norma ampliamente aceptada o fomentando una norma

El castigo no solo señala, como la estigmatización, cuáles serían las normas de la comunidad internacional, sino que presuntamente expresaría la respuesta emocional que desencadenan las infracciones normativas.

que debería ser ampliamente aceptada. Ello apunta a la función expresiva del castigo: la teoría expresiva del castigo considera justificables estas acciones porque permiten a la sociedad expresar su condena hacia los delitos penales (Glasgow, 2015).

De esta manera, el castigo no solo señala, como la estigmatización, cuáles serían las normas de la comunidad internacional, sino que presuntamente expresaría la respuesta emocional que desencadenan las infracciones normativas. Las emociones morales se han definido como aquellas que son «evocadas por la infracción o la amenaza respecto a algún estándar, principio o ideal moral» (Batson, 2011: 233). La emoción más frecuente que se discute en la literatura como detonante del castigo es la ira (Dubreuil, 2015), y esta se manifiesta con muchas variantes. Según Dubreuil (2010 y 2011), el castigo puede estar desencadenado por ira e indignación justificadas, aunque formas «más frías» de ira –como el desprecio o el disgusto– también pueden provocar sanciones. Efectivamente, las emociones van ganando terreno en el estudio de las relaciones internacionales a medida que los académicos van analizando su influencia sobre el comportamiento de los estados. No parece descabellado afirmar que los responsables políticos estén emocionalmente implicados en la infracción, lo que puede motivar su deseo de imponer sanciones. Por ejemplo, Hellquist (2019: 400), subrayando el enfoque institucionalizado de las sanciones por parte de la UE –la imposición de sanciones «es lo que hace la UE»

1. Para una opinión alternativa, véase Lang (2008: 81-82).

como respuesta a las infracciones normativas—, observa que estas las justifica utilizando un lenguaje emotivo. El Consejo Europeo «rutinariamente» menciona: «está “horrorizado y profundamente consternado”, “decepcionado”, “profundamente preocupado” o “alarmado” debido al comportamiento del destinatario» (ibídem). También el modo en que un Estado se define a sí mismo puede motivar la imposición del castigo. Por ejemplo, si la UE y Estados Unidos se definen como «potencias normativas» (Manners, 2002; Diez, 2005) o como agentes que se preocupan por las normas internacionales (Hellquist, 2019), entonces las sanciones son una herramienta a través de la cual pueden activar su identidad y desempeñar un papel en el contexto internacional (McCourt, 2012).

Dubreuil (2015: 477) observa que: «las transgresiones morales pueden (...) provocar reacciones considerablemente diferentes según la identidad del observador, su sensibilidad y sus ideas preconcebidas de base». No se trata solo de qué infracciones normativas desencadenarían sanciones, sino también de quién puede ser sancionado. Se sabe que no todos los actos indebidos desencadenan la misma respuesta; especialmente en el ámbito de las relaciones internacionales, los estados no sancionan de manera coherente el comportamiento desviado. La UE se abstiene de condenar al ostracismo a sus propios estados miembros presumiblemente porque dichas políticas aumentarían las tensiones y potencialmente causarían la división de la Unión, un riesgo que sus líderes no están dispuestos a asumir (Hellquist, 2019). Consideraciones similares se aplican a la comunidad internacional. Según Erickson (2020), incluso en caso de infracciones graves, las «relaciones valiosas» por norma general disuaden a los estados de imponer sanciones, y sugiere que sancionar de manera estratégica «puede ser una señal de que proteger las relaciones y los intereses asociados forma parte de la metanorma» (ibídem: 117). Lo que interesa aquí es el papel que el castigo permite adoptar al sancionador. Se ha sugerido que los principios morales pueden servir «para evaluar y controlar el comportamiento de los *otros*» (Batson, 2011: 234). Los que pretenden mantener el statu quo hablarían en términos de decoro moral, invocando patrones que «abordan el orden social y natural —el modo en qué deberían ser las cosas—» (ibídem, 233). Esto apunta a la manera en que el castigo permite a los estados reivindicar una posición de autoridad, por medio de la cual estarían dotados para sancionar las infracciones normativas en nombre de la comunidad internacional.

A pesar de la teórica igualdad soberana entre estados, las políticas exteriores están impulsadas por la búsqueda de estatus y reconocimiento por parte de los estados en las relaciones internacionales (Badie, 2014; Zarakol, 2011). Un medio a través del cual los actores pueden afirmarlo es imponiendo castigo, es decir: al aplicar sanciones, los estados no solo afianzan su identidad como actores «que se [preocupan] por la preservación de las normas internacionales» (Hellquist, 2019: 405), sino que también (intentan) afianzar su estatus en el orden inter-

nacional. Por lo tanto, el castigo es un instrumento de afirmación de autoridad en las relaciones interestatales. Dichas prácticas sugieren, o crean, una jerarquía entre el sancionador y el sancionado. La jerarquía puede «entenderse a grandes rasgos como un sistema a través del cual los actores se organizan en relaciones verticales de super- y subordinación»; prácticas que crean jerarquías, «estratifican, categorizan y organizan» las relaciones entre los actores en el sistema internacional (Bially Mattern y Zarakol, 2016: 625; véase también Zarakol, 2017).

Las sanciones adoptadas como respuesta a actos indebidos categorizan a los estados como actores *buenos* o *malos* basándose en su cumplimiento de las normas, por lo menos según el sistema de valores del emisor. En su estudio sobre soberanías desiguales, Simpson (2003) sostiene que una de las fuentes de la desigualdad es el posicionamiento moral de los estados, incluyendo el hecho de que la élite etiquete a los otros estados como *criminales*. La *élite* es un grupo de estados que incluye las «grandes potencias» y «un gran conjunto de potencias intermedias y más pequeñas que difieren de ellas». Para este autor, «las grandes potencias a menudo identifican o definen las normas que sitúan a ciertos estados en un universo normativo paralelo, y existe una conexión identificable entre la propensión de las grandes potencias a intervenir en nombre de la comunidad internacional y el hecho de etiquetar como criminales a algunos de estos estados sujetos a intervención». Ser una «gran potencia» implica tener «derecho a intervenir en los asuntos de otros estados para fomentar alguna meta declarada de la comunidad» (ibídem: 5). Sin embargo, los estados no tienen un poder ilimitado para intervenir en los asuntos de los otros; en concreto, el uso de la fuerza está prohibido en el marco del derecho internacional. La prohibición aseveraría, entre otras cuestiones, «la importancia del equilibrio estatal mitigando los efectos de la fuerza militar superior y situando a los estados en pie de igualdad en relación con el uso unilateral de la fuerza» (ibídem: 29). No obstante, en virtud del derecho internacional actual, no existe prohibición alguna contra la imposición de sanciones económicas, lo cual es una medida de autoayuda a través de la cual los estados pueden afianzar sus derechos o intereses de la comunidad. Pero la capacidad de los estados de recurrir a medidas de autoayuda se distribuye de manera dispar: «una distribución desigual del poder para imponer sanciones dirigidas unilaterales [*unilateral targeted sanctions*] consolida de facto la desigualdad entre estados» (Van Aaken, 2019: 130). En consecuencia, a través de la imposición de castigo, los sancionadores pueden aprovecharse abusivamente de su poder económico y político.

En la medida en la que la UE y Estados Unidos son socios comerciales poderosos, ser excluido de su mercado puede tener implicaciones dramáticas. Convirtiendo en arma su moneda, Estados Unidos posee un poder sancionador sin igual, ya que puede privar a un actor de comercializar en dólares y, así, apartarlo del sistema financiero internacional basado en el dólar (Zoffer, 2019). Este tipo

de sanción es extraterritorial; se extiende más allá de las personas bajo jurisdicción estadounidense y se ejecuta contra terceros. La UE ha condenado a menudo las sanciones extraterritoriales estadounidenses desde la aprobación de la Ley de la libertad cubana y solidaridad democrática de 1996 (Ley Libertad o Ley Helms-Burton). Su aplicación actual contra Irán ha generado fricciones entre Estados Unidos y la UE, puesto que se impide a las empresas con sede en la UE participar en actividades comerciales en Irán por temor de recibir multas cuantiosas por violar las sanciones estadounidenses. En respuesta a ello, la comisaria europea de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, Věra Jourová, habló en nombre de la entonces Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, y afirmó: «Los europeos no podemos aceptar que una potencia extranjera –ni siquiera nuestro mejor amigo y aliado– tome decisiones sobre nuestro legítimo comercio con otro país» (Jourová, 2018). Tal como se ha discutido anteriormente, la UE no está sola en la disputa del dictado de una potencia extranjera. A pesar de que no existe ninguna prohibición respecto de la adaptación de sanciones unilaterales, los estados han cuestionado repetidamente la legalidad y la legitimidad de estas medidas. Esto se explica por el hecho de que otros actores de la comunidad internacional –en esencia los que son tachados de mostrar un comportamiento desviado y los que se alinean con ellos– pueden sentir resentimiento contra los que se posicionen como autoridades y, por lo tanto, pueden cuestionar las prácticas que crean jerarquía.

Gestionar el resentimiento contra el castigo a través de la contestación

Tal como se ha definido anteriormente, el castigo es la imposición de costes y de estigma en respuesta a un comportamiento que es (percibido como) indebido. También es una práctica que crea jerarquía, en que el actor que impone el castigo adopta el papel de autoridad y sitúa al de comportamiento desviado en el papel de subordinado. Desde el punto de vista normativo, se da por sentado que la mera adopción del castigo es suficiente para reforzar la norma. Sin embargo, apenas se ha estudiado el modo en que las sanciones alcanzan sus objetivos normativos. Tal como escribe Hellquist (2019), si bien la UE justifica sus medidas restrictivas como respuestas «necesarias e inevitables» a infracciones normativas graves, «no especifica la reacción esperada del destinatario». Este artículo sostiene que cuando los estados reaccionan al castigo, responden no solo a la estigmatización, sino también al papel inferior en el que son posicionados.

En su influyente artículo, Adler-Nissen (2014) aporta una tipología de tres estrategias de gestión del estigma. Un actor estigmatizado puede reconocer el estigma, en cuyo caso acepta las mismas normas que el estigmatizador y hará esfuerzos por cumplir con las normas internacionales. Quien muestra una conducta desviada puede rechazar el estigma; aquí acepta las categorías normativas del estigmatizador, pero se niega a aceptar que sean diferentes. Finalmente, el infractor puede optar por contrarrestar la estigmatización convirtiendo el estigma en un símbolo de orgullo, mientras que el que impone el estigma es incriminado como el transgresor. Basándose en esta tipología, los estados gestionan su estigma negociando su posición en la comunidad internacional (Zarakol, 2011). Ello puede o bien fortalecer el orden normativo (en el caso del reconocimiento o el rechazo del estigma) o dividirlo (contrarrestar el estigma). El punto de vista de Adler-Nissen (2014) sobre las consecuencias normativas de la gestión del estigma y la manera en la que los estados gestionan el estigma a través de la contestación se ha refinado y elaborado más. Chwioroth (2015) demuestra que estas estrategias tienen potencial transformador. Los estados que rechazan o contrarrestan el estigma tienen la posibilidad de reconfigurar y reinterpretar el orden internacional para que sea un reflejo más preciso de sus prioridades normativas. Por lo tanto, «los estados de actuación desviada pueden convertirse en “emprendedores de normas” o en “agentes del cambio” al tratar de reducir o eliminar el estigma a través del debate y la persuasión» (ibídem: 49). El éxito de estas estrategias depende de la medida en que el lenguaje adoptado por el actor que muestra una actuación desviada se haga eco de las creencias normativas de los estados *normales*. Ello es menos probable en el contexto de la lucha contra el estigma, puesto que el Estado estigmatizado no comparte los mismos fundamentos normativos que se aceptan como normales. En el análisis de Chwieworth, las normas son utilizadas una vez más para mejorar la posición de un Estado estigmatizado. Otro ejemplo ilustrativo lo proporciona Smetana (2019), que aporta un análisis sofisticado de la política del estigma, la cual explica como un proceso a través del cual el desviado y sus públicos negocian la desviación. Estos procesos clarifican las fronteras entre el comportamiento aceptado y el rechazado en la sociedad internacional y, por lo tanto, tocan superficialmente la estabilidad y el cambio normativos en el orden internacional (ibídem, 15; Smetana y Onderco 2018). Smetana (2019: 59-60) también sugiere que «la dinámica de la (re)construcción del actor de comportamiento desviado debería considerarse teniendo en cuenta el trasfondo de procesos más amplios de contestación de normas en la política internacional». En estas interacciones, «los significados intersubjetivos, la legitimidad y la jerarquía de las normas internacionales se restablecen continuamente» (ibídem). La jerarquía de las normas es una cuestión relacionada con el peso y la posición de estas en el orden normativo; y puede haber desacuerdos por lo que respecta

a su preeminencia. Una estrategia que pueden adoptar los actores de actuación desviada es ordenar el discurso², a través de lo cual «los actores no ponen en tela de juicio el significado o la validez de la norma, sino su inferioridad por lo que respecta a un patrón normativo superior» (Smetana y Onderco, 2018: 526). Esto plantea lo que ya se ha discutido anteriormente; los estados que cuestionan las sanciones no necesariamente ponen en duda la validez de la norma que los sancionadores pretenden hacer cumplir, sino que reafirman la primacía del multilateralismo y sus valores correspondientes por encima del unilateralismo.

Esta breve panorámica ejemplifica que las normas y su interpretación son instrumentales para que los estados estigmatizados negocien su posición en la sociedad internacional, lo cual no sorprende: al fin y al cabo, las normas son un medio a través del cual los estados son estratificados y categorizados. Tal como sugiere esta contribución, los estados que han recibido un castigo y que desearían cuestionar la categoría inferior en la que son ubicados pueden recurrir a cuestionar la adopción de sanciones, o bien cuestionando la legalidad de las propias sanciones en relación con metanormas o bien poniendo en duda la existencia de infracción alguna. Por lo tanto, estas prácticas serían una combinación de lucha contra el estigma –rebatir la legalidad de las sanciones y situar al sancionador en la posición de desviado– o de rechazo del estigma –aceptar la validez de la norma, pero negar su infracción–. Ello también puede suponer enmendar los discursos, puesto que el destinatario y los que se alinean con este reafirmarán que hay que dar prioridad a los valores multilaterales. Estas formas de contestación surgirían del resentimiento del actor castigado contra el hecho de ser colocado en una posición social inferior.

Si las emociones –conmoción, ira, disgusto o desprecio– desencadenan el impulso de castigar el comportamiento indebido, entonces no sería raro que ser castigado desencadenara emociones en el destinatario. Aunque las emociones y los factores sociopsicológicos están ausentes en gran medida en los estudios sobre la difusión de las normas (Smetana, 2019: 67-68), parte del funcionamiento esperado de la aplicación de estas depende de estas dinámicas. El cumplimiento a menudo se apoya en un actor que comparte los valores normativos del grupo y quiere formar parte de este. Por ejemplo, se prevé que los actores que pertenecen a un determinado grupo social quieran cumplir con las expectativas de dicho grupo para evitar ser marginados. Si un actor no cumpliera, se esperaría

2. Esta es solo una de las tres estrategias que Smetana y Onderco (2018) presentan en su estudio. Otras estrategias son la contestación aplicativa, la contestación y afirmación justificativa y la afirmación. Véase también Smetana (2019, capítulo 3).

que, por ejemplo, las prácticas de «nombrar y avergonzar» causaran vergüenza y, así, lo motivaran a cambiar de conducta. La vergüenza hace que el actor se sienta indigno y suele generarse cuando alguien cree que no ha actuado de manera adecuada o que no se ha comportado acorde a las expectativas sociales (Turner, 2007). Sin embargo, cómo influye esta emoción en el comportamiento puede ser más complejo de lo que se da por sentado. Un actor puede sentir vergüenza, como se espera, pero ello puede además suscitar emociones negativas intensas. Para Turner (2016), en la sociedad las sanciones negativas –que, como las que son impuestas en las relaciones internacionales, constituyen la privación de un beneficio o la imposición de costes– suscitan emociones negativas. Estas «activan mecanismos de defensa y el sesgo externo impulsado por dinámicas de atribución. Así pues, las sociedades en las que existe mucho castigo que genera ira y vergüenza normalmente

Las sanciones adoptadas para reforzar las normas legales pueden tener consecuencias que interfieren con su meta si suscita emociones negativas en el destinatario. En el contexto del orden internacional, en el que no existe autoridad central, la imposición del castigo puede provocar resentimiento en el actor sancionado.

generarán grandes dosis de agitación emocional negativa entre subpoblaciones y, en consecuencia, harán una sociedad menos estable. (...) Incluso aunque los individuos hayan llegado a esperar este destino, las propias sanciones suscitan emociones negativas que, si se extienden y son lo suficientemente intensas, pueden

causar conflictos y desencadenar cambios sociales» (ibídem: 142).

De ello se deduce que las sanciones adoptadas para reforzar las normas legales pueden tener consecuencias que interfieren con su meta si suscita emociones negativas en el destinatario. En el contexto del orden internacional, en el que no existe autoridad central, la imposición del castigo puede provocar resentimiento en el actor sancionado. Sin embargo, poner el foco en el resentimiento no excluye la posibilidad de que puedan entrar en juego otras emociones en el contexto del castigo. Por ejemplo, mientras Turner apuntaba a la ira y la vergüenza, Badie (2014) se centra en la humillación. En nuestro estudio se ha escogido el resentimiento porque capta de manera más acertada la interacción interestatal en el contexto horizontal en el que los estados pugnan por el estatus y el reconocimiento. El resentimiento –descrito como una reacción a un trato que se percibe como injusto o parcial– es una respuesta emocional que tiene que ver con el estatus social propio (Brighi, 2016). Wolf (2018) afirma que el resentimiento es el sentimiento de que el estatus social propio es «inmerecido», especialmente en comparación con otros que disfrutaban de un estatus social más alto según las normas y los valores establecidos. Es una queja que acarrea frustración y un deseo de corregir la situación que se percibe como injusta. Un actor resentido

es más probable que atribuya una motivación ilegítima al actor considerado responsable de crear la situación injusta. Esto se relaciona con la teoría de Turner sobre las emociones negativas y el cambio: los sectores de la población en los que existe agitación emocional negativa estarán motivados para cambiar o cuestionar el statu quo.

Una de las claves del resentimiento es que el actor resentido normalmente se encuentra en una posición menos poderosa y es incapaz de responder. A diferencia de las «emociones calientes» como la ira, el individuo resentido no actuará ante este sentimiento negativo de inmediato, sino que esperará el momento oportuno para corregir lo que percibe como erróneo (Wolf, 2018). El resentimiento puede estar ardiendo bajo la superficie hasta que surge la oportunidad de entrar en acción y modificar el statu quo. Mientras tanto, la entidad que siente resentimiento protestará por su estatus «inferior» y puede buscar aliados «que podrían posteriormente apoyar los contundentes intentos de acabar con el objeto de resentimiento» (ibídem: 236). Según este autor: «Las personas o grupos resentidos se ven enfrentados a una jerarquía de estatus “injusta” pero estable y, por lo tanto, perciben una necesidad especial de conseguir aliados u otros tipos de apoyos (...) deben intentar persuadir a estos colectivos –aunque sean espectadores o miembros reacios del grupo– de la legitimidad de su causa. Tienen que explicar sus quejas y justificar los medios por los cuales pretenden reparar el estatus “injusto”» (ibídem: 237). Cabe destacar que la descripción de Chwieroth (2015: 49-50) de la lucha contra la estigmatización recuerda al comportamiento adoptado por el actor resentido que describe Wolf: «Los que se oponen a los estigmatizadores tienen ideas sólidas sobre el comportamiento legítimo, las cuales chocan con las normas que aceptan los estados normales. Estos actores *pueden buscar alianzas con otros desviados o, especialmente cuando tienen suficientes recursos materiales y sociales, pueden proseguir sus esfuerzos por transformar el orden normativo internacional de manera que sea más coherente con sus normas.* Dichas alianzas y recursos, así como la falta de consenso normativo entre los estados normales, puede convertirse en una ventana de oportunidad para que los estados de actuación desviada mejoren su posición» (ibídem: 49-50; énfasis añadido).

El Estado castigado, en un esfuerzo por corregir su estatus social inmerecido, buscaría cambiar el statu quo y retar a los sancionadores, idealmente mediante una alianza. Por consiguiente, esto puede hacer que el desviado recurra a estrategias de rechazo del estigma o de contraestigmatización, que implicarían poner en tela de juicio la legalidad de las sanciones y/o su pertinencia; es decir, la validez de la norma que habría sido infringida, la interpretación de esta por parte de los sancionadores o la legalidad de las propias sanciones. En el tercer caso, el desacuerdo gira en torno de las metanormas, que determinan cuándo y cómo pueden hacerse cumplir las normas. La disputa no se centra en la norma que

los sancionadores pretenden hacer cumplir, sino en las prácticas que se adoptan para hacerla cumplir. En este caso, los estados pueden estar de acuerdo en las normas que radican en la base del orden internacional, pero ponen en tela de juicio cómo se aplican. Estos evocarían los principios organizativos o las meta-normas, que deberían estructurar las relaciones interestatales pero que el sancionador habría violado.

Dos ejemplos: la gestión rusa y venezolana de las sanciones

Rusia es quizá el ejemplo más evidente de lo expuesto, ya que se autodefine como gran potencia y se describe en la literatura sobre relaciones internacionales como potencia «que busca el estatus» (Zarakol, 2011). Al castigar a Rusia, Occidente le niega su estatus y rechaza que sea tratada como un igual. Preocupada por ello, Rusia rechaza el papel de desviada y se presenta a sí misma como Estado «intocable» que no puede ser influenciado por potencias extranjeras (véase Hofer, 2020). El Kremlin se ha adaptado a las sanciones adoptando una estrategia que se sitúa entre el «rechazo al estigma» y la «lucha contra el estigma», reflejo de las acciones de un actor resentido según la descripción de Wolf. En el primer caso rehúsa cualquier infracción en Ucrania, negando que preste apoyo a los grupos rebeldes y reivindicando que la anexión de Crimea fue un ejercicio legítimo del derecho de autodeterminación del pueblo crimeo. Así, no solo no pone en tela de juicio la validez de la prohibición de usar la fuerza, sino que parece compartir los mismos valores que Occidente, aunque los entiende de manera diferente. En el segundo caso –lucha contra el estigma–, Rusia presenta a los emisores como actores de conducta desviada, presentando las sanciones de la UE y de Estados Unidos como un intento ilegítimo de *debilitar* y *demonizar* al país, extendiendo la política de contención vigente desde la Guerra Fría. Además, duda de la legalidad de las sanciones unilaterales al asegurar que violan el derecho internacional, es decir, la Carta de las Naciones Unidas, las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y acuerdos bilaterales entre Rusia y los países emisores. A pesar de que las medidas coercitivas unilaterales adoptadas contra Rusia fueran ilegales, sus contrasanciones serían legítimas; especialmente dado que se adoptan en el marco de la excepción de seguridad (WTO, 2019). Las contramedidas de represalia se entienden como un intento de dar una lección a los sancionadores (Wolf, 2018). Rusia ha afirmado sistemáticamente que levantaría sus medidas cuando los emisores levantaran las suyas, lo que sugiere que los sancionadores deben sufrir las consecuencias de sus propias acciones.

El régimen venezolano, por su parte, ha sido sancionado por Estados Unidos desde 2015 por graves violaciones de los derechos humanos. Cuando se intensificó la crisis en 2017, también lo hicieron la UE y Canadá al implementar sus propias sanciones. Venezuela ha cuestionado la legalidad de las sanciones estadounidenses ante la OMC y ha llegado incluso a acusar a Estados Unidos de cometer crímenes de lesa humanidad al llevar las sanciones ante la Corte Penal Internacional (Maduro, 2020). Los líderes venezolanos parecen haber adoptado la estrategia de «contrarrestar el estigma», buscando convertir a los normales en desviados. Además, parecen llevar el estigma como un símbolo de orgullo. A través de sus discursos, expresan su resentimiento evocando «términos cargados emocionalmente para describir la asimetría de estatus» y «[e]xpresiones de disgusto o indignación moral hacia el carácter del *otro*» (Wolf, 2018). Según Maduro, el pueblo venezolano ha sido sometido a «los ataques más malignos y vergonzantes durante los últimos años; por lo que [Venezuela] es un país hostigado y atacado» (Maduro, 2018). Negando cualquier conducta ilícita, las medidas coercitivas unilaterales se consideran como una política imperial impuesta por los Estados Unidos que aspira a causar un cambio de régimen violando el derecho internacional (Arreaza, 2017), pero que Venezuela resiste con orgullo. Según se dice, el ministro de Exteriores Arreaza aseguró estar «orgulloso» de que Venezuela y Cuba estuvieran en la lista de adversarios estadounidenses, al afirmar que «Si Trump nos aplaudiera estaríamos en el camino de la perdición» (Telesur, 2018). Las violaciones de los derechos humanos se usarían como excusa para castigar a Venezuela por su economía socialista e interferir en sus asuntos internos. Los actores resentidos muestran satisfacción por los pequeños reveses sufridos por los *otros* (Wolf, 2018). Evidentemente, Maduro se mostró victorioso cuando el «golpe de Estado» respaldado por Estados Unidos de Juan Guaidó, el presidente de la Asamblea Nacional, fracasó estrepitosamente en 2019 (Philips, 2019). Sin embargo, aunque el régimen de Maduro haya conseguido algún que otro apoyo internacional, cada vez está más aislado, incluso por parte de actores regionales. Sin embargo, si Venezuela sigue manteniendo el orgullo de ser sancionada y su resentimiento por las políticas «imperialistas» de los sancionadores, es probable que resista las medidas durante el máximo tiempo posible.

Recordando cómo los actores resentidos y que van en contra de los estigmatizadores buscarían alianzas con otros actores para recibir su apoyo en un intento de transformar el orden internacional normativo: Rusia ha emitido comunicados junto con China, la India y los BRICS en los que declara que las medidas coercitivas unilaterales son contrarias al derecho internacional. En noviembre de 2017, Rusia, China y miembros no permanentes boicotearon una reunión informal del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la crisis venezolana organizada por Estados Unidos, asegurando que se trataba de un asunto

doméstico en el que no debían entrometerse actores externos (Nichols, 2017). Los estados sancionados como Rusia y Venezuela han conseguido alinearse con grupos como el G-77 y el MNOAL. El resentimiento se expresa mediante la reafirmación de la importancia del multilateralismo, la resolución pacífica de disputas, el principio de no intervención y, lógicamente, la igualdad soberana. Las prácticas de los estados de estos grupos contribuyen a cuestionar la legalidad de las medidas coercitivas unilaterales, pero todavía no han logrado transformar el statu quo (Hofer, 2017a). Mientras que los países emisores se refieren a sí mismos como estados «de ideas afines» y hacen un llamamiento a la cooperación en la adopción de sanciones, los estados que resisten hacen un llamamiento al apoyo y la solidaridad contra las medidas unilaterales.

Conclusión

El valor añadido de analizar las sanciones como forma de castigo es que ello no solo aporta una fotografía más precisa de lo que hacen los estados cuando imponen sanciones (así como por qué siguen adoptándolas [Nossal, 1989]), sino que también brinda más oportunidades para apreciar cómo responden los estados ante estas herramientas. Al definir las sanciones como punitivas, se describen en su papel de creación y afirmación de una jerarquía que crea prácticas en un sistema que carece de autoridad central. El problema es que otros miembros de la comunidad internacional, como los que no difieren de las llamadas grandes potencias o potencias normativas, no aceptan este papel. Esto es debido a que los actos punitivos crean, o por lo menos pretenden crear, una jerarquía interestatal que desencadena reacciones, especialmente resentimiento, en los estados destinatarios; un resentimiento que puede influir cómo gestionan el castigo, llevándolos a cuestionar la legalidad y la legitimidad de las sanciones unilaterales. Al cuestionar las sanciones, los destinatarios pueden depender de un grupo de aliados que también tienen quejas contra estos instrumentos unilaterales. Se ha argumentado que, a través de la contestación, los estados expresan su resentimiento contra la posición de autoridad adoptada por el sancionador. La contestación contra las medidas coercitivas unilaterales, por lo tanto, conlleva evocar las normas que colocarían a los emisores y los destinatarios en una situación de mayor igualdad. Al poner en tela de juicio las sanciones unilaterales, los estados evocan su preferencia por el comportamiento que respeta el multilateralismo, especialmente la resolución amistosa de disputas y las prácticas no intervencionistas. Se deduce que la negociación interestatal sobre las metanormas que determinan cuándo pueden adoptarse las sanciones es una manifestación de la

lucha de los estados por el estatus. En esencia, la disputa sobre la imposición de sanciones no es solo una cuestión de la norma que se ejecuta, sino fundamentalmente una discrepancia sobre *cómo* deberían hacerse cumplir las normas en el sistema internacional.

Los emisores no ignoran que las sanciones aumentan las tensiones interestatales. Tal como se ha mencionado anteriormente, es revelador que los estados se abstengan de arriesgar sus relaciones valiosas y adopten las sanciones de manera estratégica. Erickson (2020: 117) considera que la imposición selectiva de sanciones demuestra la consciencia de los estados acerca del hecho de que estas herramientas pueden dar lugar a tensiones y «subraya el valor potencial de otras herramientas de ejecución y socialización». Asimismo, sugiere que la protección de las relaciones valiosas forma parte de la metanorma. En la medida en que estas metanormas implicarían no tratar a otros actores como inferiores y resolver las disputas con medidas no coercitivas, no solo serían compartidas por los destinatarios de las sanciones y sus defensores, sino también por los sancionadores más activos. Es quizá bajo esta concepción que los estados desarrollados y los que están en desarrollo pueden encontrar una base común y coincidir en las prácticas de ejecución apropiadas en el orden global horizontal. Al fin y al cabo, es una completa paradoja que un sistema horizontal dependa de medidas verticales de implementación de normas.

La contestación contra las medidas coercitivas unilaterales conlleva evocar las normas que colocarían a los emisores y los destinatarios en una situación de mayor igualdad. Al poner en tela de juicio las sanciones unilaterales, los estados evocan su preferencia por el comportamiento que respeta el multilateralismo.

Referencias bibliográficas

- Adler-Nissen, Rebecca. «Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms, and Order in International Society». *International Organization*, vol. 68, n.º 1 (2014), p. 143-176.
- Arreaza, Jorge. «Intervención del ministro del poder popular para relaciones exteriores de la república bolivariana de Venezuela, Jorge Arreaza Montserrat, en el debate general del 72º período de sesiones de la asamblea general de las naciones unidas». *General Assembly of the United Nations*, (25 de septiembre de 2017) (en línea) https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/72/ve_es.pdf
- Badie, Bertrand. *Le Temps des Humiliés: Pathologie des Relations Internationales*. París: Odile Jacob, 2014.

- Batson, Daniel C. «What's wrong with morality?». *Emotion Review*, vol. 3, n.º 3 (2011), p. 230-235.
- Bially Mattern, Janice y Zarakol, Ayse. «Hierarchies in World Politics». *International Organization*, vol. 70, (2016), p. 623-656.
- Brighi, Elisabetta. «The Globalisation of Resentment: Failure, Denial, and Violence in World Politics». *Millennium*, vol. 44, n.º 3 (2016), p. 411-432.
- Charron, Andrea y Alestine, Paul. «Calling a Spade a Spade: Canada's Use of Sanctions». *Canadian Global Affairs Institute*, Policy Paper, (diciembre de 2016) (en línea) https://www.cgai.ca/calling_a_spade_a_spade_canadas_use_of_sanctions#Top
- Chwieroth, Jeffrey M. «Managing and transforming policy stigmas in international finance: Emerging markets and controlling capital inflows after the crisis». *International Political Economy*, vol. 22, n.º 1 (2015), p. 44-76.
- Deitelhoff, Nicole y Zimmermann, Lisbeth. «Norms under Challenge: Unpacking the Dynamics of Norm Robustness». *Journal of Global Security Studies*, vol. 4, n.º 1, (2019), p. 2-17.
- Diez, Thomas. «Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering "Normative Power Europe"». *Millennium Journal of International Studies*, vol. 33, n.º 3 (2005), p. 613-636.
- Dubreuil, Benoît. «Punitive emotions and norm violations». *Philosophical Explorations*, vol. 13, n.º 1 (2010), p. 35-50.
- Dubreuil, Benoît. *Human Evolution and the Origins of Hierarchies: The State of Nature*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Dubreuil, Benoît. «Anger and Morality». *Topoi*, vol. 34, (2015), p. 475-482.
- Erickson, Jennifer L. «Punishing the violators? Arms embargoes and economic sanctions as tools of norm enforcement». *Review of International Studies*, vol. 46, n.º 1 (2020), p. 96-120.
- Glasgow, Joshua. «The Expressivist Theory of Punishment Defended». *Law and Philosophy*, vol. 34, (2015), p. 601-631.
- Hellquist, Elin. «Regional Organizations and Sanctions Against Members: Explaining the Different Trajectories of the African Union, the League of Arab States, and the Association of 'Southeast Asian Nations'». *KFG Working Paper Series*, n.º 59 (enero de 2014) (en línea) <https://core.ac.uk/download/pdf/199427851.pdf>
- Hellquist, Elin. «Interpreting Sanctions in Africa and Southeast Asia». *International Relations*, vol. 29, n.º 3 (2015), p. 319-333.
- Hellquist, Elin. «Ostracism and the EU's contradictory approach to sanctions at home and abroad». *Contemporary Politics*, vol. 25, n.º 4 (2019), p. 393-418.
- Hofer, Alexandra. «The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures: Legitimate Enforcement or Illegitimate Intervention?». *Chinese Journal of International Law*, vol. 16, n.º 2 (2017a), p. 175-214.

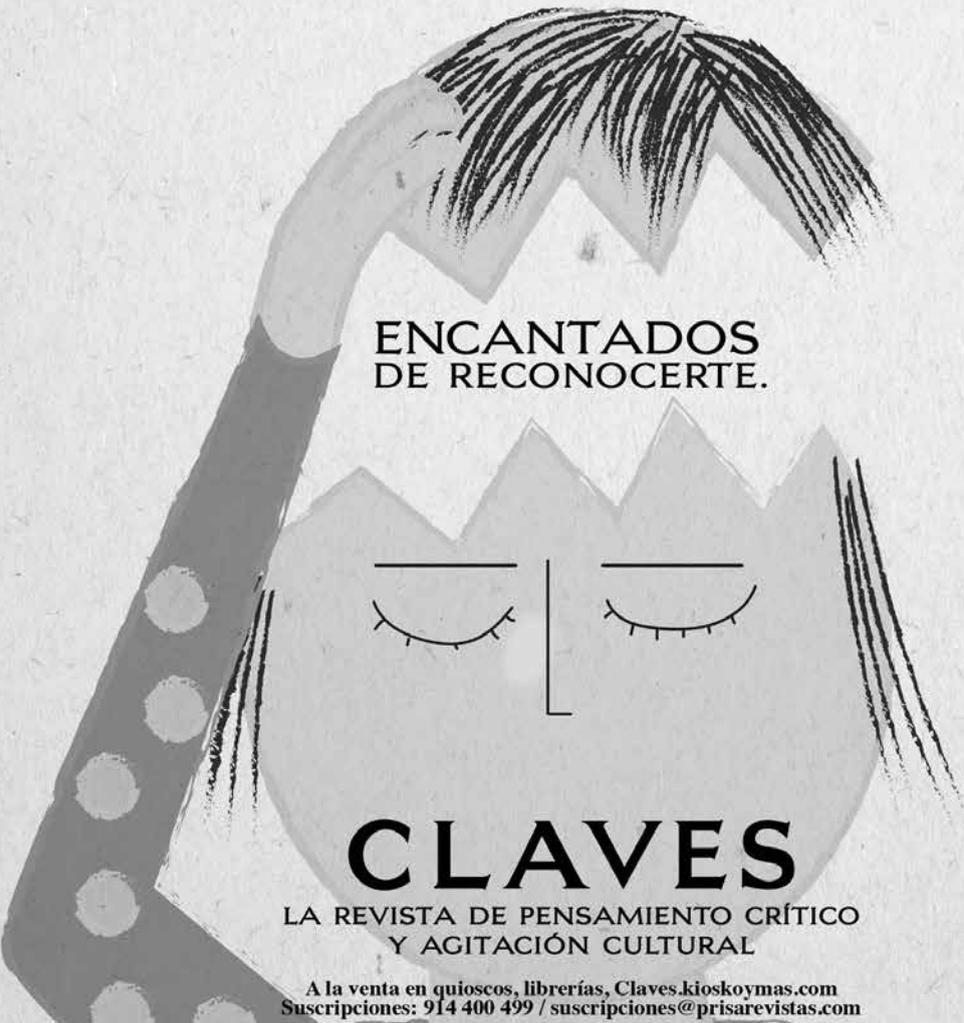
- Hofer, Alexandra. «Negotiating International Public Policy through the Adoption and Contestation of Sanctions». *Revue Belge de Droit International*, (2017b), p. 440-473.
- Hofer, Alexandra. «All the World's a Stage, and Sanctions the Merely Props: An Interactional Account of Sender-Target Dynamics in the Ukrainian Crisis». *International Peacekeeping*, (2020) (en línea) <https://doi.org/10.1080/13533312.2020.1753513>
- Jones, Lee y Portela, Clara. «La evaluación del éxito de las sanciones internacionales: una nueva agenda investigadora». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre 2020), p. 39-60.
- Jourová, Věra. «Speech on the extraterritorial effects of US sanctions on Iran for European companies, at the European Parliament». *EEAS Press Team*, (14 de noviembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 03.01.2020] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/53860/speech-extraterritorial-effects-us-sanctions-iran-european-companies-european-parliament_en
- Lang Jr., Anthony F. *Punishment, Justice and International Relations: Ethics and Order after the Cold War*. Londres: Routledge, 2008.
- Maduro, Nicolás. «Statement by the President of the Bolivarian Republic of Venezuela Nicolas Maduro during the 73rd Session of the United Nations General Assembly». *United Nations*, (26 de septiembre de 2018) (en línea) https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/73/ve_en.pdf
- Maduro, Nicolás. «Venezuela Referral». *International Criminal Court*, (12 de febrero de 2020) (en línea) <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/200212-venezuela-referral.pdf>
- Manners, Ian. «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *JCMS*, vol. 60, n.º 2 (2002), p. 235-258.
- McCourt, David M. «The roles states play: a Meadian interactionist approach». *Journal of International Relations and Development*, vol. 15, (2012), p. 370-392.
- Minister of Foreign Affairs, Canada. «Government Response to the Seventh Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development». *House of Commons of Canada*, (17 de julio de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 01.01.2020] <http://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/FAAE/report-7/response-8512-421-189>
- Nichols, Michelle. «Russia, China, others boycott U.S. meeting at U.N. on Venezuela». *Reuters*, (13 de noviembre de 2017) (en línea) www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-un/russia-china-others-boycott-u-s-meeting-at-u-n-on-venezuela-idUSKBN1DE056
- Nossal, Kim Richard. «International Sanctions as International Punishment». *International Organization*, vol. 43, n.º 2 (1989), p. 301-322.

- OHCHR-Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Human rights violations and abuses in the context of protests in the Bolivarian Republic of Venezuela from 1 April to 31 July 2017*. United Nations, (agosto de 2017) (en línea) www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCReportVenezuela_1April-31July2017_EN.pdf
- Philips, Tom. «Venezuela crisis: Maduro claims victory over ‘deranged’ coup attempt». *The Guardian* (1 de mayo de 2019) (en línea) <https://www.theguardian.com/world/2019/may/01/venezuela-crisis-maduro-claims-victory-over-deranged-us-backed-coup-attempt>
- Simpson, Gerry. *Great Powers and Outlaw States Unequal Sovereigns in the International Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Smetana, Michal. *Nuclear Deviance: Stigma Politics and the Rules of the Nonproliferation Game*. Londres: Palgrave MacMillan, 2019.
- Smetana, Michal y Onderco, Michal. «Bringing the outsiders in: an interactionist perspective on deviance and normative change in international politics». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 31, n.º 6 (2018), p. 516-536.
- Telesur. «Venezuelan Foreign Minister Arreaza “Proud” to be United States’ Adversary». *Telesur*, (2 de febrero de 2018) (en línea) <https://www.telesurenghish.net/news/Venezuelan-Foreign-Minister-Arreaza-Proud-to-be-United-States-Adversary-20180202-0008.html>
- The Treasury New Zealand. «Regulatory Impact Statement», (10 de mayo de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 27.08.2020] <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2017-01/ris-mfat-asn-may17.pdf>
- Turner, Jonathan H. *Human Emotions, A Sociology Theory*. Londres: Routledge, 2007.
- Turner, Jonathan H. «The Macro and Meso Basis of the Micro Social Order». En: Seth Abrutyn (ed.). *Handbook of Contemporary Sociological Theory*. Nueva York: Springer, 2016, p. 123-148.
- Van Aaken, Anne. «Introduction to the Symposium on Unilateral Targeted Sanctions». *AJIL Unbound, Symposium on Unilateral Targeted Sanctions*, vol. 113, (2019), p. 130-134.
- Weiner, Antje. «Contested Meanings of Norms: A Research Framework». *Comparative European Politics*, vol. 5, (2007), p. 1-17.
- Weiner, Antje, *A Theory of Contestation*. Nueva York: Springer, 2014.
- Wolf, Reinhard. «Political Emotions as Public Processes: Analyzing Transnational Ressentiments in Discourses». En: Clément, Maéva y Sanger, Eric (ed.). *Researching Emotions in International Relations: Methodological Perspectives on the Emotional Turn*. Londres: Palgrave Macmillan, 2018, p. 231-254.
- WTO-World Trade Organization. *Russia - Measures Concerning Traffic in Transit*. WTO, W/DS512/R, (5 de abril de 2019) (en línea) https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm

- Zarakol, Ayse, *After Defeat: How the East learnt to live with the West*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Zarakol, Ayse. *Hierarchies in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Zoffer, Joshua. «The Dollar and the United States' Exorbitant Power to Sanction». *AJIL Unbound, Symposium on Unilateral Targeted Sanctions*, vol. 113, (2019), p. 152-156.

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

**AHORA MISMO,
SEGURAMENTE
ESTÉS PENSANDO.**



**ENCANTADOS
DE RECONOCERTE.**

CLAVES

LA REVISTA DE PENSAMIENTO CRÍTICO
Y AGITACIÓN CULTURAL

A la venta en quioscos, librerías, Claves.kioskoymas.com
Suscripciones: 914 400 499 / suscripciones@prisarevistas.com

La evaluación del éxito de las sanciones internacionales: una nueva agenda investigadora

Evaluating the success of international sanctions: a new research agenda

Lee Jones

Profesor de Ciencia Política, Facultad de Políticas y Relaciones Internacionales, Queen Mary University of London (Reino Unido). l.c.jones@qmul.ac.uk.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1290-5141>

Clara Portela

Profesora de Ciencia Política, Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia (España). clara.portela@uv.es.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9289-3245>

Cómo citar este artículo: Jones, Lee y Portela, Clara. «La evaluación del éxito de las sanciones internacionales: una nueva agenda investigadora». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre de 2020), p. 39-60. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.39

Resumen: La investigación sobre sanciones internacionales considera mayoritariamente que estas alcanzan el «éxito» cuando los destinatarios cumplen con las exigencias del emisor. Sin embargo, esta forma de evaluar es inadecuada porque: primero, no se ha desarrollado aún una metodología sólida que permita determinar si las sanciones generan cumplimiento; y, segundo, las sanciones persiguen metas que pueden diferir de las declaradas, e ir dirigidas a los destinatarios, al propio emisor o al sistema internacional. La evaluación debe identificar las diferentes metas, reconocer sus interrelaciones y medir su éxito con métodos interpretativos.

Abstract: *Sanctions scholarship generally considers sanctions to be "successful" when targets comply with sender's demands. This form of evaluation is inadequate. First, without a robust methodology it is hard to determine whether sanctions produce compliance. Second, sanctions tend to pursue goals beyond those announced, which may relate to the target, the sender itself or the international system. An evaluation of the effectiveness of sanctions must identify all these goals, recognise their interrelations and measure their success with the help of interpretative methods.*

Palabras clave: sanciones internacionales, eficacia, metodología, evaluación, cumplimiento

Key words: international sanctions, efficacy, methodology, evaluation, compliance

Los autores agradecen a los revisores anónimos, así como a Andrea Charron, sus comentarios sobre una versión previa de este artículo. La investigación para este artículo recibió financiación de la beca ESRC (RES-061-25-0500) del proyecto «¿Cómo (no) funcionan las sanciones económicas?», y se vincula al proyecto «Seguridad Pública, Seguridad Privada y Derechos Fundamentales», RTI2018-098405-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

La investigación sobre sanciones económicas internacionales se centra en gran medida en interrogar si estas tienen éxito a la hora de cumplir las metas que persiguen sus *emisores*, es decir, los países que las imponen. Su análisis ha ido evolucionando desde el pesimismo generalizado de la década de 1970 hasta un nuevo optimismo entre mediados de los años ochenta y finales de los noventa del siglo xx, seguido de un período de reflexión más crítica, del cual surgió un abanico más diverso de preguntas de investigación. Paradójicamente, el debate clave sobre si las sanciones *funcionan* muestra una involución. Partió de la premisa de que la finalidad de las sanciones es obligar a los destinatarios a ceder a las exigencias manifestadas por los emisores, asumiendo que medir si esto ocurre resulta sencillo. La pregunta metodológica clave sobre *cómo* podemos afirmar que las sanciones funcionan no fue objeto de debate hasta finales de la década de 1990, cuando las posiciones de partidarios y detractores ya estaban consolidadas. Hasta entonces, la pregunta más fundamental sobre la finalidad de las sanciones apenas se había considerado. La mayoría de los investigadores todavía asumen que las sanciones consisten en que un emisor pretenda forzar a un destinatario a cumplir con sus deseos. Sin embargo, esta visión ignora investigación de hace más de cuatro décadas, según la cual las sanciones persiguen metas relacionadas con la política doméstica y la coyuntura internacional, y no solo con los destinatarios (Barber, 1979; Lindsay, 1986; Hoffmann, 1967). En consecuencia, gran parte de la investigación sobre la eficacia de las sanciones es fundamentalmente errónea, puesto que ni especifica adecuadamente qué pretenden lograr, ni cómo podemos evaluar si alcanzan sus objetivos.

Este artículo se estructura en dos apartados principales, además de las conclusiones finales: el primero presenta una revisión crítica de la literatura dominante sobre sanciones e insta a recuperar trabajos clásicos que hacían hincapié en la multitud de finalidades que persiguen. Asimismo, corrige algunas limitaciones de estudios previos, especialmente la injustificada presunción de que las metas relacionadas con el destinatario son las *primordiales* para los emisores. El segundo apartado articula tres grupos de metas, relacionadas con el destinatario, el emisor y el sistema internacional, respectivamente. También subraya la naturaleza interrelacionada de estos tres grupos, apuntando el riesgo de que la definición de éxito se amplíe para salvaguardar a las sanciones de críticas de ineficacia. Para evitarlo, se debería reflexionar crítica y normativamente sobre la importancia relativa de diferentes clases de metas.

La atípica evolución de los estudios sobre evaluación de sanciones

La evolución de los estudios sobre evaluación de sanciones puede dividirse *grosso modo* en tres grandes etapas. En la primera, los análisis, mayoritariamente cualitativos y basados en estudios de caso, eran abrumadoramente negativos. La investigación sobre sanciones se inició con el análisis de Galtung (1967) acerca de los efectos del embargo de Naciones Unidas a Rodesia del Sur. El influyente análisis de Galtung concluyó que, en lugar de debilitar al régimen rodesiano, el embargo contribuyó a consolidarlo. Esta visión negativa, de la que se hicieron eco otros académicos, generó el consenso de que las sanciones siempre fracasaban en su intento de obligar a los destinatarios a alterar sus políticas (Doxey, 1980; Wallensteen, 1968), lo que se atribuía a la lógica intrínsecamente errónea en la que se basaban, bautizada por Galtung como «teoría ingenua de las sanciones». Según esta teoría, se espera que las sanciones generen suficiente privación económica para movilizar a la población contra sus líderes, obligándolos a ceder ante el emisor. Sin embargo, las conclusiones de Galtung refutaron estas expectativas: la economía se amolda a nuevas circunstancias, los individuos se adaptan a la adversidad o incluso explotan las oportunidades que brinda la evasión de las sanciones, además de que los dirigentes pueden instrumentalizar la privación para fomentar la unidad nacional «en torno a la bandera». Debido a la creencia de que las sanciones eran infructuosas, los investigadores no dedicaron mayor esfuerzo intelectual a considerar si o cómo podían medirse sus efectos.

La segunda etapa, más optimista, se inició con la publicación del análisis de gran escala de Hufbauer, Schott y Elliott (1985) *Economic Sanctions Reconsidered* (en adelante, «estudio de HSE»). Rompiendo con la convención, afirmaba que un 34% de los regímenes sancionadores del siglo xx habían tenido éxito, lo que dio paso a un período más optimista en que los investigadores defendieron activamente el uso de sanciones (Baldwin, 1985; Elliott y Uimonen, 1993; Cortright y Lopez, 2000). Algunos rebatieron, sin embargo, la validez del estudio de HSE, proponiendo modelos más sofisticados o cuestionando la codificación de los datos, al tiempo que refutaban que las sanciones funcionen (Tsebelis, 1990; Pape 1997). No obstante, la investigación de HSE resultó enormemente influyente, convirtiéndose en la base de datos estándar para futuras investigaciones (Brzoska, 2013), principalmente porque durante largo tiempo fue la única disponible.

La tercera etapa de la investigación, posterior a 1985, constó de dos ramas principales. La primera consistió en un efímero debate sobre el estudio de HSE, que –al fin– se ocupó de cómo juzgar el éxito de las sanciones (Pape,

1997 y 1998; Elliott, 1998; Baldwin y Pape, 1998; Drury, 1998). La crítica especialmente mordaz de Pape (1997 y 1998) sostuvo que los autores habían caracterizado erróneamente muchos casos como exitosos: las concesiones de los destinatarios habían sido clasificadas incorrectamente o bien se debían a factores externos a las sanciones. Sin embargo, tal como se elaborará más adelante, este asunto metodológico fundamental fue ampliamente ignorado. Por el contrario, una segunda rama –que aceptaba la tesis revisionista del estudio de HSE de que las sanciones podían funcionar– se reorientó a la pregunta de *cuándo* funcionaban, lo que produjo numerosos trabajos sobre las características clave de los regímenes de sanciones y de sus destinatarios (Kirshner, 1997; Drezner, 1999; Blanchard y Ripsman, 1999; Rowe, 2001; Brooks, 2002; Lektzian y Souva, 2007; Escribà-Folch, 2012). Además, debido a un

La investigación sobre sanciones evolucionó en orden *inverso*: una secuencia lógica hubiera consistido en establecer primero cómo identificar las metas de las sanciones antes de determinar cómo evaluar sus resultados.

incremento drástico tras la Guerra Fría en la actividad sancionadora por parte de otros emisores además de Estados Unidos, principalmente Naciones Unidas (Borzyskowski y Portela, 2018), la base empírica de estos estudios aumentó considerablemente. Con todo, esta rama de

la investigación continuó asumiendo que el éxito de las sanciones se reconocía en el cumplimiento de sus objetivos por parte del destinatario, obviando la cuestión metodológica de *cómo* podía determinarse el éxito.

Por lo tanto, observamos que la investigación sobre sanciones no ha evolucionado de un modo lógico. Los debates sobre la tasa de éxito de las sanciones (primera y segunda fases) precedieron la discusión sobre cómo (o incluso si) puede evaluarse su eficacia (tercera fase). Asimismo, tanto la tasa de éxito como la metodología se debatieron antes de que se cuestionara si las sanciones realmente pretenden conseguir sus objetivos declarados (Chesterman y Pouligny, 2003). Así pues, la investigación sobre sanciones evolucionó en orden *inverso*: una secuencia lógica hubiera consistido en establecer primero cómo identificar las metas de las sanciones antes de determinar cómo evaluar sus resultados (Portela, 2010). Esto se debe en gran parte a que este subcampo ha evolucionado en estrecha relación con debates políticos, normalmente polarizados entre defensores y detractores de las sanciones como herramienta política. Los investigadores acabaron por admitir, tardíamente, que medir el éxito basándose en si «parecen contribuir a alcanzar las metas políticas declaradas» (Elliott, 1995: 52) es inadecuado en vista de la multitud de metas que persiguen.

Identificación de múltiples metas

El desarrollo inverso del subcampo resulta contradictorio, en vista de que algunos de los estudios iniciales sobre sanciones pretendían determinar las múltiples metas que persiguen y la dificultad asociada a evaluar su *éxito*. Esta investigación temprana subrayó que las sanciones tienen una naturaleza multifuncional y que el cumplimiento de las metas manifestadas por el emisor en relación con el destinatario no es sino una de estas funciones.

Desde un momento temprano se reconoció que los emisores imponen sanciones persiguiendo múltiples metas más allá de las declaradas públicamente. Galtung (1967: 409) planteó que, además de las metas relacionadas con el destinatario, las sanciones pretendían «castigar a los receptores privándoles de algún valor y/o hacerles cumplir ciertas normas». Por lo tanto, Galtung midió el éxito en términos de castigo (el grado de privación económica infligida), así como del cumplimiento de las exigencias políticas del emisor. Barber (1979), por su parte, fue un paso más allá, distinguiendo entre objetivos primarios, secundarios y terciarios según se relacionaban con distintas audiencias. Los objetivos primarios conciernen las acciones y el comportamiento del destinatario; las sanciones pretenden inducir al cumplimiento de los objetivos políticos del emisor. Los objetivos secundarios se relacionan con la audiencia doméstica: las sanciones se aplican «para demostrar la eficacia del Gobierno emisor (...), una disposición y capacidad para actuar» o «para anticipar o bloquear críticas [domésticas]» (ibídem: 380). Los objetivos terciarios van dirigidos a audiencias internacionales, y responden al deseo de mantener un «patrón de comportamiento en asuntos exteriores» o «prestar apoyo a una organización internacional en particular, como la Sociedad de las Naciones» (Barber, 1979: 382; Hoffmann, 1967). Otras metas, como la «subversión» y la «disuasión» (Lindsay, 1986; Miller, 2014), se añadieron posteriormente a la triple distinción de Barber.

Aunque Barber (1979: 381) no especificó cómo se interrelacionan estos objetivos, sostuvo que el cumplimiento de sus metas «secundarias» o «terciarias» *no* dependía del cumplimiento de las «primarias». Esto implica que la eficacia de las sanciones no puede determinarse únicamente en base al grado de cumplimiento por parte de los destinatarios. Sin embargo, este es precisamente el enfoque predominante en la investigación posterior. Haciendo caso omiso de esta obra temprana, los investigadores se han centrado casi exclusivamente en las metas «primarias», es decir, el grado en el que el destinatario cumple con los objetivos manifestados públicamente por el emisor. Aunque los emisores a menudo pretenden que las sanciones persiguen múltiples metas, este limitado enfoque no mide si los instrumentos tienen éxito a ojos de los responsables políticos que los imponen. Asimismo, la importancia que otorgan los emisores a diferentes objetivos puede evolucionar con el

tiempo (Barber, 1979), y su cumplimiento podría no ser su meta primordial, o no llegar a figurar siquiera (Lindsay, 1986). Según la acertada crítica de dos funcionarios de Naciones Unidas: «La mayoría de los estudios sobre la eficacia de las sanciones ignoran que estas pueden hacer más que simplemente buscar coaccionar a los estados a cambiar su comportamiento. De hecho, la variedad de metas, más allá de la coacción, que puede perseguir el Consejo de Seguridad al imponer sanciones, es considerable (...) Las evaluaciones sobre la utilidad de las sanciones ocasionalmente mencionan otros roles que estas pueden desempeñar, pero casi nunca los examinan en profundidad» (Mack y Kahn, 2000: 285-286).

Así, aunque los investigadores puedan mencionar la multiplicidad de metas, suelen limitarse a medir el cumplimiento, bajo justificación de que es excesivamente difícil evaluar la eficacia en relación con otros objetivos. Estudios tempranos ofrecieron orientaciones metodológicas sobre cómo evaluar múltiples metas. Barber (1979) sostuvo que, puesto que algunas funciones de las sanciones podían cumplirse de manera prácticamente automática, su éxito podría evaluarse fácilmente. Las metas «secundarias» y «terciarias» de aumentar la popularidad doméstica de un Gobierno, defender normas internacionales y demostrar determinación ante los aliados, por ejemplo, pueden cumplirse automáticamente con el anuncio de las medidas (Doxey, 2000: 214) y con ello considerarse «exitosas» desde el momento en que se imponen (Elliott, 2010: 88). Sin embargo, para Barber, se antojó imposible evaluar la eficacia de metas «secundarias» y «terciarias», una posición compartida por otros autores (ibídem). Pese a reconocerlo como reto metodológico, Lindsay (1986) intentó evaluar la eficacia de las metas que identificó (véase arriba), como el aumento de la popularidad de determinados candidatos a la Presidencia de Estados Unidos tras la imposición de sanciones. Frente a la preponderancia del enfoque cuantitativo en la investigación sobre sanciones (Peksen, 2019), el valor potencial de estas detalladas evaluaciones cualitativas sigue infravalorado.

Recientes investigaciones han ampliado el foco de atención más allá del cumplimiento, al considerar dos funciones más: contener al destinatario y señalar (Biersteker *et al.*, 2016; Elliott, 2010; Giumelli, 2016; Jones, 2018). Según este enfoque, «los objetivos operacionales se clasifican en tres amplias categorías superpuestas: expresar desaprobación, negar o contener, o coaccionar» (Elliott, 2010: 87). Esto es positivo en la medida en que la mayor concienciación sobre la necesidad de evaluar metas más allá del cumplimiento por parte de los destinatarios empieza a traducirse en una mayor disposición de los investigadores a realizar dicha medición. Sin embargo, estos estudios siguen restringiendo su atención invariablemente sobre la relación emisor-destinatario, sin agotar el abanico de objetivos del emisor. Podría decirse que la meta de «señalización» se cumple automáticamente con la imposición de sanciones: cada vez que se impone una sanción, esta envía una señal. No obstante, en lugar de marcar un replanteamiento fundamental de la metodología de evaluación,

este enfoque corre el riesgo de rescatar las sanciones de las críticas al demostrar una eficacia más allá de su capacidad coercitiva. No sorprende, pues, que un análisis de las sanciones dirigidas de Naciones Unidas encontrara tasas más altas de éxito para las metas de contención y señalización que para la coacción (Biersteker *et al.*, 2016). A pesar de su naturaleza innovadora, este marco evaluador sigue anclado en el debate original del subcampo, interrogándose sobre si las sanciones «funcionan» o no.

Evaluación del «éxito»

El énfasis sobre el cumplimiento de los objetivos perseguidos por las sanciones podría implicar que se ha establecido una metodología para medir su éxito. No es así. El debate entre Elliott y Pape (Pape, 1997 y 1998; Elliott, 1998) y posteriormente entre Pape y Baldwin (Baldwin y Pape, 1998) giraba precisamente en torno a desavenencias metodológicas sobre la medición del éxito de las sanciones. Si bien en el mundo académico se expresaron múltiples recelos acerca de la metodología del estudio HSE (Pape, 1997; Drury, 1998), el diálogo entre Elliott y Pape versaba sobre cómo demostrar que las sanciones promueven concesiones. Esta cuestión nunca se resolvió. Establecer causalidad sigue siendo el problema central de la investigación sobre la eficacia de las sanciones: es sumamente difícil –si no imposible– demostrar de manera concluyente que las sanciones, y no otra causa, incitan al destinatario a ceder. Esto es especialmente complejo porque las sanciones suelen formar parte de una estrategia más amplia, que incluye la utilización concurrente de otros instrumentos.

De este debate surgieron propuestas para una metodología más rigurosa. Pape (1998: 98) sugirió que debería atribuirse el éxito a las sanciones si cumplen tres criterios: a) el Estado destinatario cede a una parte considerable de las exigencias del coaccionador; b) se amenaza con sanciones económicas o se aplican antes de que el destinatario cambie de comportamiento, y c) no existen explicaciones más verosímiles para el cambio de comportamiento del destinatario. Este tercer punto se especifica en razón a la cronología de concesiones en relación con amenazas militares o sanciones económicas, así como a declaraciones por parte de los líderes del Estado destinatario. Con todo, a pesar de su aparente rigor, los criterios de Pape son problemáticos. Las declaraciones de las partes del conflicto no son

La «teoría ingenua» de Galtung (1967) –según la cual la privación económica provocada por las sanciones genera malestar, creando una «cinta social de transmisión» que presiona a los gobernantes a ceder– ya no se considera el único mecanismo mediante el cual las sanciones generan cumplimiento.

fuentes fiables, puesto que ambas partes tienen incentivos para distorsionar las motivaciones tras cualquier concesión. Debido a que las sanciones suelen coexistir con otros instrumentos externos y a que fuerzas domésticas influyen sobre los gobiernos destinatarios de manera independiente, la afirmación de que las sanciones contribuyen al cumplimiento es difícil de refutar o validar. Cabe que esta sea la razón por la que muchos investigadores pasaron por alto los criterios de Pape.

En parte, la dificultad de establecer un nexo causal concluyente entre sanciones y cumplimiento radica en que apenas han sido estudiados sus mecanismos de actuación. Numerosos estudios de caso sugieren que las sanciones pueden lograr o contribuir a objetivos relacionados con el destinatario de maneras muy diversas. Galtung (1967) esbozó la «teoría ingenua» de las sanciones, según la cual la privación económica provocada por las sanciones genera malestar, creando una «cinta social de transmisión» que presiona a las élites dominantes a ceder a las exigencias del emisor. Esta senda causal –que apuntaló la metodología del estudio HSE a pesar de quedar pronto desacreditada– ya no se considera la única manera en la que las sanciones pueden generar cumplimiento. Tal como observa Baldwin, «existen muchas lógicas causales que podrían usarse para construir un amplio abanico de teorías sobre las sanciones económicas» (Baldwin y Pape, 1998: 193). Sin embargo, escasos estudios han empezado a identificarlas. Crawford y Klotz (1999) sugieren que las sanciones funcionaron en Sudáfrica a través de mecanismos que incluyen la «negación de recursos», la «comunicación normativa» y la «fractura política», lo que «creó las condiciones» que facilitaron el fin del apartheid (ibídem). Las sanciones económicas «acentuaron las divisiones entre la oligarquía de entonces» y, así, «contribuyeron considerablemente al clima económico y político que fomentó» las reformas (Crawford y Klotz citadas en Kirshner, 2002: 177). Estos *modus operandi* «indirectos» complican la tarea de establecer o refutar la relación causal entre sanciones y cualquier resultado político. Se necesita –al menos para las metas relacionadas con el destinatario– una teoría que explique el cambio político doméstico y cómo se relaciona con las sanciones (véase, por ejemplo, Jones, 2015).

¿Un debate erróneo?

La errónea evolución de la investigación sobre sanciones surge del deseo de los investigadores de orientar a la comunidad política. En primer lugar, al abordar la eficacia de las sanciones, los investigadores formularon la pregunta de investigación que (presumían) interesaba a los responsables políticos, es decir, si las sanciones funcionaban. Baldwin (2000: 81), en este sentido, sostuvo que la investigación debía «separar la cuestión de si las sanciones funcionan de si deberían usarse». No obstante, como menciona Kirshner (2002: 168), los inves-

tigadores han priorizado sistemáticamente la primera pregunta en detrimento de la segunda. La evaluación de las múltiples funciones de las sanciones, con consecuencias potencialmente fructíferas para ambas cuestiones, apenas ha sido explorada.

En segundo lugar, enmarcar la evaluación en estos términos repercute significativamente en el diseño de investigación, en particular en la definición del estándar de éxito y su medición. Tal como observa Kirshner (2002: 168), «su audiencia son los responsables políticos y la finalidad, guiar políticas –en definitiva, materia práctica». La coincidencia entre los intereses de investigadores y políticos queda reflejada en la afirmación de Pape de que «la finalidad política central de las sanciones económicas (...) es la modificación del comportamiento. El hecho de que el Estado destinatario ceda a las exigencias del emisor está considerado como un éxito por los responsables políticos» (Baldwin y Pape, 1998: 197). Pape equipara lo que los políticos desean saber con lo que los académicos deberían investigar y rechaza la posibilidad de que «la mayoría de los responsables políticos se consideren satisfechos con análisis que abandonen este estándar» (ibídem: 198). Esto no solo implica erróneamente que la investigación solo deba hacer lo que los políticos consideren útil, sino que contradice la crítica de los empleados de Naciones Unidas sobre los estudios sobre sanciones recogida anteriormente.

La errónea evolución de la investigación sobre sanciones surge del deseo de los investigadores de orientar a los decisores políticos, llevándolos a concentrarse en la eficacia de las sanciones mientras relegan a un segundo plano la cuestión de sus objetivos.

Repensar las metas de las sanciones allende la convención

Una vez identificadas limitaciones importantes en los estudios sobre la eficacia de las sanciones, ¿cómo sería una agenda investigadora *correctiva*? Este apartado reconsidera múltiples metas subyacentes a los regímenes sancionadores y sus interconexiones y propone un nuevo enfoque para evaluar su éxito. Nuestro punto de partida es que, si bien los intentos por medir el éxito centrándose solo en el cumplimiento son insuficientes, las *otras* metas que se persiguen raramente son observables de manera directa. Por lo tanto, especificar las metas de cualquier régimen sancionador y evaluar hasta qué punto se alcanzan solo puede constituir un acto

interpretativo –en contraposición al enfoque positivista que favorecen estudios actuales–. En palabras de Doxey (2000: 214), «los gobiernos no siempre articulan públicamente la totalidad de sus motivaciones y objetivos a la hora de imponer sanciones. Normalmente, subrayan la naturaleza inaceptable del comportamiento del destinatario y su propio compromiso con los valores de la comunidad internacional, pero estas declaraciones no reflejan fielmente su cálculo político».

De esta manera, sus «motivaciones y objetivos» *deben* ser interpretados por el investigador. Aunque esto pueda incomodar a los positivistas, no hay otro modo de especificar las metas más allá del cumplimiento del destinatario. Asimismo, centrarse exclusivamente en «exigencias manifestadas públicamente» y observables directamente equivale a «trucar los datos a favor del fracaso» (Baldwin, 1985: 132). Paradójicamente, esto genera una visión distorsionada de las sanciones y unas prescripciones políticas mediocres, a pesar de la preocupación de los investigadores por hacer lo contrario. Por ello, adoptar un enfoque interpretativo y crítico resulta primordial para evitar una aceptación crédula y literal de las justificaciones de los representantes políticos. Por lo tanto, elaboramos un marco para interpretar y categorizar las metas de las sanciones, así como evaluar su cumplimiento. Estas metas se dividen en a) las concernientes al destinatario, b) las enfocadas al emisor y c) las relacionadas con el sistema, en lugar de las categorías de Barber (1979) de «primarias», «secundarias» y «terciarias», que jerarquizan injustificadamente las motivaciones del emisor. Como observa acertadamente Doxey (2000: 211), «una clasificación inamovible de las metas sugiere una jerarquía que no siempre se ve confirmada por la práctica».

Metas relacionadas con el destinatario

Aunque a menudo se asume que las metas relacionadas con los destinatarios son fácilmente identificables, rara vez es así. Sin duda, las metas de los emisores relacionadas con los destinatarios *pueden* reflejar los propósitos manifestados públicamente, alrededor de los cuales se centran la mayoría de los estudios sobre la materia. Normalmente, los investigadores identifican los términos del conflicto emisor-destinatario y luego observan si el destinatario modifica su comportamiento en respuesta a las sanciones: «el cumplimiento es lo que determina la eficacia» (Cortright y Lopez, 2000: 209). En este sentido, las metas relacionadas con el destinatario pueden incluir un cambio de régimen, el debilitamiento del potencial militar, la interrupción de las operaciones militares (Hufbauer *et al.*, 1985), el bloqueo de la adquisición de activos sensibles o estratégicos (Baldwin, 1985; Shambaugh, 1999) o cambios políticos sobre cualquier aspecto, desde no proliferación hasta derechos humanos (Fayazmanesh, 2003; Gordon, 2010).

Sin embargo, las metas de los emisores relacionadas con los destinatarios a menudo difieren de las que manifiestan públicamente. En algunos casos, persiguen en realidad objetivos más ambiciosos. A modo de ejemplo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas supuestamente impuso sanciones a Irak en 1990 para obligarlo a retirarse de Kuwait y, posteriormente, eliminar sus armas de destrucción masiva. Asimismo, Reino Unido y Estados Unidos anunciaron que vetarían la relajación de las sanciones contra Irak mientras Saddam Hussein ostentara el poder (Chesterman y Pouligny, 2003: 508-509). Así pues, aunque la meta oficial del régimen sancionador fuera el desarme de Irak, el fin que realmente perseguían Londres y Washington era el cambio de régimen (Gordon, 2010). En otros casos, las metas reales de los emisores son más modestas que las que anuncian públicamente. Pueden exigir formalmente el cambio de régimen, pero en realidad es posible que

Las metas de los emisores enfocadas a los destinatarios a menudo difieren de las manifestadas públicamente, y persiguen en realidad objetivos más ambiciosos.

solo busquen infligir costos suficientes para incentivar negociaciones y algunas concesiones (Cortright y Lopez, 2000). Aunque la Administración de George W. Bush pretendiera el cambio de régimen en Birmania, la Ley estadounidense de Libertad y Democracia de Birmania de 2003 enumeraba metas menos ambiciosas, entre otras: «sancionar a la junta militar birmana en el poder, apuntalar las fuerzas democráticas de Birmania y reconocer la Liga Nacional para la Democracia como representante legítimo del pueblo de Birmania» (US Government, 2003). En este contexto, las sanciones se emplearon para manipular el equilibrio de poder entre fuerzas políticas domésticas en favor de la oposición. En consecuencia, su éxito no se mediría con exactitud teniendo en cuenta únicamente si se produce el cambio de régimen, sino que sería necesario considerar hasta qué punto pudieron reforzar el poder y la legitimidad de algunos grupos al tiempo que debilitan otros.

Puesto que estas metas son más complejas de lo que suele admitirse, evaluar el grado en el que se alcanzan exige una metodología interpretativa. Ello requiere interpretación a la luz de afirmaciones contradictorias y otra evidencia más allá de los propósitos declarados oficialmente. Además, debido a la variedad de fuerzas que influyen sobre los líderes de cualquier Estado destinatario, un enfoque conductista de causa-efecto que pretenda correlacionar las concesiones con la imposición de sanciones tendrá dificultades en demostrar que sean las sanciones lo que las motiven. En su lugar, una explicación más convincente sería observar el impacto de las sanciones a través de una teoría doméstica del cambio y demostrar que las sanciones se ven filtradas por las luchas políticas domésticas hasta producir resultados (Kirshner,

1997; Crawford y Klotz, 1999; Blanchard y Ripsman, 2008; Jones, 2015). Esto implicaría desagregar el Estado y aplicar enfoques de sociología política, política comparada y economía política. Si bien estos métodos no se prestan a estudios cuantitativos de gran escala, son sin duda necesarios para generar conocimientos básicos de episodios de sanciones sobre los cuales deberían basarse dichos estudios.

Metas relacionadas con el emisor

Una de las consecuencias del foco de atención actual en el cumplimiento de las sanciones —que ha generado el consenso, incluso entre optimistas, de que las sanciones suelen fracasar dos terceras partes de las veces— es la perplejidad académica sobre por qué se siguen usando las sanciones pese a su mediocre historial. Baldwin (1985) insiste acertadamente en que las sanciones se usan porque las alternativas —como no hacer nada o librar la guerra— son o menos eficaces o demasiado costosas. Sin embargo, otra razón es que también pueden cumplir objetivos domésticos en los emisores.

Diversos investigadores sugieren que las sanciones están destinadas a servir fines domésticos (Drury, 2001). Para algunos, la severidad de los regímenes sancionadores depende de la interacción de los intereses domésticos en el Estado emisor (Kaempfer y Lowenberg, 1992; Letzkian y Souva, 2007). Los detractores de las sanciones suelen afirmar que estas medidas se usan solo para apaciguar un electorado doméstico hostil hacia el destinatario (Haas, 1997; Preeg, 1999; Thinan Myo Nyun, 2008). Abundante evidencia sugiere que los regímenes sancionadores se imponen en respuesta a campañas de poderosos lobbies o grupos domésticos de presión, ciclos electorales y exigencias de captación de fondos en política (Preeg, 1999; Drury, 2000; Fisk, 2000; Fayazmanesh, 2003; Gordon, 2010). Las sanciones también pueden usarse para generar rentas para empresas domésticas, en especial en sectores escasamente competitivos que presionan con fines proteccionistas (Bergeijk, 1995: 446; Kaempfer y Lowenberg, 1992; Helms, 1999: 4; Fayazmanesh, 2003; Pospieszna *et al.*, 2020).

Las élites asimismo pueden utilizar las sanciones para gestionar el orden doméstico. Aunque las sanciones normalmente se consideren una política propia de actores estatales unitarios, en realidad pueden expresar esfuerzos por resolver divisiones internas en el aparato de Estado como, por ejemplo, un compromiso entre partidarios de la diplomacia o la guerra (Gordon, 2010). En términos más amplios, las élites pueden usar sanciones para movilizar apoyo social en favor de agendas ideológicas y políticas. Una política que pretenda, por ejemplo, contener regímenes revolucionarios como Cuba «rara vez es solo una política exterior (...) también se

dirige hacia el interior, una identificación nacionalista de determinados programas de cambio político doméstico con una amenaza externa» (Rosenberg, 1994: 35). Especialmente en Estados Unidos, las sanciones ayudan a mantener vivo un espíritu de cruzada contra regímenes «malignos», sustentando un clima favorable a la proyección del poder en el extranjero (Christensen, 1996; Drolet, 2007).

Cuando se da cualquiera de estas dinámicas, es insuficiente evaluar el éxito de las sanciones midiendo únicamente el grado de cumplimiento del destinatario. Si las sanciones se utilizan para apaciguar al electorado doméstico, debe prestarse atención a indicadores de apoyo político vinculados a la imposición de sanciones, como encuestas de opinión; si pretenden generar rentas, deben calcularse las retribuciones económicas a empresas domésticas y su grado de satisfacción debe verificarse observando su actividad en términos de *lobbying*; y si se usan para gestionar el orden político, de nuevo necesitamos emplear métodos interpretativos procedentes de la sociología política y disciplinas afines para evaluar si alcanzan sus objetivos. Si bien ninguna de estas tareas se antoja sencilla, en su ausencia toda evaluación del éxito de las sanciones resulta incompleta. Estas cuestiones dejan la puerta abierta al estudio del papel que desempeñan las sanciones en las dinámicas Estado-sociedad en potencias emisoras.

Metas relacionadas con el sistema

Aunque las metas relacionadas con el sistema son fundamentales en el uso de las sanciones, son las peor entendidas. Las sanciones tienen importantes implicaciones en el establecimiento y el mantenimiento de normas internacionales y en la vigilancia de su *infracción* por parte de grandes potencias en su afán por proyectar sus ideologías allende sus fronteras. Desde este punto de vista, las sanciones constituyen una forma de gobernanza global, un intento de ejercer influencia a falta de una autoridad formal.

Las sanciones son un medio a través del cual se crea y mantiene la sociedad internacional. Entendemos «sociedad internacional» como «un grupo establecido debido a la coacción de algunos estados por otros (...) mantenido, con un abanico de mecanismos ideológicos y militares, por los miembros más poderosos» (Halliday, 1994: 102). Las sanciones son un mecanismo para consolidar tal orden. Ayudan a gestionar los equilibrios de poder regionales (Barber, 1979; Lake, 1994; Fayazmanesh, 2003; Taylor, 2010). A menudo se utilizan para contener a adversarios que persiguen proyectos ideológicos, políticos, sociales y económicos diferentes a los de la potencia hegemónica; para evitar que sus sistemas resulten atractivos a terceros, y para restringir sus recursos y, con ello, su capacidad de subversión en otros lugares (Baldwin, 1985; Mercille y Jones, 2009).

Las sanciones con frecuencia sirven para establecer y hacer cumplir las normas que fomentan los estados poderosos. Suelen legitimarse alegando la necesidad de defender normas internacionales, justificándolas en aras del interés general, en vez de expresar intereses particulares de los emisores (Doxey, 1980: 9 y 127). Además de hacer cumplir las normas existentes, las sanciones también pueden redefinirlas. Washington usó las sanciones sobre Irán para ampliar la norma de no proliferación (Mallard, 2019). Asimismo, pueden delimitar lo que es anormal, creando y fijando categorías como «estados delincuentes», «estados canalla» o «estados agresivos», que nunca son occidentales, en oposición a los estados «cumplidores de la ley» y «pacíficos» (Lake, 1994). Las sanciones contra Irak, por ejemplo, fueron valoradas por el secretario de Estado estadounidense James Baker como una oportunidad para fijar «estándares de

Las sanciones pueden funcionar como mecanismo ideológico-coactivo para fijar estándares legales y políticos que fomentan la agenda de las potencias dominantes.

comportamiento civilizado» y para «consolidar los fundamentos del nuevo orden [mundial]» (citado en Tang, 2005: 61). A pesar de que las sanciones en ocasiones violan el derecho internacional (Gordon, 2010;

Hurd, 2005: 511), sitúan a los estados emisores en posición de legisladores y responsables del cumplimiento. Como subraya Derrida (2003: 105), «el poder dominante es el que consigue imponer y, por tanto, legitimar, de hecho, legalizar (...) en un escenario nacional o mundial, la terminología y, con ello, la interpretación que más le conviene en una situación determinada». Desde esta perspectiva, las sanciones pueden verse como un mecanismo ideológico-coactivo para fijar una nueva normativa, estándares legales y políticos que fomentan la agenda de las potencias dominantes (Jones, 2015; Wilson y Yao, 2018). Las sanciones de alcance extraterritorial buscan extender de hecho soberanía legal sobre territorios, actores y asuntos que corresponden al dominio soberano de otros gobiernos (Shambaugh, 1999; Bergeijk, 1995: 446-447).

En resumen, las sanciones mantienen el orden hegemónico creando normas, proyectando poder y cooptando a otros en su agenda. El hecho de «castigar» a los infractores (Nossal, 1989) muestra a los demás que infringir las leyes tiene un coste (Doxey, 2000: 213). Su uso preserva la reputación y credibilidad de las amenazas de sanción. Y, si las amenazas son suficientes –como sugiere parte de la literatura académica (Dashti Gibson *et al.*, 1997; McGillivray y Smith, 2006; Letzkian y Souva, 2007)–, no se hace necesario desplegar su fuerza coercitiva contra potenciales infractores, lo que confirma la hegemonía alcanzada por los emisores.

Cabe destacar que las sanciones no se emplean solo contra los enemigos declarados de los emisores, sino que también pretenden controlar sistemas de

alianzas e incorporar a otros estados en las agendas de las potencias dominantes. De hecho, históricamente, las sanciones económicas surgieron de la tradición de castigar a desertores en sistemas de alianzas (Kirshner, 1997: 37). Las sanciones soviéticas contra Yugoslavia, por ejemplo, pretendían mantener la unidad en el Pacto de Varsovia (Barber, 1979: 371). Las sanciones estadounidenses contra empresas europeas en la década de 1980 tuvieron como objetivo, en parte, disuadir a los aliados europeos de su política de distensión y sumarlos a la confrontación con la Unión Soviética (Shambaugh, 1999). Para el congresista estadounidense Lee Hamilton, la meta última de la Ley de Sanciones a Irán y Libia de 1996 no era castigar a empresas extranjeras, sino «convencer a otros gobiernos a adoptar medidas que expriman las economías de Irán y Libia» (citado en *ibidem*: 185). La hegemonía del dólar confiere a los gobiernos estadounidenses un poder sin precedentes en este sentido (Farrell y Newman, 2019). Como menciona el exembajador británico Nigel Gould-Davies (2020: 23), ello permite a Estados Unidos «no solo aislar a un destinatario del sistema financiero mundial, sino obligar a otros países al cumplimiento amenazándoles con sanciones secundarias». Las sanciones también pueden ayudar a sentar las bases para medidas como la acción militar, al permitir la consolidación de coaliciones y dar la impresión de que se han agotado los medios pacíficos de resolución de conflictos (Barber, 1979: 372; Gordon, 2010: 6).

Por su parte, terceros países pueden imponer sanciones, no por un deseo de cumplimiento de sus objetivos formales, sino para apaciguar a los demás o alinearse con aliados (Hellquist, 2016). Rusia y China impusieron embargos sobre Irán y Corea del Norte principalmente para crear «monedas de cambio» en sus relaciones con Estados Unidos (Taylor, 2010). De un modo similar, los miembros de la Comunidad Europea impusieron prohibiciones sobre Argentina durante la Guerra de las Malvinas no para coaccionar a este país, sino en apoyo a Reino Unido (Doxey, 2000: 218). Igualmente, Reino Unido impuso sanciones sobre la antigua Rodesia más para contentar a la opinión africana indignada e impedir una posible intervención soviética que para forzar una transición al sistema de gobierno mayoritario.

Tal como ocurre con las metas relacionadas con el emisor, las metas enfocadas al sistema rara vez pueden confirmarse de manera positivista, sino que deben deducirse a partir de las políticas exteriores de los emisores, sus relaciones con otros estados y la manera en la que las sanciones contribuyen a la (re) producción del orden mundial. En este caso, la medición del éxito se antoja incluso más difícil. El grado en el que un régimen sancionador contribuye al mantenimiento de una norma determinada, por ejemplo, es prácticamente imposible de verificar. Solo cabe aventurar hipótesis contrafactuales sobre su éxito preguntándonos qué podría suceder en ausencia de regímenes sancionadores.

También podríamos considerar las reacciones de terceros estados y cuestionarnos hasta qué punto las sanciones influyeron sobre los decisores: ¿fueron cooptados hacia la adopción de una nueva política o se les disuadió de adoptarla con sanciones? Una vez más, dicha investigación presupone exhaustivos estudios de caso históricos y queda necesariamente sujeta a la interpretación.

Múltiples metas interrelacionadas

En cualquier régimen sancionador, los responsables políticos pueden contemplar numerosas metas a la vez. Por ejemplo, un defensor de las sanciones estadounidenses contra Cuba enumera cinco objetivos: detener la deriva hacia

Si los líderes destinatarios consideran que las sanciones se emplean para complacer al público del emisor, difícilmente se convencerán de que cumplir con sus condiciones vaya a reportar su levantamiento.

una relajación de la política estadounidense, aislar el régimen castrista, preparar el aparato de Estado estadounidense para una transición poscastrista, bloquear la inversión extranjera en Cuba y fomentar la protección de los derechos de pro-

piedad internacional (Fisk, 2000). Infligir costos a un Estado puede ser una meta en sí misma o un medio para hacer cumplir las normas y disuadir a otros, lo que combinaría metas relacionadas con el destinatario y el sistema. Igualmente, la meta enfocada a preparar a la población del emisor para la guerra está vinculada al mantenimiento del sistema. Así, evaluar el éxito requiere medir la consecución de cada meta por separado.

Además, entender cómo se interrelacionan las múltiples metas y cómo evolucionan con el tiempo puede ayudarnos a explicar la longevidad de las sanciones y su probabilidad de éxito. A pesar del énfasis oficial en el cumplimiento, a menudo las partes enfrentadas cuentan con que los objetivos reales puedan ser diferentes. Tal como menciona Kim Elliott, «las metas reales de los políticos pueden ocultarse tras el discurso público» (2010: 86). Las sanciones impuestas durante la Guerra Fría contra Cuba bien pueden haber tenido más que ver con el prestigio estadounidense y la contención del socialismo que con el derrocamiento de Fidel Castro (Baldwin, 1985: 108), lo cual repercute seriamente sobre el cumplimiento. Si los líderes destinatarios consideran que las sanciones se emplean para complacer al público doméstico del emisor, difícilmente se convencerán de que el cumplimiento de las metas oficiales vaya a reportar su levantamiento. Es más probable que cuenten con que las sanciones continuarán hasta que se alcancen sus metas oficiosas, o que las declaradas evolucionen hasta que la motivación subyacente quede satisfecha. Los líderes destinatarios suelen

expresar su preocupación al respecto, afirmando que las sanciones tienen que ver con la contención –motivadas por el deseo de detener el progreso del país destinatario (Kluge, 2019)– o que el cumplimiento con las exigencias de los emisores no conllevaría sino la introducción de nuevos requisitos (Aljazeera, 2006).

Conclusiones

A pesar de que la complejidad, multiplicidad e interrelación de las metas de los responsables políticos se identificaron en una primera etapa de la investigación sobre sanciones económicas internacionales, ello fue ignorado posteriormente, por lo que se requiere una profunda actualización. Hoy día, la mayoría de los investigadores todavía tiende a medir el éxito en términos del cumplimiento por parte del destinatario de las metas declaradas incluso cuando identifican múltiples metas (Preeg, 1999). Además, no hay unanimidad sobre cómo medir ni siquiera esta acepción restringida de su éxito. La fijación con las metas enfocadas al destinatario ha impedido la comprensión plena del rol de las sanciones en la (re)producción del orden doméstico en estados destinatarios y emisores y, de manera más general, en el orden global. La literatura sobre el éxito de las sanciones, aunque amplia, adolece de puntos débiles. Se requiere más investigación para alcanzar una mejor comprensión de la multiplicidad de motivaciones detrás de las sanciones y cómo medir el éxito de cada una de sus metas.

La ampliación de nuestro conocimiento sobre los objetivos debe ir acompañado de un mayor examen crítico. Muchos investigadores defienden el empleo de sanciones y asesoran a los responsables políticos sobre su uso. Por lo tanto, el riesgo de ampliar los criterios para medir el éxito radica en que señalar objetivos adicionales no pueda contrarrestar la tradicional crítica sobre el sufrimiento que infligen a la población del destinatario sin lograr cumplimiento. Esto es particularmente peligroso cuando el simple hecho de imponer sanciones puede conferirles éxito fácilmente o incluso automáticamente, por ejemplo, apaciguando a los aliados o enviando un mensaje. Esta es una razón más para adoptar un enfoque más crítico de las sanciones del que prevalece en la literatura imperante. Si constatamos que las sanciones tienen éxito en el cumplimiento de las metas concernientes al emisor –como alinear a la población para la guerra– y al sistema –como enfrentar a los aliados a estados «canalla»–, pero fracasan a la hora de fomentar el cumplimiento de las metas concernientes al destinatario,

no deberíamos congratularnos irreflexivamente por un éxito *parcial*. Tal constatación significaría que los estados destinatarios de sanciones están siendo objeto de sanciones en aras de la agenda de gobierno global de las grandes potencias (Gordon, 2010). Esto debería ser motivo de preocupación y de debate jurídico, y no de optimismo ni celebración.

Referencias bibliográficas

- Aljazeera. «Removing Saddam strengthened Iran». *Aljazeera*, (5 de septiembre de 2006) (en línea) [Fecha de consulta: 21.04.2020] <https://www.aljazeera.com/archive/2006/09/200849131514551633.html>
- Baldwin, David. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- Baldwin, David; Pape, Robert. «Evaluating Economic Sanctions». *International Security*, vol. 23, n.º 2 (1998), p. 189-198.
- Baldwin, David. «The Sanctions Debate and the Logic of Choice». *International Security*, vol. 24, n.º 3 (2000), p. 80-107.
- Barber, James. «Economic Sanctions as a Policy Instrument». *International Affairs*, vol. 55, n.º 3 (1979), p. 367-384.
- Bergeijk, Peter van. «The Impact of Economic Sanctions in the 1990s». *World Economy*, vol. 18, n.º 3 (1995), p. 443-455.
- Biersteker, Thomas; Eckert, Sue y Tourinho, Marcos (eds.). *Targeted Sanctions: The Effectiveness of UN Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Blanchard, Jean-Marc y Ripsman, Norrin. «Asking the Right Question: When do Economic Sanctions Work Best?», *Security Studies*, vol. 9, n.º 1 (1999), p. 219-253.
- Blanchard, Jean-Marc y Ripsman, Norrin. «A Political Theory of Economic Statecraft». *Foreign Policy Analysis*, vol. 4, n.º 4 (2008), p. 371-398.
- Borzyskowski, Inken von y Portela, Clara. «Sanctions Cooperation and Regional Organisations». En: Aris, Stephen; Snetkov, Aglaya y Wenger, Andreas (eds.). *Inter-organisational Relations in International Security: Cooperation and Competition*. Abingdon: Routledge, 2018, p. 240-261.
- Brooks, Risa. «Sanctions and Regime Type: What Works and When?». *Security Studies*, vol. 11, n.º 4 (2002), p. 1-50.
- Brzoska, Michael. «Research on the Effectiveness of International Sanctions». En: Hegemann, Hendrik; Heller, Regina y Kahl, Martin (eds.). *Studying 'Effectiveness' in International Relations*. Opladen: Budrich, 2013, p. 143-160.
- Chesterman, Simon y Pouligny, Beatrice. «Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions through the United Na-

- tions». *Global Governance*, vol. 9, n.º 4 (2003), p. 503-518.
- Christensen, Thomas J. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- Cortright, David y Lopez, George. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- Crawford, Neta y Klotz, Audrey (eds.). *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*. Nueva York: St. Martin's, 1999.
- Dashti-Gibson, Jaleh; Davis, Patricia y Radcliff, Benjamin. «On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis». *American Journal of Political Science*, vol. 41, n.º 2 (1997), p. 606-618.
- Derrida, Jacques. «Autoimmunity: Real and Symbolic Suicides - A Dialogue with Jacques Derrida». En: Borradori, Giovanna (ed.). *Philosophy in a Time of Terror: Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida*. Chicago: University of Chicago Press, 2003, p. 85-136.
- Doxey, Margaret. *Economic Sanctions and International Enforcement*. Londres: Macmillan, 1980.
- Doxey, Margaret. «Sanctions through the Looking Glass: The Spectrum of Goals and Achievements». *International Journal*, vol. 55, n.º 2 (2000), p. 207-223.
- Doxey, Margaret. «Reflections on the Sanctions Decade and Beyond». *International Journal*, vol. 64, n.º 2 (2009), p. 539-549.
- Drezner, Daniel W. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Nueva York: Cambridge University Press, 1999.
- Drolet, Jean-Francois. «The Visible Hand of Neo-Conservative Capitalism». *Millennium*, vol. 35, n.º 2 (2007), p. 245-278.
- Drury, Cooper. «Revisiting Economic Sanctions Reconsidered». *Journal of Peace Research*, vol. 35, n.º 4 (1998), p. 497-509.
- Drury, Cooper. «How and Whom the US President Sanctions: A Time-Series Cross-Section Analysis of US Sanction Decisions and Characteristics». En: Chan, Stephen y Drury, Cooper (eds.). *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*. Londres: Macmillan, 2000, p. 17-36.
- Drury, Cooper. «Sanctions as Coercive Diplomacy: The U.S. President's Decision to Initiate Economic Sanctions». *Political Research Quarterly*, vol. 54, n.º 3 (2001), p. 485-508.
- Elliott, Kimberly A. y Uimonen, Peter. «The Effectiveness of Economic Sanctions with Application to the Case of Iraq». *Japan and the World Economy*, vol. 5, n.º 4 (1993), p. 403-409.
- Elliott, Kimberly A. «Factors Affecting the Success of Sanctions». En: Cortright, David y Lopez, George (eds.). *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder: Westview Press, 1995, p. 51-59.

- Elliott, Kimberly A. «The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?», *International Security*, vol. 23, n.º 1 (1998), p. 50-65.
- Elliott, Kimberly A. «Assessing UN Sanctions After the Cold War». *International Journal*, vol. 65, n.º 1 (2010), p. 86-97.
- Escribà-Folch, Abel. «Authoritarian Responses to Foreign Pressure: Spending, Repression, and Sanctions». *Comparative Political Studies*, vol. 45, n.º 6 (2012), p. 683-713.
- Farrell, Henry y Newman, Abraham. «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion». *International Security*, vol. 44, n.º 1 (2019), p. 42-79.
- Fayazmanesh, Sasan. «The Politics of the US Economic Sanctions against Iran». *Review of Radical Political Economics*, vol. 35, n.º 3 (2003), p. 221-240.
- Fisk, Daniel W. «Economic Sanctions: The Cuba Embargo Revisited». En: Chan, Stephen y Drury, Cooper (eds.). *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*. Londres: Macmillan, 2000, p. 65-85.
- Galtung, Johann. «On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia». *World Politics*, vol. 19, n.º 3 (1967), p. 378-416.
- Giumelli, Francesco. «The Purposes of Sanctions». En: Biersteker, Thomas; Eckert, Sue y Tourinho, Marcos (eds.). *Targeted Sanctions. The Effectiveness of UN Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 38-59.
- Gordon, Joy. *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010.
- Gould-Davies, Nigel. «Russia, the West and Sanctions». *Survival*, vol. 62, n.º 1 (2020), p. 7-28.
- Haas, Richard N. «Sanctioning Madness». *Foreign Affairs*, vol. 76, n.º 6 (1997), p. 74-85.
- Halliday, Fred. *Rethinking International Relations*. Londres: Macmillan, 1994.
- Hellquist, Elin. «Either With us or Against us? Third-Country Alignment with EU Sanctions against Russia/Ukraine». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, n.º 3 (2016), p. 997-1.021.
- Helms, Jesse. «What Sanctions Epidemic? US Business' Curious Crusade». *Foreign Affairs*, vol. 78, n.º 1 (1999), p. 2-8.
- Hoffmann, Fredrik. «The Functions of Economic Sanctions: A Comparative Analysis», *Journal of Peace Research* vol. 4, n.º 2 (1967), p. 140-159
- Hufbauer, Gary C.; Jeffrey Schott y Elliott, Kimberly. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. Washington, DC: Petersen Institute for International Economics, 1985.
- Hurd, Ian. «The Strategic Use of Liberal Internationalism: Libya and the UN Sanctions, 1992-2003». *International Organization*, vol. 59, n.º 2 (2005), p. 495-526.

- Jones, Catherine. «Sanctions as Tools to Signal, Constrain, and Coerce». *Asia Policy*, vol. 13, n.º 3 (2018), p. 20-27.
- Jones, Lee. *Societies under Siege: Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Kaempfer, William y Lowenberg, Anton. *International Economic Sanctions: A Public Choice Approach*. Oxford: Westview Press, 1992.
- Kirshner, Jonathan. «The Microfoundations of Economic Sanctions». *Security Studies*, vol. 6, n.º 3 (1997), p. 32-64.
- Kirshner, Jonathan. «Economic Sanctions: The State of the Art». *Security Studies*, vol. 11, n.º 4 (2002), p. 160-179.
- Kluge, Janis. «Taking Stock of US Sanctions on Russia». *Foreign Policy Research Institute*, (14 de enero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 24.04.2020] <https://www.fpri.org/article/2019/01/taking-stock-of-u-s-sanctions-on-russia/>
- Lake, Anthony. «Confronting Backlash States». *Foreign Affairs* vol. 73, n.º 2 (1994), p. 45-55.
- Lektzian, David y Souva, Mark. «An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, n.º 6 (2007), p. 848-871.
- Lindsay, James M. «Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination». *International Studies Quarterly*, vol. 30, n.º 2 (1986), p. 153-173.
- Lopez, George y Cortright, David. «Containing Iraq: Sanctions Worked». *Foreign Affairs*, vol. 83, n.º 4 (2004), p. 90-103.
- Mack, Andrew y Kahn, Asif. «The Efficacy of UN Sanctions». *Security Dialogue*, vol. 31, n.º 3 (2000), p. 279-792.
- Mallard, Gregoire. «Governing Proliferation Finance: Multilateralism, Transgovernmentalism, and Hegemony in the Case of Sanctions against Iran». En: Brousseau, Eric; Glachant, Jean-Michel y Sgard, Jerome (eds.). *The Oxford Handbook of Institutions of International Economic Governance and Market Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 1-21.
- McGillivray, Fiona y Smith, Alistair. «Credibility in Compliance and Punishment: Leader Specific Punishments and Credibility». *Journal of Politics*, vol. 68, n.º 2 (2006), p. 248-258.
- Mercille, Julien y Jones, Alun. «Practicing Radical Geopolitics: Logics of Power and the Iranian Nuclear 'Crisis'». *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 99, n.º 5 (2009), p. 856-862.
- Miller, Nicholas L. «The Secret Success of Non-Proliferation Sanctions». *International Organization*, vol. 68, n.º 4 (2014), p. 913-944.
- Nooruddin, Irfan. «Modelling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy». *International Interactions*, vol. 28, n.º 1 (2002), p. 59-75.
- Nossal, Kim. «International Sanctions as International Punishment». *International Organization*, vol. 43, n.º 2 (1989), p. 301-322.

- Pape, Robert. «Why Economic Sanctions do not Work». *International Security*, vol. 22, n.º 2 (1997), p. 90-136.
- Pape, Robert. «Why Economic Sanctions *Still* do not Work». *International Security*, vol. 23, n.º 1 (1998), p. 66-77.
- Peksen, Dursun. «When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature». *Defence and Peace Economics*, vol. 30, n.º 6. (2019), p. 634-647.
- Portela, Clara. *European Union Sanctions and Foreign Policy*. Londres: Routledge, 2010.
- Pospieszna, Paulina; Skrzypczyńska, Joanna y Stępień, Beata. «Hitting Two Birds with One Stone: How Russian Countersanctions Intertwined Political and Economic Goals». *Political Science & Politics*, vol. 53, n.º 2 (2020), p. 243-247.
- Preeg, Ernest H. *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest*. Washington, DC: CSIS Press, 1999.
- Rosenberg, Justin. *The Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of International Relations*. Londres: Verso, 1994.
- Rowe, David M. *Manipulating the Market: Understanding Economic Sanctions, Institutional Change, and the Political Unity of White Rhodesia*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- Shambaugh, George. *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy*. Albany: State University of New York Press, 1999.
- Tang, Shiping. «Reputation, Cult of Reputation, and International Conflict». *Security Studies*, vol. 14, n.º 1 (2005), p. 34-62.
- Taylor, Brendan. *Sanctions as Grand Strategy*. Londres: IISS, 2010.
- Thinan, Myo Nyun. «Feeling Good or Doing Good: Inefficacy of the US Unilateral Sanctions against the Military Government of Burma/Myanmar». *Washington University Global Studies Law Review* vol. 7, n.º 3 (2008), p. 455-518.
- Tsebelis, George. «Are Sanctions Effective? A Game Theoretical Analysis». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 34, n.º 1 (1990), p. 3-28.
- US Government. «Burmese Freedom and Democracy Act of 2003». *Congress.gov*, Public Law 108-161, (28 de julio de 2003) (en línea) <https://www.congress.gov/108/plaws/publ61/PLAW-108publ61.pdf>
- Wilson, Peter y Yao, Joanne. «International sanctions as a primary institution of International Society». En: Brems Knudsen, Tonny y Navari, Cornelia (eds.). *International Organization in the Anarchical Society*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 127-148.

La diligencia debida como herramienta de prevención del conflicto en la República Democrática del Congo

Due diligence as a conflict prevention tool in Democratic Republic of the Congo

Ilari Aula

Doctor por la London School of Economics and Political Science. aulailari@gmail.com

Cómo citar este artículo: Aula, Ilari. «La diligencia debida como herramienta de prevención del conflicto en la República Democrática del Congo». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre de 2020), p. 61-85. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.61

Resumen: Este artículo explora los regímenes obligatorios de *diligencia debida* en las cadenas de suministro como herramienta de prevención del conflicto en la región oriental de la República Democrática del Congo (RDC). Basándose en informes y en un trabajo de campo, argumenta que su impacto sobre la violencia en la región ha sido ambiguo. Una de las razones que explican las limitaciones de estos regímenes es que abordan el papel que juegan los minerales en este conflicto desde la perspectiva de los «recursos de conflicto» y de los «conflictos de recursos». La perspectiva de la «maldición de los recursos» contribuiría a explicar cómo la militarización de la competición entre las élites y la fragilidad de las instituciones estatales perfilan los minerales como un factor de conflicto. En la práctica implicaría reconocer que las medidas internacionales contra el lavado transnacional de dinero y los flujos ilícitos de capital son vitales para hacer frente al vínculo entre minerales y conflicto.

Palabras clave: conflictos armados, sanciones sobre materias primas, minerales de conflicto, diligencia debida, República Democrática del Congo

Abstract: This paper explores mandatory due diligence schemes in supply chains as conflict prevention tools in the eastern region of the Democratic Republic of Congo (DRC). Drawing on reports and fieldwork, it argues that their impact on violence in the region has been ambiguous. One reason for these mechanisms' shortcomings is that they address the role minerals play in this conflict from the perspective of "conflict resources" and "resource conflicts". Giving consideration to the "resource curse" would help address how the militarisation of competition between elites and weak state institutions make minerals factors of conflict. In practice, this would mean recognising that international measures against transnational money laundering and illicit capital flows are vital to tackling the link between minerals and conflict.

Key words: armed conflicts, sanctions on raw materials, conflict minerals, due diligence, Democratic Republic of the Congo

Desde el final de la Guerra Fría, las sanciones internacionales han pasado de embargos totales contra instituciones estatales a sanciones específicas contra personas y grupos concretos, así como a instrumentos utilizados con varias finalidades en el marco de la política exterior de países y organizaciones internacionales (Biersteker *et al.*, 2016; Giumelli, 2011; Portela, 2010). En los años 2000, además, se dio una particularidad en el marco de este desarrollo: aparecieron unos regímenes de importación innovadores contra los llamados «recursos de conflicto»¹. Las organizaciones de la sociedad civil occidentales señalaron que el comercio de algunas materias primas contribuye al desarrollo de conflictos armados y a violaciones de los derechos humanos en otros países, e instaron a gobiernos y empresas a terminar con este vínculo. Así, progresivamente, se han ido extendiendo programas de seguimiento de las cadenas de suministro de las

Los requisitos obligatorios de diligencia debida en las cadenas de suministro trasladan a las empresas la responsabilidad de asegurarse de que las actividades que realizan para adquirir materias primas en el extranjero no favorezcan a los responsables de actos de violencia armada o violaciones de los derechos humanos.

empresas, regulaciones normativas blandas e iniciativas con participación de varias de las partes interesadas (*multi-stakeholders*). Probablemente, la iniciativa más conocida sea la del Régimen de Certificación del Proceso de Kimberley, cuyo objetivo es impedir que el comercio de diamantes se utilice para financiar guerras civiles contra gobiernos

legítimos. Relacionada con esta, se encuentra el enfoque de los minerales de conflicto, el cual va a ser analizado en este artículo centrándose en la República Democrática del Congo (RDC) y sus estados vecinos (Bieri, 2010; UN, 2011; OCDE, 2018).

Los requisitos obligatorios de diligencia debida en las cadenas de suministro trasladan a las empresas la responsabilidad de asegurarse de que las actividades que realizan para adquirir materias primas en el extranjero no favorezcan a los responsables de actos de violencia armada o violaciones de los derechos humanos. Al exigir transparencia a lo largo de la cadena de suministro, los gobiernos no imponen prohibiciones directas a las importaciones de origen dudoso, sino que se amparan en la lógica de que los consumidores individuales, las gran-

1. Para la ONG Global Witness, los recursos de conflicto son «recursos naturales cuya explotación y comercio sistemáticos en un contexto de conflicto contribuyen a, se aprovechan de o dan lugar a la comisión de serias violaciones de los derechos humanos, del derecho humanitario internacional o a violaciones que, bajo el derecho internacional, pueden calificarse como delitos» (Global Witness, 2006)

des empresas y los organismos públicos, si son conscientes de ello, eviten adquirir productos que no cumplen con ciertos estándares sociales y ambientales (Vlaskamp, 2019). Estos regímenes están relacionados con la imposición de sanciones a materias primas, a la vez que constituyen una forma de gobernanza global a través de la cual los decisores políticos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil orquestan tareas que ningún actor podría realizar individualmente. De algún modo, estos regímenes van más allá de las sanciones por cuanto aúnan, por un lado, un régimen interestatal de control de importaciones y exportaciones y, por otro, un sistema de certificaciones voluntario e impulsado por la propia industria (Abbott y Snidal, 2009; Haufler, 2009).

Este artículo analiza el funcionamiento de estos regímenes como herramientas de prevención y resolución de conflictos en la región oriental de la RDC. Aunque no ofrece en absoluto un panorama completo de las dinámicas del conflicto, aplica un marco conceptual triple que contribuye a explicar algunos de los retos a los que se enfrentan los regímenes de diligencia debida en esta región, a gestionar las expectativas puestas en ellos y a mejorarlos. Así, la primera parte examina brevemente la bibliografía existente sobre la complicada relación entre los recursos naturales y los conflictos armados e introduce este marco triple. La segunda parte recoge los últimos informes y el trabajo de campo realizado para defender que, hasta la fecha, el impacto de los regímenes de diligencia debida en la violencia en la RDC oriental ha sido ambiguo². Por último, la tercera parte aplica un triple marco conceptual para apuntar que las limitaciones de estos regímenes tienen su origen, en parte, en las perspectivas de los «recursos de conflicto» y los «conflictos de recursos». Otorgar más espacio a la perspectiva de la «maldición de los recursos» (*resource curse*) ayudaría a reconocer cómo la fragilidad de las instituciones estatales y la competición militarizada entre las élites configuran el recurso de los minerales como uno de los muchos factores de conflicto. A nivel práctico, este cambio de perspectiva conllevaría la construcción de relaciones más claras entre el enfoque basado en los minerales de conflicto tal y como lo entendemos ahora y los esfuerzos internacionales en contra del lavado de dinero y los flujos ilícitos de capital.

2. El trabajo de campo fue realizado como parte de la investigación de doctorado del autor en 2017 (Aula, 2019). La mayoría de las casi 30 entrevistas semiestructuradas realizadas tuvieron lugar en Bukavu y Goma; otras, en París, Londres y Bruselas. Entre las personas entrevistadas se encontraban legisladores y representantes del sector privado y de la sociedad civil. Estas personas accedieron a la publicación de sus nombres. Se acudió a ellos a través del «muestreo de bola de nieve», para el que un punto de partida clave fue el Foro sobre cadenas de suministro responsable de minerales de la OCDE (París, mayo de 2017).

Un triple marco conceptual

Este artículo parte de tres líneas bibliográficas diferentes. En primer lugar, la investigación sobre la perspectiva de la «maldición de los recursos» estudia extensamente si se puede relacionar la plétora de miserias que representan, entre otros, el crecimiento económico lento, la mala gobernanza y la corrupción, así como los conflictos armados, con el hecho de que un Estado o una región tenga o utilice abundantes recursos naturales. Aunque esta relación puede variar con los años y cambiar a nivel geográfico, y los hipotéticos mecanismos causales son objeto de debate, los estudios cuantitativos constatan extensamente que sí existe una base para considerar la abundancia de recursos naturales –el petróleo en particular– como un móvil propicio para la aparición de algunas de estas patologías (Haber y Menaldo, 2011; Ross, 2012; Sachs y Warner, 1995).

En segundo lugar, otra línea de investigación se focaliza en la conexión que existe entre los recursos naturales y los conflictos armados. Buena parte del trabajo realizado se ha inspirado metodológicamente en las teorías económicas de los conflictos y se ha articulado en torno al llamado «debate entre la avaricia y el agravio», que hace referencia a la posibilidad de que los conflictos se expliquen por la voluntad de las partes de mejorar su situación financiera o por otros motivos como las tensiones étnicas o las desigualdades sociales (Collier y Hoeffler, 2004; Keen, 2012). Los investigadores han identificado, probado y categorizado varios mecanismos de causalidad entre los recursos naturales y los conflictos armados (Humphreys, 2005; Ross, 2004). En los últimos años, se han diversificado las metodologías y han pasado de mostrar modelos de conflictos transnacionales a ofrecer análisis a nivel micro (Gilberthorpe y Papyrakis, 2015; Nillesen y Bulte, 2014).

En tercer lugar, hace años que se investiga sobre la posibilidad de que las sanciones a materias primas –como los diamantes, el petróleo y la madera de orígenes concretos– sirvan para prevenir los conflictos, entre otros objetivos. Biersteker *et al.*, por ejemplo, apuntan que estas sanciones pueden ser efectivas cuando complementan otras sanciones como los embargos de armas; mientras otras investigaciones indican que sus beneficios resultan ambiguos (Biersteker *et al.*, 2013, 40; Carisch *et al.*, 2017; Drezner, 2011; Le Billon, 2008; Weiss, 1999). De modo parecido, los análisis del uso de regímenes de diligencia debida muestran resultados dispares. Se ha elogiado el Proceso de Kimberley porque consigue que las cadenas de suministro de los diamantes sean más transparentes, pero sigue siendo objeto de crítica por sus limitaciones a la hora de aislar las cadenas de suministro del trabajo forzado, los grupos rebeldes armados y los actores estatales violentos (Global Witness, 2011; Le Billon, 2006; Mejía Acosta, 2013). Dado que existen pocos casos, resulta difícil hacer generalizaciones concluyentes en cuanto al papel de los regímenes de diligencia debida a la hora de desescalar conflictos.

Este artículo se basa en el triple marco conceptual propuesto por Philippe Le Billon para poner orden al gran número de mecanismos causales existentes entre los recursos naturales y los conflictos armados hipotetizados en la amplia literatura, así como para contribuir a entender cuándo, cómo y para qué se pueden implementar los regímenes de diligencia debida. El enfoque basado en la ecología política de Le Billon subraya que los recursos naturales están mediatizados por el contexto social y no son factores deterministas en un conflicto. Según este autor, el término «guerra por los recursos» es conceptualmente «reduccionista» y la «maldición de los recursos» es un fenómeno plausible solo si se entiende que no tiene el mismo efecto en todos los recursos y en todas las sociedades (Le Billon, 2013: 41). Partiendo de estas premisas, Le Billon indica que la relación entre los recursos naturales y los conflictos se articula a menudo solo en una o dos de las tres variantes posibles. La primera es la perspectiva de la *maldición de los recursos*, según la cual depender de los recursos debilita el crecimiento económico y las instituciones estatales y sociales de un país, haciéndole más vulnerable ante el conflicto armado. La segunda es el argumento de los *conflictos de recursos*, según el cual los agravios, los conflictos y la violencia asociados con el control y la explotación de los recursos naturales aumentan el riesgo de conflictos armados a mayor escala. La tercera es el argumento de los *recursos de conflicto*, que entiende como una manifestación de la maldición las oportunidades que ofrecen los recursos naturales abundantes y especialmente «saqueables» a las partes beligerantes a fin de financiar sus actividades (ibídem, 2001 y 2013: 13).

Cada argumento está conectado a su vez con una caracterización diferente de un conflicto en concreto. El argumento de la «maldición de los recursos» apunta a la *vulnerabilidad* ante el conflicto de una sociedad en particular, que se acentúa cuanto más débiles son las instituciones del Estado, menos dependen de los impuestos y menos fomentan la cohesión social y la integración regional. El argumento de los «conflictos de recursos» se focaliza en el *riesgo* de que aumente el conflicto sobre la base de factores como mayores desigualdades en los ingresos, agravios causados por externalidades socioculturales y ambientales generadas por la industria, y mayores beneficios ante la secesión o la captura del Estado. El argumento de los «recursos de conflicto», finalmente, apunta a la *oportunidad* de financiar las hostilidades armadas de las partes beligerantes a través

Le Billon (2013) subraya que los recursos naturales están mediatizados por el contexto social y no son factores deterministas en un conflicto. Según él, el término «guerra por los recursos» es conceptualmente «reduccionista» y la «maldición de los recursos» es un fenómeno plausible solo si se entiende que no tiene el mismo efecto en todos los recursos y en todas las sociedades.

de los recursos naturales (ibídem, 2013: 17). Este marco triple resiste la tendencia esencializadora de los debates sobre las «guerras por los recursos». Ninguna de las tres variantes de manera aislada consigue reflejar la complejidad de la relación mediatizada política y socialmente entre recursos y conflictos. Cuando se analizan de manera conjunta, por el contrario, ayudan a explicar cómo «las dotaciones de recursos, las prácticas de explotación, los derechos sociales y la representación discursiva» contribuyen a definir la vulnerabilidad de los países a los conflictos armados, así como los riesgos y las oportunidades existentes (ibídem, 2013: 14 y 2001: 575).

Los regímenes de diligencia debida en la República Democrática del Congo

Existe un consenso generalizado de que los recursos minerales son uno de los muchos factores que determinan la difícil situación de la región oriental de la RDC (Le Billon, 2013; Humphreys, 2005; Ross, 2012; Stearns, 2014: 167). Desde principios de los años 2000, la explotación de los minerales llamados «3TG» (tantalio, wolframio, estaño y oro) ha adquirido mucha atención en el ámbito internacional³. Los grupos armados controlan o visitan regularmente muchos yacimientos mineros, dado que los minerales constituyen una fuente de ingresos útil para una amplia gama de objetivos: desde pagar los salarios de los combatientes e impulsar el presupuesto estatal hasta fortalecer las redes criminales o la autoridad de los rebeldes locales (Grupo de Expertos de Naciones Unidas, 2010: 17; IPIS, 2015: 40; Stearns y Vogel, 2015). El término «grupos armados» se usa a menudo como abreviatura para una multiplicidad de grupos que incluyen desde organizaciones paramilitares, milicias de las aldeas y bandidos hasta el Ejército nacional. Los ingresos provenientes de los minerales son importantes para todas las partes del conflicto: las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) están muy involucradas en la actividad minera y son una importante fuente de inseguridad en sí mismas (Parker y Vadheim, 2017: 8).

3. La RDC también es uno de los principales países suministradores de cobalto. Este mineral no está incluido en la lista de los minerales de conflicto en las legislaciones de Estados Unidos y la Unión Europea, pero las denuncias sobre el trabajo infantil en las minas de cobalto han atraído la atención internacional (Ndagano, 2020).

Por lo tanto, en la última década «la ruptura del vínculo entre el conflicto y el comercio de recursos naturales» se ha convertido en una parte visible de los esfuerzos internacionales para ayudar a la región oriental de la RDC devastada por la guerra (Enough Project, 2009; Seay, 2012: 18). Al respecto, existen dos leyes que tienen un papel crucial. En 2010, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Sección 1502, o «Disposición sobre los minerales de conflicto», de la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y Protección de los Consumidores. Dicha Sección obliga a las empresas registradas en la Comisión de Seguridad e Intercambio (SEC, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos a investigar hasta qué punto sus cadenas de suministro que se inician en la RDC y sus países vecinos están «libres de conflicto» y a informar sobre ello. La legislación impulsó importantes cambios en la industria electrónica, puesto que las empresas que operaban en Estados Unidos se vieron forzadas a examinar sus prácticas de abastecimiento para evitar no solo daños a su reputación sino también consecuencias legales. En 2017, la Administración Trump suspendió la Sección 1502, aunque no la derogó (Lopez y Burt, 2017). En este contexto, es fundamental que la Unión Europea (UE) haya definido una legislación similar para asegurar que no se importen minerales de conflicto a Europa. Dicha legislación, que entrará en vigor en enero de 2021, usa el modelo de la Sección 1502 pero, a diferencia de la Ley Dodd-Frank, que se centra en la región africana de los Grandes Lagos, tiene un alcance global (Vlaskamp, 2019).

Existen diferentes visiones sobre el objetivo concreto de dichas leyes. En los documentos de base de los principales marcos sobre minerales de conflicto se indican varios objetivos: desde «un suministro libre de conflictos» y «la no contribución al conflicto» hasta «la reducción del sufrimiento humano» y «la promoción de la paz» (Diemel y Hilhorst, 2019). En el debate público se entrelazan varias finalidades, como acabar con los mercados negros regionales, proteger los intereses de Estados Unidos y la UE en la región, evitar el riesgo para la reputación de las empresas y facilitar el desarrollo económico y social a largo plazo (Prendergast, 2009: 3; Vlaskamp, 2019; Whitney, 2015: 184). Una de las personas entrevistadas en el trabajo de campo apuntó que el debate generado sobre la eficacia de los regímenes de diligencia debida es «cacofónico» e incluye a académicos, legisladores y miembros del sector privado y la sociedad civil, los cuales, en ocasiones, adoptan posiciones muy atrincheradas⁴ (véase también: Signatarios de la carta, 2014a y 2014b; Enough Project, 2017; Geenen, 2017). Por lo tanto, se podría afirmar que es demasiado o erróneo pedir a estos regímenes que aborden el conflicto. Sin pretender que el único objetivo de los regímenes de diligencia debida sea el apoyo a la prevención y la reso-

4. Entrevista #19: investigador en la RDC que trabaja para una ONG.

lución del conflicto, este artículo asume que estos regímenes fueron y son opciones avanzadas al respecto, sobre la base de una hipótesis contundente: la inestabilidad y la violencia recurrentes en la región oriental de la RDC podría reducirse reconfigurando la demanda internacional de los minerales «3TG».

Reconociendo el riesgo de simplificar demasiado las complejidades involucradas en este conflicto, a continuación se presentan argumentos a favor y en contra sobre la evidencia disponible hasta la fecha del impacto de los regímenes de diligencia debida en la región.

A favor

A grandes rasgos, se puede afirmar que el aumento de la trazabilidad de los minerales ha traído o, por lo menos, contribuirá a la paz y la estabilidad de la región.

En primer lugar, la presencia de grupos armados en las minas «3TG» se ha reducido desde que entró en vigor la Sección 1502 en Estados Unidos. En 2017, el Grupo de Expertos de Naciones Unidas (2017: 2) destacó que, a pesar de los graves retos encontrados, los sistemas de trazabilidad de los minerales «han disminuido considerablemente los casos de grupos armados que se beneficiaban directamente de la explotación y el comercio de estaño, tantalio y wolframio». Además, los grupos armados tienen menos oportunidades para beneficiarse indirectamente de los minerales y ahora los compradores internacionales pueden conocer si los minerales provienen de la región oriental de la RDC y si están desvinculados de toda interferencia de grupos armados (ibídem: 18). Los análisis cuantitativos también muestran que, a pesar de que los grupos armados siguen sacando beneficios de la industria minera de manera indirecta (entre otros, a través de los bloqueos de carreteras), su presencia en las minas «3TG» se ha reducido desde la adopción de la Ley Dodd-Frank (IPIS, 2015, 2019a y 2019b). Por consiguiente, han aumentado los llamamientos para asentar los esfuerzos de diligencia debida en el sector del oro, dado que los sistemas de trazabilidad más consolidados no lo cubren, a pesar de que un 80% de los mineros artesanales de la zona trabajan en minas de oro y que la presencia de grupos armados sigue siendo fuerte (IPIS, 2015: 4; Sentry, 2018).

En segundo lugar, los problemas iniciales de los regímenes de diligencia debida ya se han resuelto. Yannick Weyns⁵ aclara que parte de la disminución del precio que reciben los mineros artesanales –uno de los efectos que se sugieren como ne-

5. Entrevista #21: Yannick Weyns, experto en recursos naturales de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), Goma.

gativos de estos regímenes— se debe a un aumento del control y la regulación del sector de acuerdo con la última versión del código minero de la RDC, por lo que no es consecuencia directa de los regímenes. Más recientemente han surgido sistemas de trazabilidad alternativos, como el programa Better Sourcing, con el objetivo de dismantlar el estatus del monoposonio de la pionera iniciativa de trazabilidad de los minerales iTSC (Reuters, 2019). Las organizaciones de la sociedad civil están haciendo todo lo posible para asegurar que las «medidas de acompañamiento» —que tienen en cuenta el impacto de la legislación en los medios de subsistencia de las comunidades locales— sean incorporadas en la futura legislación de la UE (EURAC, 2017). También el sector privado ha extraído lecciones sobre la implementación (iTSCi, 2017a).

En tercer lugar, todavía es pronto para valorar el impacto de estos regímenes en la región. Koch y Kinsbergen (2018) lamentan que persista la «narrativa dominante» de que el embargo de facto perjudica a la población local, aunque esta fase inicial —«destinada» e incluso quizás necesaria para «expulsar a los rebeldes»— ya se ha superado. Los autores predicen que probablemente las consecuencias negativas se debiliten a medio y largo plazo. El éxito de la Sección 1502 debería evaluarse a los 10-20 años de su aplicación, y no en sus primeros años (Whitney, 2015: 184). La situación requiere persistencia por parte de los actores internacionales y el sometimiento del sector de la extracción del oro a un trato similar, en lugar de abandonar los regímenes (IRIN News, 2017a, 2017b y 2017c). Por ello, la asociación industrial ITA subraya que «los actores que olvidan el objetivo general y esperan soluciones totales a la ilegalidad, así como una eliminación absoluta del riesgo, contribuirán a seguir dañando la situación en la RDC» (iTSCi, 2015).

En cuarto lugar, no hay una alternativa viable a la vista. Para Salter y Mthembu-Salter (2016), en ausencia de un marco político alternativo claro, sería un error abandonar la resolución que tanto costó conseguir para extender los regímenes de diligencia debida al oro y a otros minerales. Abunda la falacia del «hombre de paja» que caricaturiza estos regímenes, aunque los legisladores no presentan los minerales como una causa fundamental del conflicto, sino que más bien admiten que la diligencia debida de las empresas puede y debe tener una «función de apoyo» a la hora de combatir los numerosos problemas de la región. Para el desarrollo de la región oriental de la RDC será necesario, a la larga, un proceso de industrialización, lo cual conlleva inevitablemente la expropiación de las tierras de los trabajadores locales artesanales. Se podría desarrollar, en este sentido, una estrategia de compensación por la pérdida de los medios de subsistencia. Desde el punto de vista del desarrollo, no obstante, es preferible seguir con los esfuerzos realizados con la diligencia debida que permitir que los grupos armados se aprovechen

de los fondos provenientes de la extracción de minerales como hacían antes de 2011 (iTSCI, 2017a: 3). En suma, pese a los obstáculos, los regímenes de trazabilidad y diligencia debida pueden reducir las posibilidades de conflicto en la RDC oriental⁶.

En contra

En líneas generales, los argumentos en contra de los regímenes de diligencia debida se refieren a que son ineficaces o dañinos para la consecución de la paz y la estabilidad en la región oriental de la RDC.

En primer lugar, el lanzamiento inmediato de la Ley Dodd-Frank en el año 2010 fue caótico. Seay (2012: 16) arguye que la ley fomentaba la «prohibición de facto» de las exportaciones de minerales del país. Ello se fortaleció todavía más con la prohibición de la minería artesanal impuesta durante seis meses por el presidente Joseph Kabila y que tenía como objetivo aumentar la presión para conseguir la formalización del sector (véase también Geenen, 2012: 326; Vogel y Raeymaekers, 2016: 1.111). Esta regulación llevó a las principales empresas a adoptar un enfoque «libre de RDC» en lugar de uno «libre de conflicto» a la hora de abastecerse de materias primas. La caída de la demanda de recursos dejó sin trabajo a entre decenas de miles y dos millones de mineros de la zona, lo que provocó la pérdida de sus medios de vida (Cuvelier *et al.*, 2014; Radley y Vogel, 2015: 407-409;). Además, aumentó la mortalidad infantil en las poblaciones cercanas a las minas sujetas a la normativa. Estos daños durante los primeros años de aplicación han sido ampliamente reconocidos (IPIS, 2019b; Enough Project, 2014; iTSCI, 2017a: 7; Parker y Vadheim, 2017; Parker *et al.*, 2016).

En segundo lugar, los resultados de estos regímenes han sido muy inferiores a los anunciados inicialmente. Ciertamente, los grupos armados ya no están tan presentes como antes de la Ley Dodd-Frank, especialmente en las minas de las llamadas «3T», y la violencia armada ya no se relaciona tanto con la interferencia en el sector de la minería artesanal (IPIS, 2019a: 8). Es más, los grupos armados se están fragmentando y concentrando: si en 2017 hasta unos 120 grupos operaban en tan solo las dos provincias de Kivu, en 2015 estos eran 70 grupos (Stearns y Vogel, 2015: 5). No obstante, esta evo-

6. Entrevista #17: Bali Barume y Martin Neumann, gestor y responsable del proyecto, respectivamente, BGR, Bukavu; entrevista #9: Joel Omar, investigador sénior, Justice for All, ONG, Bukavu.

lución no significa que estén menos activos. Parker y Vadheim (2017: 44) localizaron geográficamente las minas afectadas por la Ley Dodd-Frank para demostrar que los regímenes de diligencia debida rompieron el equilibrio de los «bandidos estables», empujando a los grupos armados a luchar por los territorios que albergan minas de oro y saquear a la población civil más allá de las proximidades a las minas «3T». La presencia reducida de los grupos armados en estas minas, que no hay duda de que se ha conseguido a través de dichos regímenes, no ha conllevado, sin embargo, una reducción de la violencia y la inestabilidad en la zona (Bloem, 2018: 29-32).

En tercer lugar, implementar de manera efectiva estos regímenes en la ingobernable región oriental de la RDC es difícil o incluso imposible. Significativamente, las tropas gubernamentales no tienen el monopolio de la violencia en la zona. En un contexto propenso a la violencia, la visita a las minas para validarlas requiere tiempo, es costosa y en ocasiones peligrosa. Una mina que recibe la validación verde puede pasar a ser controlada por un grupo armado poco después de la visita⁷ (véase también Radley y Vogel, 2015: 409). En 2014, el Grupo de Expertos de Naciones Unidas (2014: 42) apuntó que todavía se produce contrabando de minerales «3T». Tres años después, documentó que el programa iTSCi, «aunque sus intenciones y su diseño son buenos, tiene limitaciones en cuanto a su implementación, ya que permite que varios actores, de manera voluntaria o no, faciliten el contrabando» (ibídem, 2017: 2). En la provincia de Kivu del Norte, todavía persisten las rupturas de las cadenas de custodia y la venta de certificados en el mercado negro. Los precios bajos incentivan a los mineros artesanales a vender minerales a contrabandistas rumbo a Burundi, Uganda, Rwanda y otros países vecinos, a la par que fomentan el cambio hacia productos menos regulados como el lucrativo oro⁸ (véase también: Grupo de Expertos de Naciones Unidas, 2018: 2 y 2017: 6, 18 y 21; para una respuesta de la industria, iTSCi, 2017b). Seay (2012, 19) indica que implementar regímenes de diligencia debida en la región oriental de la RDC es más difícil que establecer el Proceso de Kimberley en Sierra Leona, donde el Estado ejerce un mayor control de su territorio. En general, sobre la base del particular Proceso de Kimberley, no se pueden hacer grandes reivindicaciones en relación con el vínculo entre recursos y conflicto⁹.

7. Entrevista #17; véase nota al pie n.º 6.

8. Entrevista #28: Seremi Chibashimba, presidente de la Comisión de Vigilancia, expresidente de cooperativa, COMIKA, Kalehe.

9. Entrevista #59: Antonius de Vries, antiguo negociador para la Comisión Europea en el Proceso de Kimberley.

Por último, no está claro si los regímenes pueden debilitar o desincentivar a los grupos armados. Especialmente los defensores de estos regímenes, al inicio del proceso infravaloraron el hecho de que la base financiera de los grupos armados nunca depende únicamente de los minerales. Como escribe Nest (2011: 183) en relación con el coltán, un mineral utilizado para financiar la violencia en los años 2000, «después del boom de los precios, el coltán volvió a ser tan solo una de las muchas fuentes de ingresos de los grupos armados como el oro, el estaño, el wolframio, el manganeso, la madera, el ganado bovino, otros tipos de ganado, las especies silvestres, los impuestos comerciales, el robo de bienes de consumo y de productos agrícolas, así como el control de los puestos fronterizos internacionales». Existen informes recientes que reflejan que es esta comodificación no solo de minerales sino también de cualquier otro recurso, incluyendo el trabajo y la movilidad de las personas, la que constituye un nodo clave en el conflicto (IPIS y DIIS, 2017; IPIS, 2019a; Vogel y Raeymaekers, 2016: 1.114). A fin de cuentas, los regímenes de importación en Europa y América del Norte tienen sus límites: poco pueden hacer para impedir que los grupos armados se financien a través del comercio de bienes a nivel local o regional.

La perspectiva de la «maldición de los recursos»

De acuerdo con todo lo anterior, ¿cómo interpretar el impacto de los regímenes de diligencia debida, más allá de que es una cuestión compleja? Este artículo apunta que, por un lado, si estos regímenes se entienden como herramientas de prevención y resolución de conflictos, hay razones de peso para preocuparse por su eficacia, dado que la situación en la región oriental de la RDC no ha mejorado en los últimos 10 años. Por otro lado, en estos años se han extraído lecciones importantes acerca de las medidas de implementación y apoyo, y la legislación europea que está a punto de entrar en vigor puede ayudar a corregir sus limitaciones. Mientras los detractores no aporten alternativas más eficaces para abordar el papel de los minerales en la inestabilidad de la zona, parece precipitado abolir los requisitos legales de la diligencia debida. Por ello, es mejor mantener el ímpetu mientras se calibra la trayectoria que detener el progreso por completo.

Sería preferible un cambio de enfoque basado en los «minerales de conflicto» a través del fortalecimiento de la perspectiva de la «maldición de los recursos» en el contexto del triple marco de Le Billon. Algunos autores han expresado

últimamente que el enfoque actual se basa en «fuertes asunciones» sobre la relación entre los recursos naturales y las motivaciones de los combatientes (Parker y Vadheim, 2017: 45; Stoop *et al.*, 2018a: 14-15). Para matizar este análisis, los regímenes de diligencia debida se construyen predominantemente sobre las perspectivas de los «recursos de conflicto» y los «conflictos de recursos» en el marco de la situación de la región oriental de la RDC. De acuerdo con estas perspectivas, los grupos armados, cuyos medios y fines para luchar se articulan en torno a la riqueza mineral, son los principales actores del conflicto. De este modo, combatir su acceso a los minerales es la intervención de la gobernanza internacional de los recursos que mejor aborda el papel de los recursos naturales en este conflicto. A grandes rasgos, el riesgo de que haya un conflicto armado se acentúa con los procesos sociales relacionados con la abundancia de minerales, y la oportunidad para que se desarrolle dicho conflicto surge cuando existen grupos de personas que pueden financiar cualquier actividad violenta a través de la riqueza mineral. La hipótesis predominante es que la diligencia debida puede ayudar a poner freno a ambas dimensiones.

A modo comparativo, examinar la vulnerabilidad de la sociedad ante el conflicto sitúa a otros actores en el punto de mira. En cierta medida, la perspectiva de la «maldición de los recursos» se alinea con varios análisis de conflictos recientes que enfatizan el rol de las redes de poder en la violencia. Stearns y Vogel (2015) señalan que en los últimos años los grupos armados de la región oriental de la RDC se han visto implicados cada vez más en la competición de las élites congoleñas. Muchos grupos armados mantienen relaciones simbióticas con oficiales militares y políticos: interactúan con los oficiales militares de las FARDC para quienes la inestabilidad en la región ofrece una manera de luchar por sus propios intereses, y con los políticos que los emplean como herramienta violenta para construir sus propias bases de poder y redes de extorsión e intimidación. Estos grupos armados justifican sus actividades amparándose en la narrativa de los asuntos locales, que incluyen las tiendas étnicas, el uso del suelo y las tensiones entre comunidades; de hecho, algunos grupos continúan ligados a los agravios locales (Autessere, 2012). A pesar de ello, cada vez son más los que se ven implicados en las redes clientelares y de protección mantenidas por las élites para quienes el conflicto se ha convertido en un fin en sí mismo (Stearns y Vogel, 2015; Vogel y Stearns, 2018).

Si los regímenes de diligencia debida se entienden como herramientas de prevención y resolución de conflictos, hay razones de peso para preocuparse por su eficacia, dado que la situación en la región oriental de la República Democrática del Congo no ha mejorado en los últimos 10 años –aunque se han extraído lecciones importantes–.

La perspectiva de la «maldición de los recursos» enfatiza que esta captura de la élite es posible por la debilidad de las instituciones estatales congoleñas. La RDC no es un Estado «fallido»: sirve como aparato en cuyo seno se expanden densas redes clientelares usadas en beneficio propio (Vlassenroot y Raeymaekers, 2009; Lake, 2017). En consecuencia, mientras las actuales redes clientelares contribuyan a la supervivencia de las élites, el Gobierno congoleño tiene pocos incentivos para implementar reformas como las que se necesitan en el ámbito de las fuerzas de seguridad en la RDC oriental. Por ahora, la violencia en el este periférico sirve a las élites regionales, nacionales y políticas, quienes compiten por hacerse con puestos desde los que poder intervenir en las opacas empresas públicas o aprovecharse de los grupos armados para generar influencias e ingresos. En paralelo, la población de la región oriental RDC se ve forzada a mantener a las milicias locales y otros grupos armados para proteger sus propias vidas, propiedades e intereses en ausencia de un ejército, una policía y un sistema judicial operativos con medios y motivación para establecer el monopolio de la violencia en la región. Los regímenes de diligencia debida no están diseñados para abordar esta violenta competición entre las élites que representa, a su vez, un contexto social fundamental donde los minerales son objeto de conflicto.

Evidentemente, esto no es nuevo. Los donantes internacionales ya se implicaron en la región en el pasado, con escasos resultados, asumiendo que Kinshasa tenía incentivos para implementar una reforma integral del sector de la seguridad (Oxfam, 2012; Thill y Cimanuka, 2020). Salter y Mthembu-Salter (2016: 6) recuerdan que los críticos de los regímenes de diligencia debida a menudo recurren a ambigüedades «de acuerdo con las cuales el Estado congoleño se presenta como el origen de los problemas más profundos y, paradójicamente, también como la solución». Aun así, el triple marco tiene un valor añadido que ayuda a identificar las dimensiones del vínculo entre minerales y conflicto que los regímenes de diligencia debida no abordan. En los años 2000, los activistas de la sociedad civil imprimieron en el imaginario popular de Europa y Estados Unidos la narrativa de los «minerales de sangre». Ni este imaginario ni el enfoque de los minerales de conflicto que este contribuyó a establecer han reflejado en su conjunto el rol cambiante y mediatizado socialmente que tienen los minerales en el conflicto. En toda la RDC prevalecen la debilidad estatal y los recursos naturales, pero solo conllevan movilización armada cuando se juntan con tensiones sociales y políticas. Estas tensiones existen entre las élites para quienes, en la situación actual, la violencia representa una estrategia efectiva de competición (Stearns, 2014: 158).

Aunque no existe panacea, construir conexiones fuertes en la lucha contra el lavado transnacional de dinero y los flujos ilícitos de capital es una vía para que los donantes internacionales fortalezcan la perspectiva de la «maldición de los recursos» en el actual enfoque de los minerales de conflicto. Esta idea se alinea en gran parte

con un buen número de investigaciones recientes sobre la riqueza mineral de la RDC. La ONG londinense Global Witness (2017) ha llamado la atención sobre las riquezas desviadas en la empresa estatal Gécamines, que controla la industria minera a gran escala en el país. Un grupo de investigadores y activistas vinculados a la ONG estadounidense Enough Project ha instado a los estados donantes y las multinacionales a hacer frente al «estado cleptocrático» y a la «corrupción a gran escala», afirmando que se debe ejercer «presión estratégica» contra el régimen congoleño para apoyar un cambio de trayectoria en el país (Callaway, 2018; Lezhnev y Prendergast, 2017; Prendergast, 2018; Sentry, 2018). Una llamada que no solo apunta a Kinshasa. El think tank belga IPIS plantea que «los esfuerzos realizados por un suministro responsable no han reconocido suficientemente la necesidad acuciante de mejorar la gobernanza» en la región oriental de la RDC (IPIS, 2019a)¹⁰.

Desde la esfera internacional, es necesario prestar la misma atención a los mecanismos internacionales que permiten que la élite acceda a la riqueza mineral que a aquellos que permiten que lo hagan los grupos armados. Zoë Marriage (2018) afirma que los flujos ilícitos de capital que entran a la RDC y salen de ella son un problema evidente que nadie quiere abordar y que marca los intereses de las empresas extranjeras y el poder político en contraposición con los del resto de la población del país. Los canales que permiten la fuga de capital pueden explicar indirectamente no solo los conflictos, sino también la ampliación del mandato presidencial hasta las elecciones presidenciales de diciembre de 2018, cuando Félix Tshisekedi sucedió a Joseph Kabila. Ciertamente, existen iniciativas internacionales anticorrupción, como EITI¹¹ (2019) y NRG¹², que en su trabajo ya incluyen el análisis y el fomento de la gobernanza de los recursos naturales. Sin embargo, es interesante comprobar cómo las vías políticas que abordan la gestión de los recursos naturales y los minerales de conflicto se han aislado entre ellas. El trabajo de Marriage (2018) apunta a los flujos financieros transnacionales como una de las piezas del rompecabezas que representa dismantelar las redes de las élites que instrumentalizan la violencia para obtener poder y beneficios en la región oriental de la RDC. Abordar este aspecto transnacional de la vulnerabilidad al conflicto es ciertamente un reto para el triple marco de Le Billon, que subraya las dinámicas interestatales. No obstante, se podría desarrollar este marco para que albergara mejor los aspectos transnacionales del vínculo entre conflicto y recursos.

10. Entrevista #27: Leopold Rutinagirwa Muliro y Adili Amani Romuald, investigadores, Pole Institute, ONG, Goma; entrevista #18: Remy Kasindi, fundador, CRESA, ONG, Bukavu.

11. Initiative pour la Transparence des Industries Extractives au Congo (RDC).

12. Natural Resource Governance Institute (Países Bajos).

No cabe duda de que hacer una lectura tan amplia del enfoque de los minerales de conflicto es más fácil en la teoría que en la práctica. En Estados Unidos, la Sección 1504 de la Ley Dodd-Frank tiene como objetivo endurecer los requisitos de transparencia que deben cumplir las empresas estadounidenses de los sectores del petróleo, el gas, la silvicultura y la minería que realizan pagos a gobiernos extranjeros. Esta sección, tal y como sucede a la Sección 1502 sobre los minerales de conflicto, también se ha encontrado con dificultades (Transparency International, 2020). Con la creciente demanda de materias primas por parte de China se puede volver más difícil establecer normas multilaterales sobre la diligencia debida del sector privado. Y, en el contexto de la RDC, incluso si se realizan estos pasos, la fragmentación de los grupos armados, la fraccionalización del aparato de seguridad del país y la debilidad de sus instituciones estatales constituyen un reto a largo plazo cuya solución requerirá años. Para ello se necesitarán formas de cooperación política, más que técnica, entre las autoridades congoleñas, regionales e internacionales (Vogel y Stearns, 2018: 707). Aun así, todavía hay potencial en el fortalecimiento de las relaciones entre el enfoque de los minerales de conflicto y las diversas medidas adoptadas para frenar el lavado transnacional de dinero y los flujos ilícitos de capital. El triple marco ayuda no solo a determinar por qué esta última tarea está vinculada a la prevención y la resolución de conflictos, sino que equivale a abordar la dimensión de la maldición de los recursos del vínculo entre minerales y conflicto.

Conclusión

Desde 2010 se están desarrollando activamente regímenes obligatorios de diligencia debida en las cadenas de suministro a fin de frenar el comercio internacional de los minerales de conflicto originarios de la región oriental de la RDC. Este artículo pone sobre la mesa varios informes y los resultados de un trabajo de campo recientes para señalar que el impacto que han tenido los esfuerzos realizados para hacer frente a la violencia y la inestabilidad de la región sigue siendo ambiguo. Aunque actualmente menos minas «3TG» estén controladas por grupos armados que antes de que se empezara a implementar la trazabilidad de los minerales –especialmente en los primeros años–, los regímenes también tuvieron consecuencias negativas, como el agravamiento de los medios de vida de la población local y el aumento de la mortalidad infantil; por lo que todavía existen dudas sobre el impacto que tendrán en el futuro.

La contribución de este artículo ha sido introducir un triple marco para aclarar algunas asunciones de base que se hacen del enfoque de los minerales de conflicto tal y como se entiende en la actualidad. El enfoque actual, asumiendo que los minerales ofrecen medios y objetivos a los grupos armados para perpetrar actos de violencia, entiende los minerales de manera algo restrictiva como un elemento de conflicto. Así, no toma en consideración las vulnerabilidades de la región oriental de la RDC al conflicto generadas por unos minerales que son objeto de competición violenta entre las élites en un aparato estatal vaciado por sus redes clientelares. La competición entre el poder político y militar se expresa de manera violenta a través de los grupos armados. El triple marco nos recuerda que los minerales son un elemento de conflicto solo cuando van de la mano de los fluctuantes procesos sociales y políticos, en los que actualmente las redes clientelares y de protección mantenidas por las élites tienen un rol preponderante.

Los regímenes de sanciones pueden mantenerse al mismo tiempo que su intención, finalidad y contexto varían (Eriksson, 2011). Así, se puede aprovechar el ímpetu de los regímenes de diligencia debida para abordar mejor la vulnerabilidad al conflicto asociado a las riquezas minerales de la RDC. Una manera de hacerlo podría ser fortaleciendo los vínculos entre el enfoque de los minerales de conflicto y los esfuerzos para frenar el lavado transnacional de dinero y los flujos ilícitos de capital que entran y salen del país. Esta última tarea se ha visto aislada, en gran parte, a la sombra del acuciante imaginario de los minerales de sangre usado para generar apoyo a los regímenes de diligencia debida. Vincular estas dos áreas que abordan el rol de los minerales en el conflicto de la región oriental de la RDC requiere un replanteamiento conceptual al que puede aplicarse el triple marco de Le Billon.

Se puede aprovechar el ímpetu de los regímenes de diligencia debida para abordar mejor la vulnerabilidad al conflicto asociado a las riquezas minerales de la RDC, por ejemplo, fortaleciendo los vínculos entre el enfoque de los minerales de conflicto y los esfuerzos para frenar el lavado transnacional de dinero y los flujos ilícitos de capital que entran y salen del país.

Referencias bibliográficas

Abbott, Kenneth y Snidal, Duncan. «Strengthening international regulation through transnational new governance: Overcoming the orchestration deficit». *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42, n.º 1 (2009), p. 501-577.

- Aula, Ilari. *Consuming conflicts: Consumer responsibility for armed conflicts in DR Congo and Nigeria*. Tesis doctoral. London School of Economics and Political Science, 2019.
- Autessere, Séverine. «Dangerous Tales: Dominant Narratives on the Congo and Their Unintended Consequences». *African Affairs*, vol. 111, n.º 443 (2012), p. 202-222.
- Bieri, Franziska. *From Blood Diamonds to the Kimberley Process: How NGOs Cleaned Up the Global Diamond Industry*. Farnham Surrey: Ashgate, 2010.
- Biersteker, Thomas; Eckert, Sue E. y Tourinho, Marcos (eds.). *Targeted sanctions: The impacts and effectiveness of United Nations Action*. Nueva York: Cambridge University Press, 2016.
- Biersteker, Thomas; Eckert, Sue E.; Tourinho, Marcos y Hudáková, Zuzana. *The effectiveness of UN targeted sanctions findings from the Targeted Sanctions Consortium (TCS)*. Ginebra: The Graduate Institute of International and Development Studies, 2013.
- Bloem, Jeffrey R. «Good Intentions Gone Bad? The Dodd-Frank Act and Conflict in Africa's Great Lakes Region». *Agricultural and Applied Economics Association*, Annual Meeting, 5-7 de Agosto de 2018, Washington, D. C.
- Callaway, Annie. «Powering Down Corruption». *The Enough Project*, (30 de octubre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://enough-project.org/reports/powering-down-corruption>
- Carisch, Enrico; Rickard-Martin, Loraine y Meister, Shawna. «Commodity Sanctions». En: Carisch, Enrico; Rickard-Martin, Loraine y Meister, Shawna (eds.). *The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights*. Cham: Springer, 2017, p. 111-132.
- Collier, Paul y Hoeffler, Anke. «Greed and Grievance in Civil War». En: *Oxford Economic Papers*, vol. 56, n.º 4 (2004), p. 563-595.
- Cuvelier, Jeroen; Van Bockstael, Steven; Vlassenroot, Koen y Iguma, Claude. «Analyzing the Impact of the Dodd-Frank Act on Congolese Livelihoods». *Social Science Research Council*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.ssrc.org/publications/view/analyzing-the-impact-of-the-dodd-frank-act-on-congolese-livelihoods/>
- Diemel, Jose y Hilhorst, Dorothea J. M. «Unintended consequences or ambivalent policy objectives? Conflict minerals and mining reform in the Democratic Republic of Congo». *Development Policy Review*, vol. 37, n.º 4 (2019), p. 453-469.
- Drezner, David. «Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice». *International Studies Review*, vol. 13, n.º 1 (2011), p. 96-108.
- EITI-Initiative pour la Transparence des Industries Extractives au Congo. «2017 Democratic Republic of Congo EITI Report». *EITI*, (2019) (en línea) [Fe-

- cha de consulta: 21.05.2020] https://eiti.org/files/documents/rapport_final_itie_congo_2017.pdf
- Enough Project. «Resource Page - Conflict Minerals: A Broader Push for Reform Is Essential». *Enough Project*, (30 de octubre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://enoughproject.org/blog/resource-page-conflict-minerals-broader-push-reform-essential>
- Enough Project. «11 Letters from Congolese Civil Society Groups in Support of the U.S. Conflict Minerals Law». *Enough Project*, (4 de abril de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://enoughproject.org/blog/seven-letters-congolese-groups-support-us-conflict-minerals-law>
- Enough Project. A Comprehensive Approach to Congo's Conflict Minerals - Strategy Paper. *Enough Project*, (24 de abril de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://enoughproject.org/reports/comprehensive-approach-conflict-minerals-strategy-paper>
- Eriksson, Mikael. *Targeting Peace: Understanding UN and EU targeted sanctions*. Farnham/Abingdon: Ashgate, 2011.
- EURAC. *Accompanying Measures to the EU Regulation on Responsible Mineral Sourcing*. Bruselas: European Network for Central Africa, 2017 (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] https://www.eurac-network.org/sites/default/files/position_paper_-_eng_accompanying_measures_to_the_eu_regulation_on_responsible_mineral_sourcing_-_march_2017.pdf
- Geenen, Sara. «A Dangerous Bet: The Challenges of Formalizing Artisanal Mining in the Democratic Republic of Congo». *Resources Policy*, vol. 37, n.º 3 (2012), p. 322-330.
- Geenen, Sara. «Trump Is Right on Congo's Minerals, but for All the Wrong Reasons». *The Conversation*, (22 febrero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://theconversation.com/trump-is-right-on-congos-minerals-but-for-all-the-wrong-reasons-73320>
- Gilberthorpe, Emma y Papyrakis, Elissaios. «The Extractive Industries and Development: The Resource Curse at the Micro, Meso and Macro Levels». *The Extractive Industries and Society*, vol. 2, n.º 2 (2015), p. 381-390.
- Giumelli, Francesco. *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War*. Colchester, ECPR Press, 2011.
- Global Witness. «Sinews of War: Eliminating the trade in conflict resources». *Global Witness*, (noviembre de 2006) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] https://cdn.globalwitness.org/archive/files/import/the_sinews_of_war.pdf
- Global Witness. «Global Witness leaves Kimberley Process, calls for diamond trade to be held accountable». *Global Witness*, (2 diciembre de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.globalwitness.org/en/ar>

- chive/global-witness-leaves-kimberley-process-calls-diamond-trade-be-held-accountable/
- Global Witness. «Regime Cash Machine». *Global Witness*, (21 de julio de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/democratic-republic-congo/regime-cash-machine/>
- Grupo de Expertos de Naciones Unidas . «Interim Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo». *Naciones Unidas*, (25 de mayo de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.undocs.org/S/2010/252>
- Grupo de Expertos de Naciones Unidas . «Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo». *Naciones Unidas*, 23 de enero de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.undocs.org/S/2014/42>
- Grupo de Expertos de Naciones Unidas . «Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo». *Naciones Unidas*, (10 de agosto de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.undocs.org/S/2017/672/Rev.1>
- Grupo de Expertos de Naciones Unidas . «Midterm Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo». *Naciones Unidas*, (18 de diciembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.undocs.org/S/2018/1133>
- Haber, Stephen y Menaldo, Victor. «Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse». *American Political Science Review*, vol. 105, n.º 1 (2011), p. 1-26.
- Haufler, Virginia. «The Kimberley Process Certification Scheme: An Innovation in Global Governance and Conflict Prevention». *Journal of Business Ethics*, vol. 89, n.º 4 (2009), p. 403-416.
- Humphreys, Macartan. «Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution Uncovering the Mechanisms». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, n.º 4 (2005), p. 508-537.
- IPIS-International Peace Information Service. «Analysis of the Interactive Map of Artisanal Mining in Eastern DR Congo, 2015 Update». IPIS, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://ipisresearch.be/publication/analysis-interactive-map-artisanal-mining-areas-eastern-dr-congo-2/>
- IPIS-International Peace Information Service . «Mapping Artisanal Mining Areas and Mineral Supply Chains in Eastern DR Congo». IPIS, (2019a) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://ipisresearch.be/publication/mapping-artisanal-mining-areas-mineral-supply-chains-eastern-drc/>
- IPIS-International Peace Information Service . «Assessing the Impact of Due Diligence Programmes in Eastern DRC: A Baseline Study». IPIS, (2019b) (en

- línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://ipisresearch.be/publication/assessing-impact-due-diligence-programmes-eastern-drc-baseline-study/>
- IPIS-International Peace Information Service y DIIS-Danish Institute for International Studies. «Everything That Moves Will Be Taxed”: The Political Economy of Roadblocks in North and South Kivu». IPIS, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://ipisresearch.be/publication/everything-moves-will-taxed-political-economy-roadblocks-north-south-kivu/>
- IRIN News. «Who Pays the Hidden Price for Congo’s Conflict-Free Minerals?». *The New Humanitarian*, (14 de febrero de 2017a) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.thenewhumanitarian.org/investigations/2017/02/14/who-pays-hidden-price-congo-s-conflict-free-minerals>
- IRIN News. «In Support of Dodd-Frank Conflict Minerals Regulation». *The New Humanitarian*, (28 febrero de 2017b). (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2017/02/28/support-dodd-frank-conflict-minerals-regulation>
- IRIN News. «How Advocacy Gave Trump Ammunition on Conflict-Free Minerals». *The New Humanitarian*, (6 de abril de 2017c) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.thenewhumanitarian.org/investigations/2017/04/06/how-advocacy-gave-trump-ammunition-conflict-free-minerals>
- iTSCi. «iTSCi Views on Al Jazeera Fault Lines “Conflicted: The Fight Over Congo’s Minerals». *iTSCi*, (14 de noviembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.itsci.org/2015/11/14/itsci-views-al-jazeera-fault-lines-conflicted-fight-congos-minerals/>
- iTSCi. «Comments on January 31, 2017, Statement on the Commission’s Conflict Minerals Rule». *iTSCiL*, (16 de marzo de 2017a) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.sec.gov/comments/statement-013117/cll2-1646104-148416.pdf>
- iTSCi. «ITRI Comments on the UN Group of Experts Final Report». *iTSCi*, (5 de septiembre de 2017b) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.itsci.org/2017/09/05/itri-comments-un-group-experts-final-report/>
- Keen, David. «Greed and Grievance in Civil War». *International Affairs*, vol. 88 4 (2012), p. 757-777.
- Koch, Dirk-Jan y Kinsbergen, Sara. «Exaggerating Unintended Effects? Competing Narratives on the Impact of Conflict Minerals Regulation». *Resources Policy*, vol. 57, (2018), p. 255-263.
- Lake, Milli. «Building the Rule of War: Postconflict Institutions and the Micro-Dynamics of Conflict in Eastern DR Congo». *International Organization*, vol. 71, n.º 2 (2017), p. 281-315.

- Le Billon, Philippe. «The political ecology of war: natural resources and armed conflict». *Political Geography*, vol. 20, n.º 5 (2001), p. 561-584.
- Le Billon, Philippe. «Fatal Transactions: Conflict Diamonds and the (Anti)Terrorist Consumer». *Antipode*, vol. 38, n.º 4 (2006), p. 778-801.
- Le Billon, Philippe. «Diamond Wars? Conflict Diamonds and Geographies of Resource Wars». *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 98, n.º 2 (2008), p. 345-372.
- Le Billon, Philippe. *Wars of Plunder: Conflicts, Profits and the Politics of Resources*. Nueva York: Oxford University Press, 2013.
- Lezhnev, Sasha y Prendergast, John. «Strategic Pressure». *Enough Project*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://enoughproject.org/reports/strategic-pressure-blueprint-drc>
- Lopez, Edwin y Burt, Andy. «SEC Suspends Conflict Mineral Rule Enforcement». *Supply Chain Dive*, (11 de abril de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.supplychaindive.com/news/SEC-conflict-mineral-rule-dodd-frank-enforcement/440175/>
- Marriage, Zoë. «The Elephant in the Room: Offshore Companies, Liberalisation and Extension of Presidential Power in DR Congo». *Third World Quarterly*, vol. 39, n.º 5 (2018), p. 889-905.
- Mejía Acosta, Andrés (2013): «The impact and effectiveness of accountability and transparency initiatives: the governance of natural resources». *Development Policy Review*, vol. 31, n.º S1 (2013), p. 89-105.
- Ndagano, Patricia. «No, cobalt is not a conflict mineral». *African Arguments*, (5 de mayo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] https://africanarguments.org/2020/05/05/no-cobalt-is-not-a-conflict-mineral/?fbclid=IwAR3_Uz6UmObi0g8WibqZ5x_odUB42H3AspQaNS-qa3aW1d9dIveOW2583S70
- Nest, Michael. *Coltan*. Cambridge; Malden: Polity, 2011.
- Nillesen, Eleonora y Bulte, Erwin. «Natural Resources and Violent Conflict». *Annual Review of Resource Economics*, vol. 6, n.º 1 (2014), p. 69-83.
- OCDE. «Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas». *OCDE*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/mining.htm>
- Oxfam. «‘For me, but without me, is against me’: Why efforts to stabilize the eastern Congo are not working». *Oxfam Lobby Briefing*, (2012) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.oxfamblogs.org/eastafrica/wp-content/uploads/2010/09/DRC-Stabilisation-brief.pdf>
- Parker, Dominic P. y Vadheim, Bryan. «Resource Cursed or Policy Cursed? US Regulation of Conflict Minerals and Violence in the Congo». *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, vol. 4, n.º 1 (2017), p. 1-49.

- Parker, Dominic P; Foltz, Jeremy D. y Elsea, David. «Unintended Consequences of Economic Sanctions for Human Rights». *UNU-WIDER*, Working Paper, (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.wider.unu.edu/publication/unintended-consequences-economic-sanctions-human-rights>
- Portela, Clara. *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why do they Work?* Londres: Routledge, 2010.
- Prendergast, John. «Can You Hear Congo Now? Cell Phones, Conflict Minerals, and the Worst Sexual Violence in the World». *Enough Project*, (2009) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://enoughproject.org/reports/can-you-hear-congo-now-cell-phones-conflict-minerals-and-worst-sexual-violence-world>
- Prendergast, John. «Briefing under the agenda item “Maintenance of International Peace and Security” on corruption and conflict at the UN Security Council». *Enough Project*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://enoughproject.org/blog/john-prendergast-brief-historic-un-security-council-session-links-corruption-armed-conflict>
- Radley, Ben y Vogel, Christoph (2015): «Fighting Windmills in Eastern Congo? The Ambiguous Impact of the ‘Conflict Minerals’ Movement». *The Extractive Industries and Society*, vol. 2, n.º 3 (2015), p. 406-410.
- Reuters (2019): «Congo Miner SMB Leaves ITSCI Responsible-Sourcing Scheme over Cost». *Reuters*, (8 de enero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.reuters.com/article/us-itsci-congo/congo-miner-smb-leaves-itsci-responsible-sourcing-scheme-over-cost-idUSKCN1P20OV>
- Ross, Michael. «How Do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases» en *International Organization*, vol. 58, n.º 1 (2004), p. 35-67.
- Ross, Michael. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton; Londres: Princeton University Press, 2012.
- Sachs, Jeffrey D. y Warner, Andrew. «Natural Resource Abundance and Economic Growth». *NBER*, Working Paper n.º 5398, (1995) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.nber.org/papers/w5398>
- Salter, Thomas y Mthembu-Salter, Gregory. «A Response to Terr(It)or(Ies) of Peace? The Congolese Mining Frontier and the Fight against “Conflict Minerals”». *Suluhu*, Working Papers n.º 2, (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://ethuin.files.wordpress.com/2016/12/12122016-salter-suluhu-wp.pdf>
- Seay, Laura. «What’s Wrong with Dodd-Frank 1502? Conflict Minerals, Civilian Livelihoods, and the Unintended Consequences of Western Advocacy». *Center for Global Development*, Working Paper n.º 284, (2012) (en

- línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2009350
- Sentry. «The Golden Laundromat. Enough Project & Not on Our Watch». *The Sentry*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://thesentry.org/reports/the-golden-laundromat/>
- Signatarios de la carta. «An Open Letter». *Enough Project*, (2014a) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://ethuin.files.wordpress.com/2014/10/09092014-open-letter-final-and-list-doc.pdf>.
- Signatarios de la carta. «Open Letter: Broader Push for Reform Is Essential». *Enough Project*, (2014b) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] https://enoughproject.org/files/OpenLetterConflictMinerals_October_2014.pdf.
- Stearns, Jason. *Dancing in the Glory of Monsters*. Nueva York: PublicAffairs, 2011.
- Stearns, Jason. «Causality and Conflict: Tracing the Origins of Armed Groups in the Eastern Congo». *Peacebuilding*, vol. 2, n.º 2 (2014), p. 151-171.
- Stearns, Jason y Vogel, Christoph. «The Landscape of Armed Groups in the Eastern Congo: Fragmented, politicized networks». *Congo Research Group*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2015/11/The-Landscape-of-Armed-Groups-in-Eastern-Congo1.pdf>.
- Stearns, Jason; Verweijen, Judith y Eriksson Baaz, Maria. «The National Army and Armed Groups in the Eastern Congo: Untangling the Gordian Knot of Insecurity». *Rift Valley Institute*, (2013) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <http://riftvalley.net/publication/national-army-and-armed-groups-eastern-congo>
- Stoop, Nik, Marijke Verpoorten y van der Windt, Peter. «More Legislation, More Violence? The Impact of Dodd-Frank in the DRC». *PLOS ONE*, vol. 13, n.º 8 (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0201783>
- Thill, Michel y Cimanuka, Abel. «Governing local security in the eastern Congo: Decentralization, police reform and interventions in the chieftaincy of Bukavu». *Rift Valley Institute*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://riftvalley.net/sites/default/files/publication-documents/Governing%20local%20security%20in%20the%20eastern%20Congo%20by%20Michel%20Thill%20and%20Abel%20Cimanuka%20-%20RVI%20and%20VNGi%20report%20%282020%29.pdf>
- Transparency International. «Proposed U.S. rule ill-equipped to prevent secret payments by oil, gas, forestry & mining companies». *Transparency International*, (16 de marzo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.transparency.org/en/press/proposed-u-s-rule-ill-equipped-to-prevent-secret-payments-by-oil-gas-forestry-mining-companies>

- UN. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» Framework*. Nueva York; Ginebra: Naciones Unidas, 2011 (en línea) [Fecha de consulta: 21.05.2020] <https://www.unglobalcompact.org/library/2>
- Vlaskamp, Martijn C. «The European Union and natural resources that fund armed conflicts: Explaining the EU's policy choice for supply chain due-diligence requirements». *Cooperation and conflict*, vol. 54, n.º 3 (2019), p. 407-425.
- Vlassenroot, Koen y Raeymaekers, Timothy. «Kivu's Intractable Security Conundrum». *African Affairs*, vol. 108, n.º 432 (2009), p. 475-484.
- Vogel, Christoph y Stearns, Jason. «Kivu's Intractable Security Conundrum, Revisited» *African Affairs*, vol. 117, n.º 469 (2018), p. 695-707.
- Vogel, Christoph y Raeymaekers, Timothy. «Terr(It)or(Ies) of Peace? The Congolese Mining Frontier and the Fight Against "Conflict Minerals"». *Antipode*, vol. 48, n.º 4 (2016), p. 1.102-1.121.
- Weiss, Thomas. «Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses» en *Journal of Peace Research*, vol. 36, n.º 5 (1999), p. 499-509.
- Whitney, Toby. «Conflict Minerals, Black Markets, and Transparency: The Legislative Background of Dodd-Frank Section 1502 and Its Historical Lessons». *Journal of Human Rights*, vol. 14, n.º 2 (2015), p. 183-200.

Traducción del original en inglés: Anna Calvete y redacción CIDOB.

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos. Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.



Versión impresa y digital de la revista disponibles en

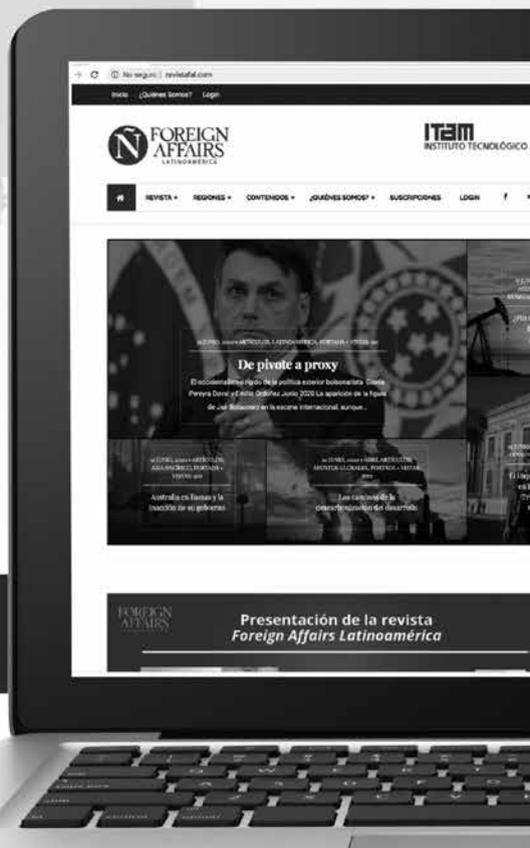
www.fal.itam.mx



Contenido gratuito y noticias en

f Foreign Affairs Latinoamérica

t @ForeignAffairsL



Sanciones secundarias en el triángulo Estados Unidos-Unión Europea-Cuba

Secondary sanctions in the United States-European Union-Cuba triangle

Arturo López-Levy

Profesor de Política y Relaciones Internacionales, Holy Names University (California, Estados Unidos). lopezlevy@hnu.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8010-9900>

Cómo citar este artículo: López-Levy, Arturo. «Sanciones secundarias en el triángulo Estados Unidos-Unión Europea-Cuba». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre de 2020), p. 87-111. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.87

Resumen: Este artículo examina las sanciones secundarias como parte de las relaciones triangulares entre Estados Unidos, la Unión Europea y Cuba. El análisis –construido sobre la teoría de triángulos estratégicos de Dittmer (1981) y los estudios de relaciones asimétricas desarrollados por Womack (2016)– cuestiona la evaluación de las sanciones llevada a cabo por los departamentos de Estado, Comercio y Tesoro de Estados Unidos, apuntando que dicha evaluación, al priorizar el impacto en la economía del país sancionado, ignora otros efectos fundamentales de las sanciones en el marco de relaciones triangulares con aliados y poderes alternativos.

Palabras clave: Estados Unidos, Unión Europea, Cuba, Ley Helms-Burton, sanciones secundarias, triángulos estratégicos

Abstract: *This paper examines secondary sanctions as part of the triangular relations between the United States, the European Union and Cuba. The analysis – built on Dittmer's (1981) strategic triangle theory and Womack's (2016) studies of asymmetric relationships – questions the evaluation of sanctions carried out by the US Departments of State, Commerce and the Treasury, noting that, by prioritising the impact on the target's economy, the evaluation ignores other fundamental effects of the sanctions in terms of triangular relations with allies and alternative powers.*

Key words: *United States, European Union, Cuba, Helms-Burton Act, secondary sanctions, strategic triangles*

En el contexto de la política exterior estadounidense, el uso de las sanciones económicas se justifica argumentando la necesidad de repudiar y castigar la proliferación de armas de destrucción masiva, así como el apoyo al terrorismo y a regímenes dictatoriales que violan los derechos humanos. Estos elementos de repudio a nivel doctrinal se combinan con otros intereses nacionales económicos y estratégicos, además de con dinámicas de política interna, promovidas particularmente por lobbies. Cuando las sanciones directas (primarias) no consiguen alterar el comportamiento o quitar a los gobiernos castigados, Washington acude frecuentemente a las sanciones secundarias, es decir, «a restricciones económicas y penalizaciones legales diseñadas como instrumentos de política económica exterior dirigidas a castigar a actores en terceros países para disuadirlos de sostener relaciones comerciales o financieras con la entidad o Estado castigado»¹. Esas medidas son controvertidas, puesto que provocan la resistencia de comunidades políticas que, desde sus propias lógicas soberanas, prefieren dinámicas alternativas a la confrontación decidida unilateralmente por el Estado sancionador, en este caso, por Estados Unidos².

Este estudio examina los costes ocultos de las sanciones secundarias y presenta las dinámicas de resistencia y búsqueda de alternativas por parte de terceros actores, en el contexto de relaciones triangulares. Por relaciones triangulares entendemos aquellas donde los países interactúan de modo que los vínculos con terceros actores son relevantes al definir las relaciones bilaterales de los participantes (Dittmer, 1981). Se asume que el liderazgo y la hegemonía estadounidenses se asientan sobre la identidad liberal de su política exterior, y ambos aspectos son más efectivos en la medida en que se basan en el consenso de las relaciones asimétricas normalizadas (Womack, 2016) y en los manejos estables entre grandes potencias³.

Para ilustrar los costes intangibles y las resistencias hacia un liderazgo por coacción que implican las sanciones secundarias, este artículo analiza el régi-

-
1. Observaciones del secretario del Tesoro de Estados Unidos, Jack Lew (2016) en el Carnegie Endowment for International Peace.
 2. El secretario del Tesoro Jack Lew (2016) definió: «A diferencia de las sanciones primarias, que se focalizan en individuos y entidades estadounidenses, las sanciones secundarias están dirigidas contra extranjeros. Estas medidas amenazan con cortar el acceso al sector financiero estadounidense a personas extranjeras si estas realizan actividades con la entidad sancionada, incluso si estas ocurren fuera de contacto con los Estados Unidos».
 3. Por manejos estables institucionalizados entre grandes potencias se entiende el reconocimiento mutuo entre ellas de principios de jerarquía que las sitúan en un mismo estatus, tratando el equilibrio de poderes como una institución primaria de la sociedad de estados, no como un resultado inconsciente de la acción de dilemas de seguridad. Nos basamos en la distinción esbozada por Hedley Bull (1977: 194-122) en su «sociedad anárquica».

men de sanciones conocido por «bloqueo»⁴ estadounidense hacia Cuba y las respuestas que este provoca en la isla, en el marco de una relación triangular que incluye a los estados miembros de la Unión Europea (UE). El mal manejo de las sanciones secundarias por parte de Washington expresa una visión *imperial* no solo hacia Cuba, sino también sobre los vínculos de sus aliados europeos con la isla. Ello, en buena medida, se explica porque difícilmente se puede administrar bien lo que no está ponderado adecuadamente. Así, más que el resultado de errores de administración, el abuso de lo que podría ser considerado un instrumento efectivo de acción exterior se debe a un diseño general de sanciones que no cuenta con los equilibrios y revisiones adecuados, lo que implica una errónea medición de sus costes. La falta de ponderación de los efectos intangibles –como el deterioro del prestigio estadounidense, el desgaste de la cooperación con sus aliados y el aumento de los resentimientos a su liderazgo– permite un abuso de las sanciones sin que estas sean evaluadas pública y periódicamente.

El enfoque de las *relaciones triangulares asimétricas* es óptimo en esta discusión, ya que, aunque el objetivo final de las sanciones secundarias estadounidenses es un cambio de régimen en Cuba, estas también van dirigidas contra terceros países, en este caso europeos, firmes aliados de Washington. Aquí es útil la tipología de Dittmer (1981) sobre interacciones triangulares, al ubicar la imposición y la resistencia a las sanciones secundarias dentro de un triángulo romántico en el que Europa es el *pívol*. En el eje Cuba-Estados Unidos, la enemistad se contrapone a proyecciones de amistad en la relación Europa-Cuba y entre Europa y Estados Unidos. Incluso tras el ascenso de la Administración Trump –con sus cuestionamientos a la proyección liberal de la política exterior estadounidense, por primera vez desde la posguerra– se puede todavía hablar de una identidad liberal-democrática que no se traduce en una coordinación con Europa para facilitar objetivos afines respecto a Cuba.

El triángulo asimétrico aborda el uso de sanciones extraterritoriales a la luz de los retos para un liderazgo sostenible, en este caso de Estados Unidos. La viabilidad de sus sanciones, así como de la resistencia cubana y europea a estas, se analiza desde una asimetría compleja, como la presentada por Womack (2016). En este sentido, hay disparidad de recursos, pero también de foco de atención y

4. El Gobierno estadounidense rechaza este término y lo llama embargo, pues no lo considera un cierre militar al comercio. La Asamblea General de Naciones Unidas, sin embargo, lo llama «bloqueo» en cuanto que tiene dimensiones multilaterales mas allá que un embargo, que sería estrictamente con sanciones bilaterales.

posición de las partes. La brecha de poder entre Cuba y las grandes potencias económicas –Estados Unidos y la UE– se acrecienta a partir de la vulnerabilidad bilateral comercial desfavorable de Cuba y Europa con respecto a Estados Unidos, de la topografía financiera y comercial mundial, del lugar que ocupan los actores, así como de las diferencias de desarrollo institucional para sancionar y resistir a las sanciones. A la vez, la disparidad del foco de atención favorece la resistencia de Cuba y de los países europeos, que tienen metas limitadas, es decir, resistir desde un orden internacional liberal de comercio y soberanía que les es favorable.

En concreto, este estudio analiza tres cuestiones:

a) Cómo el uso de sanciones secundarias afecta la competencia por la primacía entre las grandes potencias. Sus efectos de fricción, drenaje de recursos y costos de oportunidad afectan la calidad de las alianzas, acrecentando conflictos y abriendo espacios a pequeñas potencias.

b) El cuestionamiento de la vocación liberal, que asocia el comercio y la inversión entre las naciones a la generación de una paz democrática. Al respecto, la ventaja posicional de Estados Unidos, dentro de la topografía de interdependencia económica asimétrica, posibilita el uso imperialista de las sanciones secundarias extraterritoriales, lo que ha incrementado la tensión entre democracias liberales e infringe el derecho internacional. En lugar de fomentar la homogeneidad de comportamientos amistosos –presentada por Alexander Wendt (1999) en su teoría social de las relaciones internacionales como fuente de transformación sistémica–, ese tipo de interdependencia contenciosa aumenta el conflicto y la heterogeneidad en la identidad de esos actores.

c) La relación entre las sanciones unilaterales y la agenda liberal. Se argumenta que el choque de las sanciones secundarias con el principio de la soberanía agrava la tensión entre liberalismo y nacionalismo⁵, al aumentar los costes de la búsqueda de una hegemonía liberal.

El artículo se divide en tres partes: en primer lugar, ofrece una cronología de las relaciones Cuba-Estados Unidos y sus consecuencias para Europa, en la que se tratan los efectos de las sanciones secundarias estadounidenses dentro del triángulo triple asimétrico (con las aristas Estados Unidos>/=UE, Estados Unidos>Cuba y UE>Cuba); en segundo lugar, examina el impacto de las sanciones secundarias en el contexto de interdependencia asimétrica, y, por último, concluye con algunas inferencias a partir de las tendencias observadas en el uso de sanciones secundarias en el caso de estudio.

5. Para una discusión sobre las tensiones liberalismo-nacionalismo en la estrategia de hegemonía liberal y sus costos véase: Mearsheimer (2018: cap. 4, 5 y 6).

Sanciones secundarias hacia la UE en el contexto del conflicto Cuba-Estados Unidos

Las sanciones estadounidenses contra actores europeos en relación con Cuba son parte del sistema de sanciones económicas más indiscriminado y de mayor alcance y duración de la historia de las relaciones internacionales. Son unas sanciones secundarias que expresan la frustración de Estados Unidos ante el fracaso de sus sanciones unilaterales primarias. El embargo/bloqueo contra Cuba existe en contraposición a la evidencia de la ineficacia de las sanciones unilaterales para un cambio de régimen, tal como demuestra la propia academia estadounidense⁶. En el caso cubano, las sanciones estadounidenses chocan con el enfoque europeo de promoción de reformas a través de la socialización del Estado posrevolucionario. Según esa lógica, los actores internacionales apoyarían a Cuba en su apertura mediante el comercio, asistencia técnica y cooperación económica. La influencia multilateral –asociada a la experiencia europea de promoción democrática (el efecto Helsinki [Thomas, 2001])– fue concretada por España y México en 1991, cuando invitaron al Gobierno de Fidel Castro a participar en la I Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, en contraste con la exclusión de Cuba del sistema de Cumbres de las Américas.

Las sanciones estadounidenses contra actores europeos en relación con Cuba son parte del sistema de sanciones económicas más indiscriminado y de mayor alcance y duración de la historia de las relaciones internacionales.

Así, la propuesta europea apuesta por la socialización internacional de Cuba, mediante el intercambio con otras sociedades, comunidades epistémicas y élites que comparten agendas democrático-liberales. Desde el inicio del conflicto Cuba-Estados Unidos en 1959, los países europeos alertaron a Washington de que sus sanciones indiscriminadas reforzarían al nacionalismo cubano. Después de 1992, sus gobiernos, cuyas embajadas en La Habana disponen de una conexión mayor con el tejido social cubano, han estado alertando de que las sanciones secundarias limitan

6. La mayoría de los estudios sobre sanciones establece que la efectividad de las sanciones debe ser analizada en contraste con el resto de las opciones (Baldwin, 1999). Analizadas por separado, las sanciones son muy ineficaces (Pape, 1997); su efectividad se asocia con ser multilaterales, con objetivos específicos de cambio de comportamiento –no de régimen– y por estar bien dirigidas a las élites de las que depende el cambio deseado (O’ Sullivan, 2003). Sobre el embargo/bloqueo a Cuba, numerosos estudios (Kaplowitz, 1998; Spadoni, 2010) confirman estas conclusiones.

la acción en la isla de actores europeos liberalizadores, al tiempo que refuerzan los sectores antiaperturistas.

La Ley Torricelli (1992)

La Ley Torricelli⁷ (U.S. Congress, 2003a) fue firmada por el presidente George H. W. Bush en plena campaña electoral de 1992. En su parte más controvertida, prohibía a las compañías subsidiarias de empresas estadounidenses –incorporadas en terceros países– comerciar con Cuba. Esta ley afectó la política estadounidense hacia Cuba por cuatro motivos.

En primer lugar, puso en evidencia que, aunque las sanciones contra Cuba perdían la lógica de la Guerra Fría⁸, nuevas dinámicas de política interna reforzaban su sostén: el peso del lobby anticastrista en Florida, unido a la menguante importancia de Cuba para la seguridad estadounidense, empoderaba a los partidarios de las sanciones.

En segundo lugar, decantó la política estadounidense hacia Cuba por propiciar el colapso del Gobierno de la isla, frente a la estrategia dominante occidental hacia los otros regímenes socialistas en Europa del Este, China y Vietnam que promovía reformas económicas, con la esperanza de que la lógica del mercado forzase liberalizaciones políticas. Así, más que un instrumento de la política exterior, las sanciones fueron un guiño a los electores de Florida, un estado clave en las elecciones estadounidenses. El exilio anticastrista de Miami apostaba por al colapso del Gobierno cubano o una intervención estadounidense que les permitiera volver a La Habana; una meta maximalista que chocaba con los burócratas de Defensa y académicos afines (Schultz, 1994), quienes consideraban esta opción el peor escenario posible para la seguridad estadounidense en el Caribe⁹. Esta polémica dio como resultado una estrategia hacia Cuba que, en lugar de ser pensada estratégicamente –como entre 1959 y 1991– se convirtió en un collage de respuestas a grupos de presión, entre los cuales el principal fue el exilio cubano, aunque aparecieron los intereses de las compañías de telecomunicaciones, agricultores y burócratas de la seguridad, entre otros.

7. Cuban Democracy Act (CDA), promovida por el congresista Robert Torricelli.

8. El hecho de hacer pagar a la URSS el coste de mantener un aliado a noventa millas de Estados Unidos.

9. Un Estado fallido a noventa millas de la Florida serviría de plataforma para bandas criminales, dificultaría la lucha antinarcóticos y podría arrastrar a Estados Unidos a una intervención no deseada.

En tercer lugar, esta ley transfirió al Congreso poderes ejecutivos en política exterior, asociados al artículo 2 de la Constitución (prerrogativas presidenciales). Ante la resistencia de la Presidencia, se acomodó cierta flexibilidad a la rama ejecutiva para instrumentar un mecanismo de licencias *presidenciales*, con las que el presidente podría –en función de la seguridad nacional estadounidense o la «promoción de la democracia en Cuba»– permitir discrecionalmente transacciones comerciales y financieras prohibidas por las sanciones.

Y, en cuarto lugar, marcó importantes conflictos con terceros países. Estados Unidos sancionaba a compañías en terceros países, señalando a sus gobiernos su disposición a castigar a cualquier actor renuente a las preferencias en Miami por el colapso del régimen cubano. Para lidiar con ese mecanismo de licencias, emergió un nuevo *club* de abogados especializados en sanciones secundarias en Washington para asesorar la implementación o proteger a las industrias vulnerables (Psaki, 2018).

Las respuestas contra la Ley Torricelli no se hicieron esperar, como la resolución 73/8 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1992 titulada «Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba», que supuso una condena anual a las sanciones estadounidenses.

La Ley Helms-Burton (1996)

En 1996, en otra coyuntura electoral, el Congreso estadounidense aprobó la ley de la libertad cubana y la solidaridad democrática (LIBERTAD), conocida como Ley Helms-Burton (U.S. Congress, 2003b) por sus patrocinadores, el senador Jesse Helms y el congresista Dan Burton. Esta ley, que había sido previamente retirada como proyecto en 1995 ante una amenaza de veto del Ejecutivo, fue firmada por el presidente Bill Clinton al calor del derribo por Cuba de dos avionetas civiles estadounidenses.

La Ley Helms-Burton bloquea la promoción de inversiones y comercio en Cuba por parte de países aliados de Estados Unidos:

- En sus capítulos I y II establece que las sanciones buscan poner fin al régimen político cubano, como condición previa a su levantamiento. Asimismo, define las nacionalizaciones cubanas como un «robo» y a las empresas de terceros países que pudieran tener cualquier interacción con aquellas como «traficantes». Tales definiciones han permitido aplicar variados castigos –contra depósitos, pagos, seguros, transacciones de paso, etc.– en el ámbito económico y financiero.

- En sus capítulos III y IV, la ley codifica una lógica triangular al anunciar multas y la apertura de los tribunales estadounidenses a demandas contra entidades de terceros países que «traficaran» en conexión con las propiedades nacionalizadas en Cuba después de 1959. El capítulo IV establece la denegación de entrada a territorio estadounidense a ejecutivos y sus familiares como «traficantes».

Tan amplia era la divergencia entre las políticas estadounidense y europea en relación con Cuba que, en diciembre de 1996, el Consejo de la UE plasmó su rechazo a la extraterritorialidad de las sanciones estadounidenses con una Posición Común hacia la isla¹⁰ marcada, eso sí, por la oposición al régimen cubano del nuevo presidente del Gobierno español José María Aznar, del Partido Popular. Sin embargo, el desprecio a la soberanía y jurisdicción europeas en la Ley Helms-Burton era tal que ni siquiera la postura europea más anticomunista la podía aceptar¹¹. La rápida adopción de esta Posición Común contribuyó a empantanar la relación triangular pues puso a Europa, el pivote, en una lógica reactiva frente a Estados Unidos y Cuba. Aunque la versión final de la Posición Común distó de los deseos de Aznar, su invocación a una condicionalidad democrática hacia Cuba, por una parte, enrareció la relación con la isla y, por la otra, mitigó la resistencia a la Ley Helms-Burton.

Como apunta Adler-Nissen (2014), el caso cubano es un ejemplo clásico de estigmatización contraproducente llevada a cabo por Washington. Cuando el Gobierno cubano aparecía en el mundo poscomunista de 1996 con una identidad transgresiva hacia el orden liberal, el carácter extraterritorial y el desprecio del Congreso de Estados Unidos a las normas internacionales de soberanía – encarnados en la Ley Helms-Burton – posibilitaron que la diplomacia cubana desarrollase un nuevo rol en la posguerra fría como símbolo del rechazo a las sanciones de una política *imperial*, más transgresiva y antiliberal que el propio régimen cubano. Ello permitió un ejercicio de contraestigmatización en el que Washington perdió credibilidad y liderazgo.

10. 96/697/PESC: Posición común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba. Véase: Perera (2017).

11. Las motivaciones específicas de la Administración Aznar (1996-2004) contrastaron con la postura de la derecha francesa, bajo la Presidencia de Jacques Chirac, a favor de conducir la relación europea con Cuba desde valores, narrativas e intereses propios, desafiando la presión estadounidense. Otro Gobierno conservador de la Unión, el del británico John Major, también salió explícita y activamente contra esta ley (European Union, 1996).

Tabla 1. Votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas – Resolución que pide el fin del bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos a Cuba (1992-2019)

| Año | A favor | En contra | Abstenciones | Países en contra |
|------|---------|-----------|--------------|--|
| 1992 | 59 | 3 | 71 | Estados Unidos/Israel/Rumanía |
| 1993 | 88 | 4 | 57 | Estados Unidos/Israel/Paraguay |
| 1994 | 101 | 2 | 48 | Estados Unidos/Israel |
| 1995 | 117 | 3 | 38 | Estados Unidos/Israel/Uzbekistán |
| 1996 | 137 | 3 | 25 | Estados Unidos/Israel/Uzbekistán |
| 1997 | 143 | 3 | 17 | Estados Unidos/Israel/Uzbekistán |
| 1998 | 157 | 2 | 12 | Estados Unidos/Israel |
| 1999 | 155 | 2 | 8 | Estados Unidos/Israel |
| 2000 | 167 | 3 | 4 | Estados Unidos/Israel/Islas Marshall |
| 2001 | 167 | 3 | 3 | Estados Unidos/Israel/Islas Marshall |
| 2002 | 173 | 3 | 4 | Estados Unidos/Israel/Islas Marshall |
| 2003 | 179 | 3 | 2 | Estados Unidos/Israel/Islas Marshall |
| 2004 | 179 | 4 | 7 | Estados Unidos/Israel/Palau/Islas Marshall |
| 2005 | 182 | 4 | 1 | Estados Unidos/Israel/Palau/Islas Marshall |
| 2006 | 186 | 4 | 1 | Estados Unidos/Israel/Palau/Islas Marshall |
| 2007 | 184 | 4 | 1 | Estados Unidos/Israel/Palau/Islas Marshall |
| 2008 | 185 | 3 | 2 | Estados Unidos/Israel/Palau |
| 2009 | 187 | 3 | 2 | Estados Unidos/Israel/Palau |
| 2010 | 187 | 2 | 3 | Estados Unidos/Israel |
| 2011 | 186 | 2 | 3 | Estados Unidos/Israel |
| 2012 | 188 | 3 | 2 | Estados Unidos/Israel/Palau |
| 2013 | 188 | 2 | 3 | Estados Unidos/Israel |
| 2014 | 188 | 2 | 3 | Estados Unidos/Israel |
| 2015 | 191 | 2 | 0 | Estados Unidos/Israel |
| 2016 | 191 | 0 | 2 | - |
| 2017 | 191 | 2 | 0 | Estados Unidos/Israel |
| 2018 | 189 | 2 | 0 | Estados Unidos/Israel |
| 2019 | 187 | 3 | 2 | Estados Unidos/Israel/Brasil |

Fuente: Elaboración propia.

El acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea (1997-1998)

La Ley Helms-Burton creó una brecha insalvable entre los enfoques estadounidense y europeo sobre Cuba: para Estados Unidos, el enunciado «transición pacífica a la democracia» encubría la predeterminación de que los exiliados cubanos tendrían el papel rector en los cambios en la isla; Europa, por su parte, prefería apoyar actores reformistas en el Gobierno y opositores moderados con los cuales su empresariado y sociedad civil ya estaban en contacto. La UE, aunque no rechazaba todo uso de sanciones, favorecía la condicionalidad democrática como incentivo para favorecer una apertura tanto económica como política.

En 1997, la UE presentó una queja sobre las sanciones secundarias de la Ley Helms-Burton al tribunal de arbitraje de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Además de ello,

La Ley Helms-Burton creó una brecha insalvable entre los enfoques estadounidense y europeo sobre Cuba: para Estados Unidos, el enunciado «transición pacífica a la democracia» encubría la predeterminación de que los exiliados cubanos tendrían el papel rector en los cambios en la isla; Europa, por su parte, prefería apoyar actores reformistas en el Gobierno y opositores moderados.

la UE había aprobado sus propias contramedidas, como el reglamento 2271/1996 que establecía: 1) obligaciones de notificación a la Comisión Europea de los afectados por Ley Helms-Burton en su condición extraterritorial; 2) prohibición de proveer información o reconocer cualquier autoridad judicial de la Ley Helms-Burton por entes europeos, o acatar decisiones derivadas de su aplicación en tribunales de un tercer país, y 3) apertura de tribunales a contrademandas como remedio ante personas que usen dicha ley contra actores europeos, con posibilidad de obtener una compensación ejecutable (Vich y Heredia, 2019)¹².

En el contexto de la dinámica triangular asimétrica Cuba-UE-Estados Unidos, esta demanda apuntaba más a una cuestión de principios que a tensar el conflicto. Bruselas buscaba el respaldo legal para invalidar las sanciones estadounidenses contra sus compañías; más que de las pérdidas económicas en el mercado cubano, se resentía del trato humillante que el Congreso estadounidense imponía a los intereses europeos. El objetivo deseado se logró a medias.

En el contexto de la dinámica triangular asimétrica Cuba-UE-Estados Unidos, esta demanda apuntaba más a una cuestión de principios que a tensar el conflicto. Bruselas buscaba el respaldo legal para invalidar las sanciones estadounidenses contra sus compañías; más que de las pérdidas económicas en el mercado cubano, se resentía del trato humillante que el Congreso estadounidense imponía a los intereses europeos. El objetivo deseado se logró a medias.

12. En 2020, lo que era un procedimiento hipotético ha entrado en vigor, pues la compañía hotelera Iberostar ha pedido a la Comisión Europea pronunciarse al respecto de su participación en un juicio a partir de una demanda contra la compañía bajo el capítulo III de la Ley Helms-Burton.

Se quería un fallo que disuadiera a Washington imponiéndole reparaciones por los daños causados por sus sanciones secundarias, pero este quedó paralizado por los acercamientos entre ambas potencias en 1997 y 1998. Los capítulos III y IV de la Ley Helms-Burton fueron congelados y no hubo hasta 2019 –ya bajo la Presidencia Trump– procesos judiciales en Estados Unidos contra inversores europeos en Cuba ni denegaciones de visados.

El entendimiento firmado en 1998 por el subsecretario estadounidense de Comercio, Stuart Eizenstat, y el comisario europeo de Comercio, Leon Brittan, paralizó la apertura de demandas en los tribunales estadounidenses contra compañías europeas en Cuba, según el capítulo III de la Ley Helms-Burton, así como la denegación de visados estadounidenses a sus ejecutivos según el capítulo IV; asimismo, paralizó las sanciones secundarias más intrusivas, aunque otras, como las de índole financiero, se agudizaron. Con este acuerdo, Europa consiguió posponer un conflicto durante 20 años, pero al precio de congelar una respuesta política firme a la interferencia estadounidense extraterritorial. El propio Fidel Castro lo denunció como una capitulación europea, «amenazante» y «no ético» (Vicent, 1998). Así, mientras Estados Unidos fue afilando sus armas institucionales (como la Oficina de Control de Activos Extranjeros [OFAC, por sus siglas en inglés]) para aplicar sanciones secundarias, la respuesta europea careció de articulación. El acuerdo logró congelar el tema de Cuba en la agenda UE-Estados Unidos y previno la agudización de este conflicto entre ambas potencias, tanto por la aplicación retroactiva de la Ley Helms-Burton como por el carácter extraterritorial de las sanciones secundarias (Smis y Van Der Borght, 1999); además, fue particularmente relevante porque desactivó la urgencia entre el empresariado y los gobiernos europeos contra la política estadounidense hacia Cuba, mientras redujo el interés en Cuba de otros actores que podían haber creado una masa crítica de negocios difícil de ignorar.

Desde la perspectiva triangular, sin embargo, este entendimiento con Washington arrojó para Europa un resultado inferior a sus posibilidades, en referencia a su posición privilegiada de *pivot* en un triángulo romántico¹³ (Dittmer, 1981). La UE negoció el conflicto en torno a las sanciones secundarias como un tema transaccional, cuando en realidad se trataba de un problema *in crescendo* estadounidense de un mayor abuso de esas armas extraterritoriales

13. En un triángulo romántico como el de Estados Unidos-UE-Cuba, Europa tiene la posición privilegiada central, pues es el actor cortejado por los otros dos vértices: Cuba por estar necesitada de inversiones e inserción económica y Estados Unidos en la búsqueda de cooperación con su política de cambio de régimen por aislamiento.

de guerra económica. Europa, con el reglamento 2271 (1996)¹⁴, se pertrechó con un repertorio de contramedidas capaz de poner a Estados Unidos en una situación delicada, pero no tuvo la resistencia suficiente para forzar una decisión en la OMC que le podría haber sido favorable. Empleando la terminología de Kissinger (1973), actuó con «mediocridad», al preferir la «ganancia tangible» al «avance intangible de posiciones».

En la globalización neoliberal, Estados Unidos ha sido y es el «Estado privilegiado» (Farrel y Newman, 2019). La asimetría entre Estados Unidos y Europa no se expresa tanto en términos de *poder de mercado* (tamaño), como de la *vulnerabilidad al comercio bilateral* (la economía estadounidense es más abierta que la europea) y también en la posición aventajada del Gobierno estadounidense en el monitoreo y cierre de los principales nodos del sistema financiero internacional¹⁵. Con esas ventajas y una Europa incapaz de poner una represalia creíble sobre la mesa (Clark, 2004), ni invocar una decisión legal sobre comportamiento internacional apropiado, las fuerzas favorables al empleo de sanciones secundarias en Estados Unidos continuaron usándolas con impunidad.

Así, la tregua acordada en 1997 y 1998 se convirtió en una derrota a largo plazo. En primer lugar, lo *logrado* por Europa –las posposiciones semestrales a la apertura de juicios contra empresas europeas en las cortes judiciales estadounidenses al suspender el capítulo III de la ley Helms-Burton– fue un interés personal de Clinton desde que la ley se aprobó. Europa empujó una puerta abierta –transitó por una mínima ganancia tangible–, pero no logró el desmantelamiento legal del capítulo III, ni la exención para Europa del capítulo IV, por la oposición del senador Helms. En segundo lugar, para vindicar el multilateralismo europeo, hubiese sido más eficiente implementar en cada país las leyes nacionales antidotos contra la ley Helms-Burton, y activar al unísono el reglamento 2271 (1996) de la UE ante cualquier intento de implementación de las regulaciones de la extraterritorialidad, *no solo los capítulos III y IV*. Tal postura podría tener efectos disuasorios sobre actores estadounidenses interesados en derribar la posposición dando mayores espacios de negociación a los oponentes de sanciones en el congreso. Por último, Europa asumió como un diferendo comercial lo que era una guerra económica, por lo que

14. El Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección en contra de los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y en contra de las acciones basadas en ella o derivadas de ella, es un acuerdo de normas antidoto de la UE en respuesta a la Ley Helms-Burton.

15. Los llamados efectos «panóptico» (capacidad de ver las transacciones que tienen lugar, identificando vulnerabilidades) y «shock» (capacidad de cerrar el nodo a actividades o actores específicos, incrementando los costos de transacción asociados significativamente).

los entendimientos entre la UE y Estados Unidos de 1998 fueron solo un apaciguamiento, no una verdadera paz. No se negoció nada contra la persecución financiera extraterritorial, y bancos europeos acabaron pagando centenares de miles de millones de dólares en multas. Humillante fue la salida del ING holandés de Cuba, perdiendo 619 millones de dólares en multas (U.S. Department of Commerce, 2012); también lo fueron las multas de la OFAC estadounidense por transacciones con Cuba –bajo las administraciones Bush y Obama– contra bancos europeos como el BNP Paribas, el Commerzbank, Deutsche Bank, Credit Suisse y National Bank of Scotland.

Ley de Reforma de Sanciones Comerciales y Fomento de las Exportaciones de 2000

Convertida la política estadounidense hacia Cuba en campo de batalla de la política interna, nuevos actores entraron en juego al inicio del nuevo milenio y a las puertas de la nueva Administración de George W. Bush, con perjuicio para el lobby proembargo, pero sin preocupación alguna por las sanciones secundarias o la coherencia sistémica de la política exterior. A esos nuevos grupos con intereses hacia Cuba se unieron los agricultores del Medio Oeste estadounidense. En 2000, la Ley de Reforma de Sanciones Comerciales y Fomento de las Exportaciones (Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000, TSRA) permitió a compañías estadounidenses vender alimentos a Cuba. Esta autorización de venta de alimentos a Cuba incluía transacciones, por las cuales la OFAC impone sanciones a entidades europeas. Dos ejemplos de esto serían el uso del dólar y los barcos autorizados a llevar productos agrícolas estadounidenses. En este caso, ni las compañías estadounidenses vendedoras de alimentos ni los barcos autorizados a ir a Cuba por licencias otorgadas están sujetos a multas ni al castigo de 180 días sin tocar puerto estadounidense. En cambio, navieras, empresas del sector alimentario e incluso ONG europeas que usen el dólar en transacciones con Cuba son perseguidas por la OFAC, sin poder solicitar licencias a menos que se registren como estadounidenses.

A pesar del discurso sobre las responsabilidades compartidas en la OTAN – que la Administración de George W. Bush invocó, por ejemplo, para discutir en términos amigables discrepancias sobre la invasión de Irak–, Washington montó una maquinaria para imponer sanciones secundarias contra las empresas europeas, a tono con las preferencias de los exiliados cubanos radicales. La OFAC, bajo la dirección del veterano Richard Newcomb, proyectó al Departamento del Tesoro como una policía financiera de poderes extraterritoriales. El nuevo diseño de sanciones financieras abrió el poderoso distrito sur de Manhattan a

juicios contra filiales bancarias europeas en Wall Street. Varias sanciones a bancos europeos partieron de la premisa ficticia de que, al tener oficina en Nueva York, toda la operación del banco europeo estaba bajo jurisdicción estadounidense. Al estirar la jurisdicción estadounidense, se percibía como una violación de la ley estadounidense cualquier transacción con Cuba desde Europa. El mero uso del dólar, que tiene su razón histórica en los acuerdos de Bretton Woods, se convirtió por parte de ese poder extraterritorial de la OFAC en pretexto para multas multimillonarias.

La OFAC aprovechó la cooperación de los aliados en el sistema de mensajería interbancario SWIFT (efecto panóptico) –aprobada a tenor de la lucha antiterrorista– para recolectar información y golpear a compañías y bancos europeos en transacciones con Cuba, un país al que ninguna institución europea había calificado como patrocinador del terrorismo. Además, como esas acciones de la OFAC están generalmente cubiertas por la Ley Patriota (2001), las posibilidades de alcanzar remedios legales a estos abusos son casi nulas, por lo que ni un solo banco de las instituciones financieras internacionales penalizado ha batallado en las cortes las multas impuestas (Valdez, 2019).

El corto deshielo de Barack Obama (2009-enero de 2017)

Durante los primeros seis años de la Administración Obama, los mecanismos de persecución financiera se refinaron por la mejoría en la eficiencia y rango de la OFAC, que impuso las mayores multas a bancos europeos por sus operaciones con Cuba. La OFAC cobró 56 multas en concepto de sanciones a Cuba por un importe de 14.272 millones de dólares (U.S. Treasury Department, 2014).

En el segundo mandato de Obama, la hipótesis de que el Gobierno cubano colapsaría sin Fidel Castro demostró ser falsa. Tras el sexto congreso del Partido Comunista de Cuba en 2011, Raúl Castro emprendió reformas que transformaron la percepción sobre Cuba de rezago de la Guerra Fría a «país en transición». En 2014 se apuntaban más cambios, incluida la primera transición intergeneracional, con un relevo presidencial programado entre 2018 y 2021. Asimismo, el Gobierno cubano mejoró su relación con China y Rusia –proveyendo un significativo contrapeso a las presiones de Estados Unidos– y encontró apoyos diplomáticos para cuestionar la posición común de 1996 en varios interlocutores europeos: Francia, Italia y los Países Bajos, a los cuales se sumó la gestión continuada de dos administraciones españolas de signo político distinto (la de Rodríguez Zapatero y la de Rajoy). Cuba y la UE negociaron, por fin, una salida del atolladero que supuso la falta de rumbo de la Posición Común Europea de 1996.

En este contexto, el 17 de diciembre de 2014, los presidentes Raúl Castro y Barack Obama anunciaron el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos. En junio de 2015, el segundo eliminó a Cuba de la lista del Departamento de Estado sobre países patrocinadores del terrorismo y se elevaron a rango de embajada las secciones de intereses en sus respectivas capitales. Aunque Obama firmó 22 acuerdos con el Gobierno de la isla y otorgó múltiples licencias como excepción a las sanciones, su Administración aceptó la lógica de que solo el Congreso podría eliminar las sanciones codificadas en leyes. A diferencia de las experiencias de acercamiento entre Cuba y Estados Unidos bajo las administraciones Ford y Carter (Leogrande y Kornbluh, 2014) –que comenzaron con aperturas en lo multilateral y con deferencia estadounidense hacia los aliados–, en la distensión del período de Obama predominó la iniciativa bilateral, con escasa atención al desmantelamiento de las sanciones secundarias. Esta Administración, de hecho, insistió y alentó a actores estadounidenses a usar las excepciones al embargo, pero continuó multando a terceros. Entre diciembre de 2014 y el fin del mandato de Obama, en enero de 2017, la OFAC usó sanciones secundarias y recolectó 2.842 millones de dólares. El centro de esas sanciones tuvo como blanco a bancos europeos¹⁶.

El Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (ADPC) Cuba-UE (2016)

El 12 de diciembre de 2016, Cuba y la UE firmaron el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (ADPC) que reemplazó la Posición Común Europea de 1996. Al ADPC contribuyó la disposición europea a reformular la condicionalidad democrática desde un diseño más flexible. Más allá de las consecuencias bilaterales en las tres áreas que proclama –diálogo político, cooperación y comercio–, el acuerdo tiene un efecto triangular: Europa y Cuba pueden coordinar protecciones contra las sanciones secundarias estadounidenses. La UE y Cuba ya han celebrado dos sesiones sobre «la imposición de medidas coercitivas unilaterales»: la primera en noviembre de 2018 (en Bruselas) y la segunda en noviembre de 2019 (en La Habana)¹⁷.

16. Entre las multas más significativas están las impuestas al banco alemán Commerzbank por 1.710 millones de dólares, al banco francés Credit Agricole por 1.116 millones de dólares y al también francés BNP Paribas por 8.900 millones de dólares por transacciones con Cuba, Irán y Sudan (Sayre, 2016).

17. «UE-Cuba: propiciar nuevos y más sostenibles proyectos para el desarrollo». *OPCIONES. Semanario económico y financiero de Cuba* (7 de enero de 2020) (en línea) <http://www.opciones.cu/cuba/2020-01-07/ue-cuba-propiciar-nuevos-y-mas-sostenibles-proyectos-para-el-desarrollo/>

El ADPC es un proyecto que incluye conversaciones entre el ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, el Alto Representante para Asuntos Exteriores de la UE y las cancillerías europeas. Además, las partes han agregado sesiones de diálogo con el empresariado y la sociedad civil de los países afectados. En la segunda sesión, por ejemplo, Katja Aftheldt, directora de México, América Central y el Caribe en el servicio exterior de la UE, dialogó con los empresarios de cadenas hoteleras europeas como la francesa Accor y las españolas Barceló y Meliá (OnCuba, 2019). Unos meses antes de este encuentro, la entonces Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, había declarado que Europa no permitiría que Estados Unidos definiera su relación con Cuba, ya enmarcada en el ADPC. En compañía de la comisaria europea de Comercio, Cecilia Maelmstrom, advirtió al secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo, que «considerarían todas las opciones a su disposición incluida la defensa de sus derechos en la OMC para responder» a la activación del capítulo III de la Ley Helms-Burton (Tidey, 2019). Junto a la ministra canadiense Christa Friedland, Mogherini y Maelmstrom alertaron también de que «nuestras leyes permiten que, a las demandas estadounidenses bajo esa ley, sigan contrademandas en las jurisdicciones canadiense y europea» (Comisión Europea, 2019). En una visita a La Habana, Stefano Manservigi, director general de Cooperación Internacional y Desarrollo de la UE, aclaró que la ley europea «prohíbe cooperar con la aplicación de la ley estadounidense y ofrece la posibilidad de presentar contrademandas» (EFE-DPA, 2019).

Las sanciones de la Administración Trump (2017-2019)

Con la llegada de Donald Trump a la Presidencia estadounidense, se restauró el enfoque de la Ley Helms-Burton en la relación con Cuba. En el plano de las sanciones secundarias, tres elementos sentarían las bases de esta aproximación:

- En primer lugar, aumentan los esfuerzos por golpear la cooperación o venta de servicios médicos cubanos a terceros países, mencionando especialmente a Venezuela. Desde abril de 2019, Trump ha impuesto sanciones a varias compañías navieras, incluyendo algunas europeas, por transportar petróleo venezolano a la isla, lo que ha provocado la falta de combustible. Ello ha afectado a la población cubana, al Gobierno y a los inversores extranjeros, pero también ha causado el alineamiento de la población con sus líderes (Vidal, 2019).
- En segundo lugar, la persecución prioriza las transacciones financieras con Cuba desde terceros países. En septiembre de 2019, el Departamento del

Tesoro prohibió las transacciones U-turn, que permitían a las instituciones bancarias *estadounidenses* procesar transferencias de fondos que comenzaran y terminaran fuera de Estados Unidos. No se trata de transacciones ilegales, sospechosas o sujetas a sanción alguna en esos países de origen y destino, en Cuba o en Estados Unidos. Por ejemplo, la financiación por una fundación alemana de la participación de un científico cubano en una conferencia en México, si es canalizada a través de una operación bancaria en Estados Unidos puede ser congelada e investigada. Cualquier conexión con Cuba obliga a los bancos con alguna presencia en el mercado estadounidense a congelar e informar de la transacción a riesgo de multas multimillonarias.

- En tercer lugar, se reactiva el artículo III de la Ley Helms-Burton. Tal como anunció el entonces asesor de Seguridad Nacional, John Bolton, el 2 de mayo de 2019, se abren los tribunales estadounidenses a las demandas contra aquellos «que trafican con las propiedades confiscadas». Bajo esta ley, esos demandantes no tenían por qué ser estadounidenses en el momento de la nacionalización cubana de sus propiedades. Hasta la fecha, se han presentado demandas de miles de millones de dólares en los tribunales estadounidenses contra compañías europeas, particularmente hoteleras.

Al reabrir el capítulo III, Trump ha obviado los entendimientos de 1998 por los que la UE aceptaba no presentar disputa ante el tribunal de arbitraje de la OMC a cambio de congelar las demandas contra sus inversores. Sin embargo, Europa hoy está más limitada en la OMC, ya que la Administración Trump se niega a nombrar jueces para ese órgano (Swanson, 2019) y, sin un mínimo quorum, este no puede funcionar. Algunos expertos coinciden en afirmar que, a largo plazo, Trump está socavando una organización que tiende a favorecer a Estados Unidos, el mayor beneficiado de la existencia del panel de solución de controversias comerciales (Jacobson, 2019). Al respecto, el diplomático español Josep Borrell, en su toma de posesión como Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión, condenando el «bloqueo» estadounidense a Cuba, afirmó que la UE «no podía ignorar que el comercio, la tecnología, el dinero y los datos *son utilizados como armas*». Borrell también anunció que América Latina sería una prioridad en la agenda de su mandato (Jiménez, 2019). Esas señales apuntan a un cierto énfasis en el tema de las sanciones secundarias como arma de guerra económica¹⁸.

18. En medio de su transición al cargo en Bruselas, Borrell viajó a Cuba tres veces en un año como parte de la preparación del viaje de los reyes españoles a propósito del 500 aniversario de La Habana.

Las sanciones secundarias en la dinámica triangular asimétrica Estados Unidos-UE-Cuba

La teoría de los triángulos estratégicos propuesta por Dittmer (1981) clasifica a estos a partir de patrones de amistad u hostilidad entre los vértices. Las relaciones triangulares entre Estados Unidos, la UE y Cuba se tipifican como un *triángulo romántico* ya que, en tanto la relación entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos es de enemistad, ambos adversarios cortejan a la UE (pívot) con estrategias de relación cordial, en el caso cubano, y de alianza en la OTAN, por parte de Estados Unidos.

En términos de tamaño y vulnerabilidad comercial bilateral, se puede hablar de un triángulo con simetría en lo económico entre las dos potencias. El carácter de actor colectivo de la UE, combinado con el rechazo a rumbos contenciosos como preferencia e identidad europea, se expresan en el consenso de su política exterior común. Europa tiene un mercado y un desarrollo económico comparable al de Estados Unidos, y bajo su jurisdicción operan también nodos financieros de gran calibre como los de Londres (al menos hasta el Brexit), Frankfurt y La Hulpe (Bélgica), donde se basa el sistema SWIFT de coordinación bancaria. Sin embargo, a pesar de su condición privilegiada de pívot y su poderío económico, ¿por qué Europa ha terminado en una posición desfavorable, con sanciones secundarias estadounidenses que penalizan a sus empresas y reducen su capacidad de influir en el comportamiento del Gobierno cubano en materia económica y de derechos humanos?

La asimetría va más allá de los factores materiales, e incluye la capacidad de acción colectiva. Europa atravesó un proceso decisivo de desarrollo institucional entre 1992-2019 y vivió una expansión de 12 a 27 miembros, así como la conformación e integración de instituciones para una política exterior colegiada. Pero las disensiones entre los países europeos han permitido a Estados Unidos y a Cuba usar la multiplicidad de políticas exteriores europeas para contraponer diferencias entre sus políticas nacionales y de estas con la política exterior común. Esas disensiones europeas y su vulnerabilidad a presiones de terceros indican más un triángulo triple asimétrico Estados Unidos>UE>Cuba.

La asimetría va más allá de los factores materiales, e incluye la capacidad de acción colectiva. Europa atravesó un proceso decisivo de desarrollo institucional entre 1992-2019 y vivió una expansión de 12 a 27 miembros, así como la conformación e integración de instituciones para una política exterior colegiada. Pero las disensiones entre los países europeos han permitido a Estados Unidos y a Cuba usar la multiplicidad de políticas exteriores europeas para contraponer diferencias entre sus políticas nacionales y de estas con la política exterior común. Esas disensiones europeas y su vulnerabilidad a presiones de terceros indican más un triángulo triple asimétrico Estados Unidos>UE>Cuba.

Por otra parte, al generar un ambiente de castigo e incertidumbre en torno a los posibles inversionistas europeos, canadienses y latinoamericanos en Cuba,

las sanciones secundarias de Washington empujaron a Cuba a una mayor interacción con actores no democrático-liberales, como Rusia, China, Vietnam y Venezuela. Estados Unidos no solo entorpecía la actividad económica europea en Cuba, sino que las sanciones estadounidenses favorecían la consolidación de un nacionalismo radical y un tipo de economía de mercado menos en línea con los preceptos de un orden liberal, con menos competición, protección al consumidor y transparencia, con socios no liberales y fundamentada como respuesta a situaciones de emergencia y acoso externo.

Las administraciones Bush y Trump rompieron con el entendimiento de Birmingham con la UE de procurar modificaciones a la ley Helms-Burton y reducir la fricción entre los dos grandes bloques económicos. Así, se hizo más difícil que Estados Unidos y la UE pudiesen colaborar en un código de inversiones al estilo de los principios Sullivan en Sudáfrica o un compromiso constructivo, con sanciones inteligentes bien dirigidas¹⁹. Ese tipo de políticas, aunque quizás las óptimas desde una perspectiva triangular asimétrica de actor racional, carecen de asidero hoy, por la larga historia de sanciones indiscriminadas. Contrario a las preferencias de Europa por una ruptura pactada en Cuba (estilo pacto de la Moncloa), la polarización entre los oponentes y partidarios del embargo, y su poder configurador de agendas, ha bombardeado el centro que han pretendido ocupar sin éxito varios grupos moderados en Cuba y Miami desde 1994.

Conclusión

Este artículo analiza la dinámica de las sanciones secundarias en un triángulo romántico asimétrico: Estados Unidos>/=UE; Estados Unidos>Cuba y UE>Cuba. La asimetría se expresa de múltiples formas: 1) disparidad de capacidades materiales, como poder militar y económico; 2) disparidad de atención al vínculo con Estados Unidos y su efecto triangular en la relación con terceros, que favorece a Cuba; y 3) disparidad de conectividad, control de nodos e información y capacidad institucional a favor de Estados Unidos con respecto a la promoción de sanciones secundarias frente a Cuba y Europa.

19. En el código Sullivan aplicado a Sudáfrica durante el apartheid, en lugar de sanciones abarcadoras a martillo se establecen criterios de responsabilidad social corporativa a observar por los potenciales inversionistas. Las sanciones inteligentes castigarían comportamientos de particulares entidades o individuos, no a toda la población. Además seguirían principios humanitarios para mitigar la asignación de culpas contra el país sancionador.

Las sanciones secundarias agravan los problemas de seguridad internacional derivados de la situación cubana. Lejos de promover los derechos humanos en la isla u otros países con los que se vincula el Gobierno cubano —en misiones de salud, por ejemplo—, las sanciones secundarias dificultan la defensa de esas normas internacionales. Lejos de alinear liberalismo y nacionalismo, la política de sanciones secundarias exacerba la tensión entre esas dos corrientes, al presentar la promoción de derechos humanos como imposición imperialista.

La paradoja hegemónica que representan las sanciones secundarias en su política hacia Cuba socava la credibilidad de Estados Unidos como baluarte de un orden liberal. Este país actúa, precisamente, contra la triada del orden liberal: libre comercio, autodeterminación según normas de derecho internacional y multilateralismo.

La paradoja hegemónica que representan las sanciones secundarias en su política hacia Cuba socava la credibilidad de Estados Unidos como baluarte de un orden liberal.

Ese uso indiscriminado de sanciones secundarias fue potenciado por la falta de un balance apropiado de sus consecuencias. Tal y como apuntaba el informe de la

oficina de rendición de cuentas del Gobierno estadounidense (U.S. Government Accountability Office, 2019), los departamentos del Tesoro, Estado y Comercio evalúan las sanciones según su impacto en la economía y comercio del país cuyo Gobierno o comportamiento se pretende cambiar, sin tener en cuenta su eficacia ni sus efectos políticos en terceros países o en el orden internacional. Esa valoración de impactos limitada solo a los efectos económicos en el país-objetivo final de las sanciones es inadecuada por varias razones: 1) no evalúa integralmente la eficacia, riesgos ni costos de las sanciones en la relación del sancionador o el sancionado con terceros; 2) ignora importantes efectos triangulares como el costo de oportunidad de las sanciones en las capacidades de coordinación de influencia con los aliados europeos hacia el país sancionado; 3) no considera los vacíos y oportunidades que la ausencia ya no solo de Estados Unidos, sino también de sus aliados, ofrece a potencias alternativas; 4) no refleja efectos intangibles que las sanciones secundarias tienen en la competición entre variantes de capitalismo que tiene lugar en el mundo en desarrollo; 5) y no evalúa los efectos que en la calidad de las alianzas internacionales de Estados Unidos crea la imposición de sanciones.

De este modo, en las sanciones hacia Cuba, no ha dominado una racionalidad de política exterior, sino de aquiescencia al lobby anticastrista proembargo en Florida y sus legisladores asociados. En 2003, como ejemplo, una

investigación del comité de finanzas del Senado reveló que, en 2002, de 128 funcionarios de personal, la OFAC tenía destinados a 21 funcionarios (15%) para controlar las actividades relativas a Cuba y apenas dos seguían la pista a los activos sospechosos de pertenecer a Saddam Hussein y Osama Bin Laden (Landau-French, 2009). Con esa distribución de prioridades, justo después de los atentados terroristas del 11-S y antes de la invasión estadounidense a Irak, la OFAC tomó ventaja de la cooperación de Europa en la batalla contra el terrorismo yihadista para informarse y luego castigar las transacciones europeas con Cuba.

En definitiva, la política de bloqueo estadounidense hacia Cuba, con la Ley Helms-Burton a la cabeza, ha exhibido, sobre un tema relativamente menor en el contexto de poder mundial, una preferencia por lo contencioso no solo respecto a Cuba sino también a sus principales aliados europeos. Aunque es difícil medir algunos de esos *otros efectos* que esta actuación ha conllevado, es fácil reconocer los drenajes de autoridad y el daño que esas fricciones y conflictos han producido en la calidad de las alianzas y la sostenibilidad de una primacía liberal, ya sea unilateral estadounidense o multilateralmente colegiada.

Referencias bibliográficas

- Adler-Nissen, Rebecca. «Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms and Order in International Society». *International Organization*, vol. 68, n.º 1 (2014), p. 143-176.
- Baldwin, David. «The Sanctions Debate and the Logic of Choice». *International Security*, vol. 24, n.º 3 (1999), p. 80-107.
- Bull, Hedley. *The anarchical society: A Study of Order in World Politics*. Londres: McMillan, 1977, p. 194-222.
- Clark, Harry. «Dealing with U.S. extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures». *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 20, n.º 63 (2004), p. 455-489.
- Comisión Europea. «Declaración conjunta de la Alta Representante / Vicepresidenta Federica Mogherini y de la Comisaria Europea de Comercio Cecilia Malmström sobre la decisión de los Estados Unidos de aplicar el Título III de la Ley Helms Burton (Ley Libertad)». Bruselas: Comisión Europea (17 de abril de 2019) (en línea) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/STATEMENT_19_2171
- Dittmer, Lowell. «The Strategic Triangle: An Elementary Game Theoretical Analysis». *World Politics*, vol. 33, n.º 4 (1981), p. 485-516.

- Drezner, Daniel. «Does the U.S. government need to assess economic sanctions better?». *Washington Post*, (9 de octubre de 2009) (en línea) <https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/10/09/does-us-government-need-assess-economic-sanctions-better/>
- EFE-DPA. «EU urges companies to counterattack US lawsuits on Cuba». *EFE*, (17 de abril de 2019) (en línea) <https://www.efe.com/efe/english/world/eu-urges-companies-to-counterattack-us-lawsuits-on-cuba/50000262-3954708>
- European Union. «EU takes action against Helms-Burton, D'Amato Acts». *Eurecom*, vol. 8, n.º 9 (octubre de 1996) (en línea) <http://aei.pitt.edu/83523/1/8.9.pdf>
- Farrell, Henry y Newman, Abraham. «Weaponized Interdependence». *International Security*, vol. 44, n.º 1 (2019), p. 42-79.
- Gordon, Joy. «Revisiting Smart Sanctions». *Ethics & International Affairs*, vol. 25, n.º 3 (2011), p. 315-335.
- Gordon, Joy. «The Hidden Power of the New Economic Sanctions». *Current History*, vol. 118, n.º 804 (2019), p. 3-10.
- Jacobson, Louis. «Did Donald Trump turn around US record in the WTO?». *Politifact*, (16 de agosto de 2019) (en línea) <https://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2019/aug/16/donald-trump/did-donald-trump-turn-around-us-record-wto/>
- Jiménez, Rosa. «Borrell se estrena ante ministros de la UE pidiendo unidad para ser potencia global». *La Vanguardia* (19.12.2019) (en línea) <https://www.lavanguardia.com/politica/20191209/472141698928/borrell-se-estrena-ante-ministros-ue-pidiendo-unidad-para-ser-potencia-global.html>
- Kaplowitz, Donna R. *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions Against Cuba*. Boulder: Lynne Reiner, 1998.
- Kissinger, Henry. *Un mundo restaurado*. Mexico, DF: Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Landau-French, Anya. *Options for Engagement: A resource guide for reforming U.S. policy towards Cuba*. Arlington: Lexington Institute, 2009.
- Leogrande, William y Kornbluh, Peter. *Back Channel To Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*. Chappel Hill: University of North Carolina Press, 2014.
- Lew, Jacob J. U.S. «Treasury Secretary Jacob J. Lew on the Evolution of Sanctions and Lessons for the Future». Carnegie Endowment for International Peace (30 de marzo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 17.07.2020] <https://carnegieendowment.org/2016/03/30/u.s.-treasury-secretary-jacob-j.-lew-on-evolution-of-sanctions-and-lessons-for-future/ivpl>

- Lopez, George. «In Defense of Smart Sanctions». *Ethics & International Affairs*, vol. 26, n.º 1 (2012), p. 135-146.
- Lopez, Juan J. *Democracy Delayed*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2002.
- Mearsheimer, John. *The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press, 2018.
- Meyer, Jeffrey A. «Second Thoughts on secondary sanctions». *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 30, n.º 3 (2009), p. 905-967.
- O'Sullivan, Meghan. *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*. Washington, D.C.: Brookings Institutions, 2003.
- OnCuba. «Cuba y la UE abordan en La Habana escalada del embargo de Estados Unidos». *OnCubanews*, (29 de noviembre de 2019) (en línea) <https://oncubanews.com/cuba/cuba-y-la-ue-abordan-en-la-habana-escalada-del-embargo-de-eeuu/>
- Pape, Robert. «Why Economic Sanctions don't work». *International Security*, vol. 22, n.º 2 (1997), p. 90-136.
- Perera, Eduardo. *La Política de la Unión Europea hacia Cuba: Construcción, Inmovilismo y Cambio (1992-2017)*. La Habana: Ruth Casa Editorial-Fundación Friedrich Ebert, 2017.
- Psaki, Jen. «Sanctions 101 How Sanctions are implemented. Conversation with Gretta Lichtenbaum». *Sanctions 101 DiploPod-Podcast*, (17 de octubre de 2018) (en línea) <https://the-world-unpacked.simplecast.com/episodes/023430bb-023430bb>
- Sayre, Anne. «Cuba sanctions eased but enforcement trend well behind the curve». *SanctionsAlert.com* (14 de diciembre de 2016) (en línea) <https://sanctionsalert.com/cuba-sanctions-eased-but-enforcement-trend-well-behind-the-curve/>
- Schultz, Donald. «The United States and Cuba: From strategic conflict to constructive engagement». En: Schultz, Donald. *Cuba after the Cold War*. Westport: Greenwood Press, 1994, p. 145-174.
- Slaughter, Anne Marie. *The Chessboard and the web*. New Haven: Yale University Press, 2017.
- Smis, Stefaan y Van Der Borght, Kim. «The EU-U.S. Compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts». *American Journal of International Law*, vol. 93, n.º 1 (1999), p. 227-236.
- Spadoni, Paolo. *Failed Sanctions: Why the U.S. embargo on Cuba could never work*. Gainesville: University of Florida Press, 2010.
- Swanson, Ana. «Trump Cripples the WTO as Trade War Rages». *The New York Times*, (8 de diciembre de 2019) (en línea) <https://www.nytimes.com/2019/12/08/business/trump-trade-war-wto.html>

- Thomas, Daniel. *The Helsinki Effect*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Tidey, Alice. «EU warns of Lawsuits if US targets European interests in Cuba». *Euronews*, (18 de abril de 2019) (en línea) <https://www.euronews.com/2019/04/18/eu-warns-of-lawsuits-if-us-targets-european-interests-in-cuba>
- U.S. Congress. «Cuban Democracy Act of 1992 (October 23, 1992)». En: Rennack, Dianne y Sullivan, Mark. *U.S.-Cuban Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations*. Washington. DC: Atlantic Council, 2003a, p. 75-83.
- U.S. Congress. «Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996 (March 12, 1996)». En: Rennack, Dianne y Sullivan, Mark. *U.S.-Cuban Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations*. Washington, D.C.: Atlantic Council of the United States, 2003b, p. 85-131.
- U.S. Department of Commerce. «ING Bank N.V. Agrees to Forfeit \$619 Million for Illegal Transactions with Cuban and Iranian Entities». *Bureau of Industry and Security*, U.S. Department of Commerce, (12 de junio de 2012) (en línea) <https://www.bis.doc.gov/index.php/all-articles/66-about-bis/newsroom/press-releases/370-ing-bank-n-v-agrees-to-forfeit-619-million>
- U.S. Government Accountability Office. *Economic Sanctions. Agencies Assess Impacts on Targets, and Studies Suggest Several Factors Contribute to Sanctions' Effectiveness*. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office, 2019.
- U.S. Treasury Department. «Treasury reaches largest ever Sanctions related settlement with BNP Paribas». *Press center* (30.06.2014) (en línea) <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2447.aspx>
- Valdez, Nelson. «Cuba, OFAC, Fines and Extraterritoriality». *Counterpunch*, (26 de septiembre de 2019) (en línea) <https://www.counterpunch.org/2019/09/26/cuba-ofac-fines-and-extraterritoriality/>
- Vicent, Mauricio. (1998). «Castro advierte que ningún entendimiento entre la UE y Estados Unidos puede realizarse a cuenta de Cuba». *El País* (25 de mayo de 1998).
- Vich, David y Heredia, Ivan. «Ley Helms-Burton: ¿qué implica y de qué mecanismos de defensa disponen los particulares y empresas de la UE?». *garrigues.com*. (5 de marzo de 2019) (en línea) https://www.garrigues.com/en_GB/new/helms-burton-act-what-does-it-involve-and-what-defense-and-reaction-mechanisms-do-european

- Vidal, Pavel. «Las respuestas cubanas a la guerra economica de Estados Unidos». *Cuba Capacity Building Project*, Columbia University, (23 de Diciembre de 2019) (en línea) <https://horizontecubano.law.columbia.edu/content/las-respuestas-cubanas-la-guerra-economica-de-los-estados-unidos>
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Relations*. Nueva York: Cambridge University Press, 1999.
- Womack, Brantly. *Asymmetry and International Relationships*. Nueva York: Cambridge University Press, 2016.

FORO INTERNACIONAL

1960 | 2020

VOL. LX

JULIO-SEPTIEMBRE, 2020

NÚM. 3

241

Juan C. Olmeda y Blanca Torres
Presentación

Soledad Loaeza
La presidencia acorralada de Enrique Peña Nieto

Graciela Bensusán y Kevin J. Middlebrook
Cambio político desde afuera hacia adentro. Influencia
comercial estadounidense y reforma de los derechos
laborales en México

Javier A. Vadell y Clarisa Giaccaglia
El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano:
la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral

Luz María de la Mora
El comercio México-Guatemala: retos y oportunidades
para mejorar la relación bilateral

Iván González Sarro
Veinte años de relaciones estratégicas de la Unión Europea
con América Latina y el Caribe (1999-2019): análisis de la
evolución de sus “tres pilares” fundamentales

Sección especial

En torno al libro *Agrarian Crossings: Reformers and the
Remaking of the US and Mexican Countryside*
Textos de *Mónica Serrano, Tore C. Olsson, Amy C. Offner, Susan Gauss*
y *Gabriela Soto Laveaga*

EL COLEGIO DE MÉXICO

Jugar a ser enemigos: Belarús entre los regímenes de sanciones de la UE y Rusia

Playing the enemies: Belarus finds itself in between EU and Russian sanctions regimes

Ryhor Nizhnikau

Investigador sénior, The EU's Eastern Neighbourhood and Russia Research Programme, Finnish Institute of International Affairs, Finlandia. ryhor.nizhnikau@fiia.fi. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5833-9707>

Cómo citar este artículo: Nizhnikau, Ryhor. «Jugar a ser enemigos: Belarús entre los regímenes de sanciones de la UE y Rusia». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre de 2020), p. 113-137. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.113

Resumen: Este artículo analiza los efectos sobre Belarús de las sanciones de la Unión Europea (UE) contra Rusia, por un lado, y de las que Rusia impuso a los productos de Ucrania y de la UE, por el otro. Las sanciones internacionales generaron nuevas oportunidades políticas y económicas para las autoridades bielorrusas, quienes intentaron aprovecharlas. Sin embargo, ello produjo el efecto contrario. Los esfuerzos de Minsk por nadar entre dos aguas (manteniendo los beneficios que le ofrecía Moscú y mejorando las relaciones con la UE) resultaron contraproducentes y aumentaron la desconfianza de Moscú, Bruselas y Kiev. Tras una aproximación teórica sobre la política exterior de los estados pequeños, este artículo muestra cómo Belarús salió perjudicada de sus intentos por aprovecharse de los regímenes de sanciones de la UE y de Rusia.

Palabras clave: sanciones, confianza, evasión de sanciones, Belarús, Rusia, Ucrania, Unión Europea

Abstract: *This paper analyses the effects on Belarus of European Union (EU) sanctions against Russia, on the one hand, and Russian sanctions on Ukrainian and EU goods, on the other. International sanctions opened up new political and economic opportunities that the Belarusian authorities sought to capitalise on. But Minsk's attempts to swim between two waters (retaining the benefits Moscow offered while improving relations with the EU) have backfired and distrust towards Minsk has grown in Moscow, Brussels and Kiev. A theoretical approach is made to the foreign policy of small states, before this paper shows how Belarus has been harmed by its attempts to take advantage of EU and Russian sanctions regimes.*

Key words: *sanctions, trust, evasion of sanctions, Belarus, Russia, Ukraine, European Union*

En 2014, tras la anexión de Crimea por parte de Rusia y el inicio de las hostilidades en el Donbás, Belarús¹ se encontró en el centro de una red de regímenes de sanciones. La Unión Europea (UE), Estados Unidos y Ucrania impusieron una serie de sanciones a Rusia, y esta impuso un embargo a los productos agrícolas de la UE que impidió que grandes proveedores de pescado, fruta y productos lácteos pudieran acceder a su mercado, como también restringió la circulación de bienes y personas, incluida la exportación de petróleo y sus derivados hacia Ucrania. En este contexto, este artículo estudia la evolución de las políticas de Belarús con respecto a Rusia, Ucrania y la UE; en particular, analiza el efecto que dichas sanciones tienen en sus relaciones con ellos. Desde la independencia del país en 1991, la política exterior de Belarús se ha centrado tradicionalmente en Rusia, de la que ha sido un aliado clave y miembro de sus principales iniciativas de integración. Las relaciones bilaterales entre ambos países se fueron institucionalizando a la vez que el refuerzo de la cooperación económica y securitaria acompañó una coordinación de sus políticas exteriores. Mientras Minsk apoyaba al Kremlin y sus iniciativas en la esfera internacional, las relaciones con Occidente se complicaron. Belarús acusaba públicamente a la UE y a Estados Unidos de intentar promover un cambio de gobierno, al tiempo que ambas potencias sancionaban constantemente a Belarús por múltiples violaciones de los derechos humanos y electorales. En el período 2008-2010, se produjo una distensión excepcional de las relaciones entre Belarús y la UE que el país usó para negociar con Rusia. Sin embargo, el resultado fue otro ciclo de sanciones y el afianzamiento de la integración entre Belarús y Rusia.

Desde 2014, la política exterior bielorrusa –sus objetivos y estrategia– ha sido un rompecabezas. La anexión rusa de Crimea, la guerra en Donbás en Ucrania y la imposición mutua de regímenes de sanciones brindaron la posibilidad a Belarús de reestructurar sus relaciones con la UE, Ucrania y Rusia. Varios estudios apuntan que, a partir de ese momento, Belarús ha implementado estrategias de contestación con Rusia para resistir la creciente presión de esta y limitar su dependencia política, económica y securitaria, probablemente, realizando un giro geopolítico hacia Occidente. Sejersen (2019) afirma, sin embargo, que la presión ejercida por Rusia empujó a Belarús a cumplir de manera selectiva los requisitos de la UE en materia de sanciones. En efecto, en el período 2014-2016 Minsk mandó continuas señales de que estaba dispuesta a mejorar las relaciones con Occidente y mostró su insubordinación a Moscú, lo que se conceptualizó como «ambigüedad

1. N. de E.: Optamos por nombrar a este país Belarús, en vez de Bielorrusia, por ser la versión oficial que se adoptó en el momento de su independencia en 1991 y que ha mantenido hasta ahora.

estratégica» (*strategic hedging*), «equilibrio blando» (*soft balancing*) y «apertura de brechas» (*wedging*) (Moshes, 2017; Meister, 2018; Wilson, 2018). No obstante, no se produjo progreso alguno en este sentido. Las relaciones de Belarús con la UE y Ucrania se estancaron a pesar de que Occidente hubiera ofrecido apoyo a Belarús a cambio de concesiones mínimas. Asimismo, las relaciones entre Belarús y Rusia se deterioraron severamente después de 2017.

El análisis de la estrategia del régimen bielorruso relativa a las sanciones ofrece una nueva perspectiva de la política exterior del país. Desde 2014, Belarús ha intentado explotar las nuevas rivalidades regionales: por un lado, ha mostrado sus intenciones de desarrollar una relación más estrecha con la UE y Ucrania, lo que se ha entendido como una prueba de que el país está vigilante ante el rol y la firmeza de Rusia, así como dispuesto a «mantener la ambigüedad» ante los crecientes riesgos que afronta su soberanía; por otro lado, ha expresado su compromiso total con Rusia, como su mayor aliado y su principal socio en los ámbitos económico y securitario en su conflicto con Occidente. Mientras que Belarús ha adoptado una posición de neutralidad en varias cuestiones, también se ha comprometido a apoyar a Rusia en la imposición de contrasanciones a la UE y Ucrania. Sin embargo, si esta estrategia tuvo un éxito relativo en el período 2014-2016, esta produjo los efectos contrarios entre 2017 y 2019. Es decir, conseguida la normalización con la UE y Ucrania, la ambigüedad bielorrusa se desmoronó y, lo que es más importante, las relaciones con Rusia se deterioraron considerablemente. La violación continua del régimen de sanciones se consideró una ruptura de la alianza.

Desde 2014, Belarús ha intentado explotar las nuevas rivalidades regionales: por un lado, ha mostrado sus intenciones de desarrollar una relación más estrecha con la UE y Ucrania; por otro, ha expresado su compromiso total con Rusia.

Para analizar la estrategia bielorrusa en el régimen de sanciones, el artículo quiere responder a las siguientes cuestiones: a) cómo utilizó Belarús los regímenes de sanciones europeos y rusos para recalibrar su política exterior y b) con qué resultados. Para ello, se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, teoriza las sanciones como un elemento de ambigüedad, equilibrio o apertura de brechas o como una oposición en el interior de las alianzas; en segundo lugar, muestra cómo Belarús utilizó las sanciones como herramienta para intensificar los contactos y las relaciones con Ucrania y Occidente, así como para reafirmar su estatus de aliado clave para Moscú en el período 2014-2016; en tercer lugar, reflexiona sobre cómo estas acciones resultaron contraproducentes, deterioraron la confianza en el país como socio tanto de Ucrania y Rusia como, en gran medida, de Occidente, y, finalmente, se concluye con un análisis sobre cómo las sanciones han empeorado la posición de Belarús y han jugado un papel clave en su reestructuración de las relaciones con Rusia.

Teorización del comportamiento en política exterior de los estados pequeños

Los enfoques racionalistas, liberales y constructivistas subrayan la importancia de los intereses, las normas compartidas, las instituciones y los valores para explicar las elecciones que realizan los estados en política exterior e identificar factores y condiciones específicas que facilitan o limitan sus elecciones (Pape, 2005; Ross, 2019; Lobell *et al.*, 2015). Existen dos marcos clave que se centran especialmente en entender dicho comportamiento de los estados pequeños en relación con las potencias. Las estrategias de contestación (*contestation strategies*) analizan dicho comportamiento como respuesta a asimetrías crecientes y ante la necesidad de aumentar un poder relativo. Mientras que el equilibrio duro (*hard balancing*) y alineamiento con otros actores más poderosos (*bandwagoning*) se perciben como extremos, la ambigüedad (*hedging*) y la apertura de brechas (*wedging*) –así como sus variantes del «equilibrio institucional» (*institutional balancing*), el «equilibrio blando» (*soft balancing*), el «equilibrio indirecto» (*indirect balancing*) y la «adaptación» (*accommodation*)– se presentan como opciones más matizadas de política exterior (véase, por ejemplo, Catalinac, 2010). La opción de la ambigüedad (*hedging*) «tiene como objetivo reducir o minimizar los riesgos derivados de las incertidumbres del sistema, lo que aumenta la libertad de acción» y combina instrumentos estratégicos de cooperación y de competición a fin de desarrollar de manera proactiva nuevos métodos para conseguir los objetivos fijados (Koga, 2018). La apertura de brechas (*wedging*), por su parte, aprovecha conflictos existentes para aumentar la libertad de acción y mejora la posición de negociación (Gnedina, 2015). Que estas estrategias tengan éxito o no dependerá de varias condiciones, entre las que se encuentran el nivel de rivalidad entre los actores principales, las capacidades y los recursos internos y la proximidad a otros actores externos, así como la capacidad de negociación (Meister, 2018).

Pero si las estrategias de contestación ayudan a entender las decisiones y las políticas de involucramiento de los estados con potencias rivales, estas no tienen en cuenta las dinámicas entre estados aliados. En este sentido, el marco de oposiciones en el interior de las alianzas estudia específicamente las herramientas y las estrategias de los poderes aliados opuestos; en particular, ofrece tres herramientas: la comprobación de los límites (*boundary testing*) –que identifica preferencias mutuas y establece patrones de comportamiento–, el cuestionamiento de los límites (*boundary challenging*) –con el que

se pretende obtener una mayor libertad dentro de la alianza— y la ruptura de los límites (*boundary breaking*) —que es una fase que se encuentra entre las oposiciones en el interior de las alianzas y las oposiciones fuera de ella— (Dursun-Özkanca, 2019). Exceptuando este último caso, estas oposiciones, incluso si ponen en tela de juicio las alianzas en algunos temas, son una muestra de compromiso mutuo (ibídem: cap. 1).

Las políticas comerciales y, especialmente, de sanciones, como «herramientas económicas de la política exterior» (Baldwin, 1985), pueden tener un papel preponderante en las estrategias de contestación, tanto en las oposiciones en el interior de las alianzas como en las medidas para generar confianza. Los países terceros pueden usar los regímenes de sanciones como parte de sus estrategias de ambigüedad, apertura de brechas y comprobación o ruptura de los límites, y dar apoyo a uno de los regímenes de sanciones. Asimismo, pueden evitar posicionarse a fin de navegar entre ambos bandos, como una plataforma neutral, y fomentar la idea de que son los mediadores. Incluso pueden intentar jugar con bandos rivales, usando su posición como baza con sus aliados y extraer beneficios de ambos bandos de manera simultánea. Finalmente, también pueden usar su posición para mostrar el compromiso con su socio.

En ambos marcos, la confianza es un componente necesario para que las políticas de contestación tengan éxito y generen nuevos espacios de cooperación o una oposición eficiente dentro de la alianza (Pape, 2005). La confianza se puede definir como un proceso racional o un concepto psicológico o constructivista (Ruzicka y Keating, 2015). La conceptualización de la opción racional ve la confianza como una asunción de riesgos que se construye sobre una «reciprocidad inmediata» (Haukkala *et al.*, 2019): el actor calcula las preferencias de un socio potencial para encontrar un interés mutuo (Rathbun, 2011). Desde el punto de vista constructivista, la confianza deriva de unas reglas e identidades comunes y se basa en una «reciprocidad difusa» (Ruzicka y Keating, 2015; Booth y Wheeler, 2008). Asimismo, la confianza es un componente central de la generación, la preservación y la profundización de la cooperación (Rathbun, 2011). Como apunta Pape (2005: 37), la cooperación reiterada «puede aumentar gradualmente la confianza de los actores en la voluntad del otro de cooperar contra las ambiciones del líder unipolar». Sin embargo, en todas las relaciones existe desconfianza, por lo que, para gestionarla antes de iniciar una cooperación exitosa, se requieren herramientas de construcción de confianza que se adapten a cada caso, como serían los mecanismos de transparencia y de garantía, incluyendo la diplomacia oficial (*Track-1*) y la diplomacia paralela (*Track-11*) (Haukkala *et al.*, 2019).

Normalización de las relaciones de la UE, Estados Unidos y Ucrania con Belarús (2014-2016)

A finales de 2013, las relaciones entre Occidente y Belarús tocaron fondo. El régimen bielorruso se encontraba sometido a sanciones específicas por la manipulación de elecciones, la violación de los derechos humanos y el menoscabo del Estado de derecho. La UE condicionó el levantamiento de las sanciones a una serie de requisitos políticos y económicos (Portela, 2011). En el período 2011-2013 no había habido contactos de alto nivel ni visitas entre las partes y las relaciones se caracterizaron por una desconfianza y un antagonismo profundos. Occidente consideraba Belarús como «una última dictadura» y un *delegado*

La anexión rusa de Crimea y la intervención en Donbás en 2014 generaron incertidumbre sobre la seguridad y la soberanía bielorrusas, lo que llevó al país a reorientar su política exterior, optando por la ambigüedad estratégica y adoptado una «posición intermedia» en el conflicto entre la UE y Rusia.

de Rusia. Además, el hecho de que Belarús hubiera utilizado el acercamiento con la UE para negociar con Rusia agravó la desconfianza.

Entre 2007 y 2010, Belarús y la UE pasaron por un período de normalización de las relaciones en el que se suspendieron las sanciones. Sin embargo, una vez Minsk recibió beneficios adicionales de Moscú, las

relaciones con la UE se congelaron significativamente. Desafiando el sistema de valores occidental, el régimen bielorruso consideraba la OTAN como la principal amenaza para su seguridad y también veía las políticas occidentales de fomento de la democracia como una amenaza política. Además, dicho régimen no cumplía con sus obligaciones. Así, por ejemplo, el cumplimiento bielorruso con los requerimientos de la UE «no fue satisfactorio bajo ningún punto de vista» (Portela, 2011: 498). Las relaciones con Ucrania también adolecían de desconfianza mutua. Belarús recelaba de la élite ucraniana, fuera prooccidental o prorrusa. La primera la veía como parte de las políticas occidentales de fomento de la democracia, y la segunda como un competidor potencial en la búsqueda de la energía y los recursos financieros rusos. Ucrania se unió a las sanciones que la UE impuso a Minsk en 2011.

La anexión rusa de Crimea y la intervención en Donbás en 2014 generaron incertidumbre sobre la seguridad y la soberanía bielorrusas, lo que llevó al país a reorientar su política exterior. Belarús optó entonces por la ambigüedad estratégica y adoptó una «posición intermedia» en el conflicto entre la UE y Rusia: a nivel económico y de seguridad, se mantuvo cerca de Rusia, mientras que en el aspecto político se inclinó más por Ucrania y la UE. Minsk no apoyaba la

posición de Moscú en relación con Ucrania y Crimea; de hecho, a diferencia de Rusia, Aleksandr Lukashenko aceptó el cambio de régimen en Kiev, reconoció el nuevo liderazgo y estableció contactos con este. Además, tampoco reconoció la anexión de Crimea y apoyó a Ucrania al inicio del conflicto en mayo de 2014: «Yo siempre he apoyado la unidad y la integridad de Ucrania. A nosotros, los bielorrusos, es lo que nos interesa (...) Los combatientes que se están enfrentando a los ucranianos deben ser destruidos» (Belovol, 2014a y 2014b). En junio de 2014, en la presentación del nuevo presidente ucraniano Petro Poroshenko –no reconocido por Moscú–, Lukashenko expresó su voluntad de forjar una nueva relación con Kiev y restablecer las relaciones políticas, de seguridad y económicas con ese país.

Así, mientras Rusia sancionaba a Ucrania, Minsk fortalecía la cooperación en los ámbitos económico y de seguridad con Ucrania. Las partes llegaron a un acuerdo inmediato para establecer medidas a fin de generar confianza mutua y reducir los recelos. Minsk se convirtió en un nodo para el transporte aéreo entre Ucrania y Rusia cuando ambos países prohibieron las conexiones directas. Asimismo, proporcionó al Ejército ucraniano los suministros necesarios de defensa y derivados del petróleo que antes importaba de Rusia. En julio de 2014, se anunciaron el acuerdo para la demarcación de la frontera entre ambos países (Censor.net, 2014). De crucial importancia fue la promesa de Belarús de no permitir a Rusia usar su territorio como plaza de armas para una posible acción militar futura contra Ucrania. Los sectores económicos y de defensa fueron áreas clave de la cooperación. La alianza en torno a la defensa apuntaba al intercambio de tecnologías necesarias entre las partes. En el período 2014-2016, las exportaciones militares de Belarús a Ucrania aumentaron de manera significativa (Bohdan, 2015). Algunas voces subrayan el rol de Ucrania en la producción del misil aéreo bielorruso Aist. Se impulsaron empresas conjuntas, como la creada entre la fábrica de automóviles ucraniana Bogdan Corporation y la bielorrusa MAZ, que tenía como objetivo la producción de camiones de uso dual –militar y civil–, o la fábrica de helicópteros y motores Motor Sich, que abrió una sucursal en Orsha (Belarús).

En 2015, la comisión intergubernamental para el comercio y la cooperación económica entre Ucrania y Belarús anunció que estaba trabajando para «la creación de las condiciones idóneas para continuar ampliando la alianza estratégica en todas las esferas de la economía» (Melyantsou *et al.*, 2015). Se preveía la creación de más empresas conjuntas con objeto de mantener la presencia ucraniana en los sectores de la energía, la maquinaria y la agricultura del mercado ruso (ibídem). Durante 2015 y 2016, Belarús sustituyó a Rusia como proveedor clave para Ucrania de petróleo y productos químicos. La reexportación de petróleo y derivados rusos correspondería al 70% del comercio bielorruso. Este país tam-

bién se convirtió en uno de los principales exportadores de gas natural licuado, aumentando sus exportaciones en un 60% en la primera mitad de 2017 y en un 41% en el mismo período de 2018 (Tut.by, 2019).

La mejora del vínculo de Belarús con Kiev sirvió como acceso directo a la normalización de sus relaciones con Occidente. Kiev presionó para que así sucediera con la UE. En noviembre de 2015, el primer ministro ucraniano, Arseni Yatsenyuk, declaraba: «Para la UE, para todos nosotros, es muy importante no alejar ni aislar a Belarús, pase lo que pase» (Interfax, 2015). En 2014, y con el apoyo de Ucrania, este país fue seleccionado como anfitrión de las conversaciones de paz entre Rusia y Ucrania, lo que Minsk consideró una victoria diplomática. De acuerdo con expertos ucranianos, con ello Petro Poroshenko «le pasó la pelota a Lukashenko» de manera deliberada para mejorar su reputación internacional (Tut.by, 2015). Los líderes de Francia y Alemania visitaron Minsk y se estrecharon la mano con el presidente bielorruso a pesar de las sanciones de la UE en vigor. Según analistas locales, este hecho cambió la imagen de la política exterior de Belarús y convenció de su «neutralidad situacional» (Melyantsou, 2017).

La UE y Estados Unidos reconocieron los esfuerzos realizados por el régimen bielorruso. El 15 de febrero de 2016, la UE decidió no prolongar las sanciones a Belarús, en parte como reconocimiento a su papel en el conflicto entre Rusia y Ucrania. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos siguió sus pasos y suspendió las sanciones contra las principales empresas públicas clave, políticos y organizaciones del país. Se borraron de las listas negras de empresas petroleras y químicas bielorrusas como Belneftekhim, Grodno Azot, Khimvolokno, Naftan y Belshina. La UE y Belarús firmaron una asociación para la movilidad y reiniciaron las negociaciones sobre la facilitación de visados y la readmisión. Se reabrieron las embajadas en Minsk de Suecia y de Estados Unidos y se intensificaron las visitas entre altos cargos públicos. En palabras de Aleksandr Lukashenko: «desde los tiempos de Pedro I, es cometido del presidente abrir ventanas [a Europa]» (Tut.by, 2019). Aunque este declinó participar en la Cumbre de la Asociación Oriental² y en la Conferencia de Seguridad de Múnich, sí viajó a Italia y Austria –sus primeros viajes oficiales a la UE en muchos años–. En julio de 2016, la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) decidió que su 26.º período de sesiones anuales se celebraría en 2017 en Minsk.

2. N. de Ed.: La Asociación Oriental es una dimensión oriental específica de la política europea de vecindad (PEV) de la UE destinada a reforzar la asociación política y la integración económica de seis países socios de la Europa Oriental y del Cáucaso meridional. Véase: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/>

Varios altos cargos públicos de Estados Unidos han visitado Minsk para hablar sobre Ucrania y la situación en la región. La visita del asesor de Seguridad Nacional John Bolton en verano de 2019 fue precedida por la visita de una delegación del Congreso estadounidense y de altos cargos del Departamento de Estado. Del encuentro con Bolton, el ministro de Asuntos Exteriores bielorruso destacó que Ucrania fue un asunto clave de discusión y que «el presidente Lukashenko le comunicó su opinión acerca de la situación en Ucrania y varias propuestas sobre cómo detener el conflicto». John Bolton, por su parte, declaró: «No pedimos que Belarús se posiciona a favor del Este o de Occidente. Estados Unidos respeta la voluntad de Belarús de seguir su propio camino y contribuir a la paz y la estabilidad de la región» (ibídem). Belarús incluso mostró su apoyo a la participación de Estados Unidos en la resolución del conflicto (Belta, 2019b).

Belarús trató de expandir su rol como plataforma *neutral* entre la UE y Rusia y presentarse como un nodo de seguridad en la región y como fuente de estabilidad regional para Occidente. El ministro de Asuntos Exteriores y varias organizaciones no gubernamentales organizadas por el Gobierno bielorruso trabajaron conjuntamente para forjar una nueva percepción del papel del país en la consecución de la paz, la seguridad y la prosperidad regionales. Durante su reunión con altos cargos de la UE y de los estados miembros, el presidente bielorruso enfatizó varias veces: «Ese es nuestro objetivo [la paz y la prosperidad en la región] cuando formulamos iniciativas para la paz y proponemos ideas, cuya finalidad es reducir las hostilidades y fomentar buenas relaciones de vecindad» (ibídem). Como medida para generar confianza en el marco de la diplomacia paralela, una ONG favorable al régimen impulsó el Diálogo de Minsk en estrecha cooperación con el Estado. El régimen apodó «Helsinki-2» a este proceso y trató de posicionarlo como el nuevo espacio para el diálogo sobre seguridad en Europa.

Los límites de la alianza: las relaciones entre Belarús y Rusia tras Crimea (2014)

Belarús se ha mostrado tradicionalmente como el principal aliado de Rusia en términos políticos, económicos y de seguridad, así como un miembro clave de los proyectos de integración liderados por Rusia, subrayando, a menudo, los intereses y los valores compartidos y su historia e identidad comunes. A cambio de esta lealtad, en el período 2005-2015, Rusia le concedió 106.000 millones de dólares en subsidios y ayudas (IMF, 2016). En algunas ocasiones, los intentos

de revisar esas cantidades, así como las condiciones en que se prestaba tal apoyo, pusieron a prueba los límites de la alianza, con disputas esencialmente de corte comercial y financiero, sin que por ello ninguna de las partes tratara de romperla.

En 2014, mientras Minsk impulsaba la normalización de sus relaciones con Occidente, también dejaba clara su lealtad política hacia Moscú y su compromiso por establecer alianzas conjuntas. En una reunión con el gobernador de San Petersburgo en noviembre de 2014, Lukashenko afirmó: «Nosotros podemos ofrecerle mucho [a Rusia]. De hecho, nunca la hemos dejado sola. Y tampoco vamos a dejarla ahora. En estas circunstancias no buscamos ningún beneficio. Es nuestra Rusia y la defenderemos como si fuera nuestro territorio» (Mir24, 2014). En abril de 2015, en su Discurso al Parlamento enfatizó: «Si es necesario, permaneceremos codo con codo con Rusia» (Belta, 2015).

El acercamiento de Belarús con Occidente en el período 2008-2010 –a diferencia de lo que ocurrió en 2014– encajaba dentro de los límites establecidos en su alianza con Rusia, la cual no lo consideraba una amenaza de desertión. En 2008, que Belarús rechazara reconocer las regiones separatistas de Georgia impulsó la normalización de sus relaciones con Occidente. Por ello, junto con el levantamiento de las sanciones a Belarús por parte de la UE y el ofrecimiento de su apoyo económico a cambio de una mínima liberalización política, Moscú se vio forzada a dar cabida a las exigencias económicas de este país (Portela, 2011). En 2014, Rusia ya había aceptado el derecho de Belarús de moverse en la esfera internacional y apoyó de manera pública la normalización de sus vínculos con Occidente. En agosto de 2015, el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lávrov, describió el régimen de sanciones occidental contra Belarús como un «callejón sin salida» y apeló a la UE a «involucrar, no a aislar» a Minsk (RIA Novosti, 2015). Rusia también «entendió» la decisión de Belarús de no reconocer la anexión de Crimea. Lukashenko repitió que los líderes rusos y bielorrusos tienen «un entendimiento mutuo absoluto» a este respecto. Ante la pregunta dirigida a Vladímir Putin sobre qué pensaba acerca de la negativa de Belarús a reconocer la anexión, este abogó por no «poner al presidente de Belarús en una situación difícil. Solo pretende establecer buenas relaciones de vecindad con Ucrania» (Gazeta.ru, 2020).

Aún así, en este contexto, Rusia pidió a Belarús que le ayudara con el régimen de contrasanciones. Tras la imposición de sanciones contra productores de la UE y de Ucrania en 2014, Rusia dependía de la cooperación bielorrusa para hacer efectivo el régimen de sanciones a causa de la inexistencia de frontera entre ambos países y, por consiguiente, de control aduanero. Por ello, Vladímir Putin pidió a su homólogo bielorruso que apoyara «estos pasos realizados en interés de la seguridad económica de Rusia». Minsk accedió a ejercer de aliado en esta *guerra* de sanciones con Occidente. Se comprometió así a asegurar una transparencia

plena en las fronteras y expresó su determinación para poner freno a la entrada a Rusia de bienes de la UE y Ucrania a través de Belarús «en honor a la alianza» (Tut.by, 2014). Asimismo, Lukashenko ofreció apoyo a Rusia para hacer frente a los desafíos alimentarios y propuso reemplazar los bienes sometidos a las sanciones por productos propios, subrayando la intención de evitar el déficit y el aumento de precios: «Si alguien por vuestro lado quiere aprovecharse de la situación, subir los precios no es nuestra postura. Nosotros debemos defender a nuestro pueblo [ruso]. Los rusos lo están pasando mal, los precios suben día tras día. En Novosibirsk se están enfrentando a un problema con el trigo sarraceno. Y nosotros podemos mandarles 120 toneladas. Intentamos solucionar vuestros problemas» (Mk.ru, 2014).

Durante la primera mitad de 2015, la importación rusa de bienes sujetos a sanciones se redujo un 46% y las exportaciones bielorrusas de alimentos se dispararon. Belarús se convirtió en principal exportador de varias categorías de alimentos, en particular, de productos lácteos y cárnicos (Dzerzhinskaya, 2015). El primer viceministro de Agricultura bielorruso, Leonid Marinich, aludió a la fiebre del oro de Klondike para definir esta nueva situación: «Estamos preparados para sustituir a los países occidentales en muchas categorías de alimentos. Aumentaremos la producción de queso (...). Sustituimos la patata neerlandesa, las manzanas polacas: tenemos de todo» (RIA Novosti, 2014). Dichas exportaciones aumentaron todavía más a lo largo de 2016. El país suministró 1,5 veces más manzanas, 2,6 veces más zanahorias y 3,3 veces más coles *bok choy*, aunque se detectaron anomalías inmediatamente. Por ejemplo, en 2015 Belarús exportó a Rusia 5 veces más manzanas que su producción anual; las exportaciones de carne y leche aumentaron 1,5 veces, mientras que –de acuerdo con Artem Bélov, director general de la unión de productores lácteos Soyuzmoloko– las exportaciones bielorrusas a Rusia (6,5 millones de toneladas) casi alcanzaron la producción total del país en 2016 (7,2 millones) (Vedomosti, 2017). Las estadísticas oficiales del país informaron de exportaciones a Rusia 6 veces menores.

En 2016, las autoridades rusas empezaron a expresar su preocupación por este desajuste entre los datos notificados y reales. Los responsables del Servicio Federal de Supervisión Veterinaria y Fitosanitaria (llamado «Rosselkhoznadzor») anunciaban regularmente casos de contrabando y falsificaciones. La Fiscalía, el Ministerio de Agricultura y el Servicio Federal de Aduanas de Rusia señalaron numerosas infracciones (Balashova y Novopashina, 2017). Sin embargo, nadie acusó a las élites bielorrusas de irregularidades. El embajador ruso en Belarús, Alexander Suríkov, apoyó a Minsk en esta cuestión: «La reexportación no puede ocurrir sin las empresas rusas. La mayor parte de las infracciones son relativas a la importación de bienes sujetos a restricciones por parte de

nuestras empresas». Incluso criticó a los responsables del Rosselkhoznadzor por «entrometerse en política»: «Alguien va a la planta de leche e inmediatamente escribe en internet: ¿para qué?» (Moskalenko, 2018). Aleksandr Lukashenko enfatizó específicamente que a los líderes rusos no les preocupaban las reexportaciones bielorrusas: «Putin dice: “nadie te lo impide; procesa alimentos, pero no permitas el tránsito directo”. Nos dicen directamente que podemos procesar alimentos y comprar en Occidente. Acordamos con el presidente y el primer ministro rusos que esto no constituye una violación del embargo. Seamos sinceros: cuando [los exportadores de la UE] tienen problemas, están dispuestos a vender por nada. Se lo agradecemos» (Onliner, 2014).

Por su parte, los funcionarios bielorrusos informaban regularmente de sus éxitos a la hora de parar el contrabando. De acuerdo con el jefe del Comité Estatal de Aduanas de Belarús, Yuri Senko, el país había dedicado 108.000 horas a investigar casos de contrabando. En el período 2014-2018, se confiscaron 25.000 toneladas de bienes sujetos a sanciones y se detuvieron 4.700 operaciones especiales (Kononovich, 2018). Las autoridades bielorrusas denunciaron muchos casos y detuvieron a miembros de grupos criminales que, según ellos, a menudo eran coordinados por extranjeros. Es importante destacar que el contrabando, que se convirtió en una preocupación fundamental para los líderes rusos, se presentó como una cuestión de seguridad bielorrusa. Durante la campaña de las elecciones presidenciales en 2015, Lukashenko ordenó reforzar la frontera con Ucrania para impedir el contrabando (Bohdan, 2016).

El estancamiento de la normalización entre Occidente/Ucrania y Belarús (2017-2019)

El intento de Belarús de mejorar las relaciones con Ucrania y Occidente, manteniendo a la vez su alianza con Rusia, no funcionó mucho tiempo y acabó fracasando. Sus contactos con Ucrania resultaron un fracaso. La desconfianza de Ucrania respecto a que Minsk pudiera ser un socio político y económico creíble afloró rápidamente de nuevo.

En primer lugar, los líderes ucranianos se dieron cuenta de que Belarús seguía ejerciendo como socia de Rusia a nivel de seguridad e inteligencia. Según se apunta, estructuras y particulares bielorrusos, en nombre de sus contrapartes rusas, se presentaban a licitaciones para tomar el control de infraestructuras clave ucranianas como bancos y empresas generadoras de energía. Además, Belarús se convirtió en una de las principales rutas de tránsito para

el petróleo y el gas natural licuado rusos, contribuyendo a asegurar a través de su territorio el oleoducto entre Rusia y Ucrania –que proporciona dos millones de toneladas de diésel a Ucrania anualmente– y que está en manos del político ucraniano prorruso Víktor Medvédchuk, estrechamente relacionado con Vladímir Putin. En marzo de 2019, cuando un tribunal ucraniano prohibió a Medvédchuk la propiedad del oleoducto, tomó el relevo como propietario ficticio un empresario bielorruso, Nikolái Vorobéi, con conexiones estrechas con el hijo mayor del presidente bielorruso Víktor Lukashenko (Iaroshevich, 2019).

En segundo lugar, las relaciones entre Belarús y Ucrania empezaron a degradarse políticamente. En 2017, Belarús denegó la entrada al país a varios ciudadanos ucranianos que constaban en una lista de las autoridades rusas sobre ciudadanos con prohibición de entrada, y un ciudadano ucraniano fue secuestrado por el Servicio Federal de Seguridad ruso en su territorio. La viceportavoz del Parlamento ucraniano, Irina Gerashchenko, lo definió como una «gran desgracia» que «no contribuye a la confianza en nuestras relaciones bilaterales». El comentarista político ucraniano Iuri

El intento de Belarús de mejorar las relaciones con Ucrania y Occidente, manteniendo a la vez su alianza con Rusia, no funcionó mucho tiempo y acabó fracasando. La desconfianza de Ucrania respecto a que Minsk pudiera ser un socio político y económico creíble afloró rápidamente de nuevo.

Butúsov escribió que estas «acciones hostiles por parte de Belarús» confirman que «Putin controla el régimen de Lukashenko» (Moshesy Nizhnikau, 2018). El ministro de exteriores ucraniano, Pável Klimkin, advirtió a sus ciudadanos que no viajaran a Belarús por motivos de seguridad. Asimismo, los ejercicios militares conjuntos Zapad 2017 (literalmente, «oeste 2017») entre Rusia y Belarús se interpretaron en la cúpula ucraniana como una amenaza directa a la seguridad del país. El presidente Lukashenko, por su parte, también definió a Ucrania en algunas ocasiones como un país «inseguro» y «desestabilizador» (ibídem), interrumpiendo el proceso de demarcación de fronteras varias veces por «riesgo a la seguridad» (en abril de 2017 se suspendió temporalmente). El ministro de Asuntos Exteriores ucraniano acusó a Belarús de falta absoluta de voluntad de cooperar (ibídem). Varios altos cargos ucranianos abogaron por trasladar las conversaciones de paz de Minsk a otro lugar dada su postura «hostil» hacia Ucrania (ZN.ua, 2018).

En tercer lugar, la alianza comercial entre Ucrania y Belarús no se acabó materializando. Inicialmente esta cooperación se veía como una manera de compartir los frutos del acceso al mercado ruso. No obstante, no se crearon empresas conjuntas, puesto que Belarús trataba de explotar nuevas ventajas

comerciales. En agosto de 2015, Belarús impuso certificaciones sanitarias e higiénicas obligatorias para los productos ucranianos, y ambos países iniciaron unas investigaciones *antidumping* e impusieron cuotas. En octubre de 2017, Belarús redujo drásticamente y unilateralmente la exportación de productos petrolíferos con objeto de aumentar los precios (Kuiun, 2018), al tiempo que aumentaba significativamente la importación de productos alimentarios. Para 2017, las exportaciones agrícolas ucranianas a Belarús se habían multiplicado por cuatro en comparación con 2013, aunque en este período la economía y el comercio de Ucrania disminuyeron. En noviembre de 2016, de acuerdo con el Servicio Fiscal Ucraniano, las empresas bielorrusas compraron el 99% de las exportaciones de fruta de Ucrania (Palivoda, 2019); como se apunta en la siguiente sección, la mayor parte sería revendida a Rusia saltándose los regímenes de sanciones y con el involucramiento directo de la élite bielorrusa. Finalmente, Belarús también ha acabado perfilando su opinión en cuanto a Crimea, afirmando –en palabras de Lukashenko– que Crimea pertenece de facto a Rusia y que Kiev nunca podrá recuperar este territorio, incluso si en Rusia llega al poder una nueva generación. Como dijo más adelante: «Este tema está zanjado para siempre» (Gazeta.ru, 2020).

Respecto a la normalización de relaciones Belarús-UE, estas se estancaron. Tras el levantamiento inicial de las sanciones, el acercamiento tocó rápidamente techo. Si bien las partes empezaron el debate sobre un nuevo acuerdo de asociación básico, y acordaron la facilitación de visados, las ambiciones bielorrusas de recibir apoyo financiero y económico no se materializaron. Además, Belarús rechazó abiertamente toda cooperación condicional, por lo que las expectativas de la UE de que esta aplicara una mínima liberalización política y económica a cambio de ayuda se esfumaron. En este momento, la motivación bielorrusa por colaborar con Occidente había evolucionado. En el período 2014-2016, la táctica de la ambigüedad se centró en el ámbito de la seguridad para impedir que se consolidara la dominación de Rusia, entendiéndose como un seguro ante la impredecibilidad de este país. En palabras del presidente bielorruso, la OTAN y Occidente podrían garantizar así la independencia de Belarús (RBC, 2019). En el período 2017-2019, sin embargo, los objetivos cambiaron. Belarús mayormente trató de monetizar su *neutralidad* tanteando las preocupaciones de seguridad de Occidente. Los actores prorrégimen expusieron que la UE debería dar apoyo financiero incondicional a Belarús para mantener su independencia. En febrero de 2020, el editorial del *Washington Post* (2020) abordó esta idea cuando hizo un llamamiento al apoyo incondicional del régimen bielorruso para ayudarlo a hacer frente a Moscú.

A pesar de ello, la UE y el Fondo Monetario Internacional rechazaron prestarle apoyo incondicional, lo que provocó estallidos y manifestaciones de pro-

funda desconfianza por parte de la cúpula de Minsk. Los portavoces del régimen subrayaron los intentos de Occidente de organizar varios *Maidanes* en el país. A finales de marzo de 2017, durante la ola de protestas por la situación socioeconómica, Lukashenko acusó a Occidente de intentar derrocarlo: «Quieren organizar un motín. Su sueño es destrozar el Gobierno y echar al presidente» (DW, 2017). Resulta simbólico que, si en las elecciones parlamentarias de 2016 se permitió entrar a un Parlamento sin poder a dos candidatos de la oposición como gesto de «buena voluntad» para con Bruselas, en 2019 solo se eligió a candidatos prorrégimen.

La ruptura de los límites de la alianza entre Rusia y Belarús (2017-2019)

Mientras que las relaciones de Belarús con Ucrania y Occidente fueron poco fructíferas, las mantenidas con Rusia se desplomaron. Las expresiones utilizadas lo demuestran. En 2015, en el marco de la cumbre de la Unión Económica Euroasiática³ que se celebró en la ciudad bielorrusa de Grodno, el primer ministro ruso, Dmitri Medvédev mencionó sutilmente el problema del contrabando: «Desafortunadamente, no nos han llegado las ostras y el jamón bielorrusos (...) pero el resto era de la mayor calidad» (RIA Novosti, 2018). Para 2019, la postura y el lenguaje adoptados por Rusia se habían afilado considerablemente. El 1 de febrero de 2019, en el marco de una cumbre intergubernamental de la misma Unión, Medvédev reprochó directamente a su homólogo bielorruso, Serguéi Rumas, que su país estuviera especulando con el contrabando de bienes de Occidente sujetos a sanciones impuestas por Rusia. En palabras del ministro de Desarrollo Económico ruso, Maksim Oreshkin, «el primer ministro bielorruso expresó sus dudas sobre si ello ocurre o no, y Dmitri Anatólievich [Medvédev] presentó pruebas documentales que incluían hechos concretos, productos y empresas involucradas» (Belsat, 2019a).

El papel de Belarús en la violación del régimen de sanciones deterioró la relación con Rusia. De hecho, su uso de la táctica de la ambigüedad no sorprendió a Moscú y fue mayoritariamente un calco de los acontecimientos del

3. N. de Ed.: La Unión Económica Euroasiática es una unión económica que se estableció el 1 de enero de 2015 con el tratado firmado por los dirigentes de Rusia, Kazajstán y Belarús.

período 2008-2010. Pero su participación en el contrabando de bienes sujetos a sanciones, a pesar de haberse comprometido a evitarlo, fue vista como un acto de deslealtad. En 2018, el ministro ruso de Finanzas, Antón Siluánov, anunció directamente que el rol de Belarús en el contrabando tuvo un papel determinante en el cambio de la actitud de Rusia para con su aliado: «Nosotros tratamos a Belarús como nuestra vecina, nuestra aliada, pero últimamente nuestra confianza se ha erosionado. Todos estos bienes sujetos a sanciones nos llegan aquí (...) e inundan nuestros mercados» (ibídem, 2018a).

Desde 2016, Rusia señaló sistemáticamente múltiples vulneraciones del régimen de sanciones y exigió rectificación a Belarús. En diciembre de 2017, en el foro de la Asociación de Productores de Cultivo en Invernadero de Rusia, el jefe del Rosselkhoznadzor, Serguéi Dankvert, afirmó que la exportación de leche

El papel de Belarús en la violación del régimen de sanciones deterioró la relación con Rusia. Su participación en el contrabando de bienes sujetos a sanciones, a pesar de haberse comprometido a evitarlo, fue vista como un acto de deslealtad.

bielorrusa era una anomalía y que «quizás se dediquen a estafar por avaricia» (ibídem, 2017). Si en 2016 el Rosselkhoznadzor anunció en alguna ocasión su decisión de cancelar inspecciones planeadas en Belarús (Vedomosti, 2017), en 2017 estas inspecciones tuvieron lugar más fre-

cuentemente. Se impusieron sanciones a productores de leche, carne y fruta cuando se encontraban irregularidades. Aun así, tan pronto como se tapaba un agujero, se creaba otro en otro lugar. Por ejemplo, cuando se desautorizaron las importaciones desde la región de Minsk, las de la región de Mahilou crecieron inmediatamente en un 30% (RBC, 2018). En agosto de 2017, el Servicio de Aduanas ruso identificó una extensa red de reexportadores que, entre otros, estaban vinculados a la principal empresa logística del Estado, a Beltamozhservice (ibídem). Durante 2018, el Rosselkhoznadzor «encontró que de manera sistemática entraban al país bienes sujetos a sanciones como si fueran bielorrusos y que contaban con certificados sanitarios que había expedido el Servicio de Sanidad bielorruso» (Belsat, 2019b). Entre diciembre de 2018 y febrero de 2019, Rusia identificó un total de 31 granjas que habían estado exportando manzanas sin tener bases de producción propias y revendiendo productos «originarios de la UE o de Ucrania» (ibídem). En 2019, el Rosselkhoznadzor llegó a descubrir un «sistema de tránsito falso» en el que estaban involucradas más de 36 empresas bielorrusas (Naviny.by, 2019).

La retórica oficial por parte de Rusia se endureció considerablemente y el contrabando se convirtió en uno de los temas centrales. El entonces nuevo embajador ruso en Minsk, Mijaíl Bárich, empezó a señalar sistemáticamente el involucramiento de Belarús en la evasión de las sanciones: «El presupuesto ruso

pierde centenares de millones a causa de la reexportación de bienes sujetos a sanciones por tránsito falso, contrabando o manipulaciones del IVA por parte de Belarús» (Sputnik, 2019). Rusia enfatizó, en particular, el origen ucraniano de las exportaciones bielorrusas. En enero de 2018, la jefa adjunta del Rosselkhoznadzor, Yulia Melano, apuntó específicamente a Ucrania como fuente de las reexportaciones bielorrusas. De acuerdo con cálculos realizados por cargos de las ciudades rusas de Smolensk y Bryansk, en el período 2015-2016 Belarús reexportó 15.000 toneladas de carne ucraniana (RBC, 2018). Belarús, asimismo, suministró el 84% de las importaciones de queso de Rusia, de las cuales por lo menos una cuarta parte había sido reexportada desde Ucrania (DW, 2018). Según Dankvert, se trataba de una «legalización del queso ucraniano vía Belarús, específicamente vía Beltamozhservice» (ibídem). El ministro de Agricultura ruso, Aleksandr Tkájev, abogó por tomar medidas radicales contra el contrabando que incluyeran la confiscación de propiedad y la incoación de procesos penales (Belsat, 2018a). Según las estadísticas oficiales ucranianas, las importaciones de productos agrícolas aumentaron cuatro veces en el período 2013-2017.

Posteriormente, los dirigentes y los medios de comunicación rusos empezaron a señalar, cada vez más, a los beneficiarios entre las élites bielorrusas, que contaban con beneficios anuales de hasta 1.000 millones. Según su información, las figuras clave del mercado eran antiguos altos cargos estrechamente relacionados con Viktor Lukashenko. Vasili Dementéi, antiguo jefe del Servicio de Aduanas del Estado y vicepresidente del Comité de Seguridad del Estado, presentó su dimisión en 2016 para pasar a ser el jefe de una gran empresa logística. La otra empresa clave está dirigida por antiguos colegas de Viktor Lukashenko; su exasistente Aleksandr Zaycev; el magnate de tabaco Alekséi Aleksin, y el comerciante de petróleo Nikolái Vorobéi (Palivoda, 2019). Su empresa, Bremino Group, se vio involucrada en la reexportación de alimentos ucranianos hacia Rusia y de productos petrolíferos rusos hacia Ucrania, recibiendo numerosas ayudas del Estado en los años 2018 y 2019. En 2019, el Decreto Presidencial N106 sobre la Creación de una Zona Económica Especial Bremino-Orsha estableció efectivamente una zona legal especial y otorgó múltiples ventajas financieras y fiscales adicionales a la empresa. En el año anterior, Rusia suministró alrededor de tres millones de toneladas de productos petrolíferos a Belarús, cuyos principales beneficiarios fueron empresas privadas dirigidas por Vorobéi y Aleksin. Se descubrió que reexportaban a Ucrania productos petrolíferos rusos, diésel y crudo pesado en particular (Iaroshevich, 2019).

Belarús reaccionó acusando a Rusia. Lukashenko dijo en 2018: «Para nosotros, [el contrabando] es un quebradero de cabeza. Estamos haciendo un esfuerzo enorme para defender los intereses de Rusia (...). En lugar de recibir gratitud, recibimos críticas» (Vedomosti, 2018). En algunas ocasiones, Belarús

acusó a Moscú de permitir que se descontrolara la situación. En febrero de 2017, Lukashenko ordenó la incoación de un proceso penal en contra del jefe del Rosselhoznadzor (BBC, 2017). Anteriormente, el comportamiento de comprobación de los límites por parte de Minsk había causado algunos conflictos, pero Belarús se había mantenido leal. En general, Rusia había aceptado las condiciones de Belarús (véase también Moshes, 2019), sin embargo, en 2017, cambió radicalmente de postura. Para este país, el comportamiento de Belarús rebasó el límite, con lo que Moscú actuó en consecuencia. Revocó los beneficios que tenía Belarús en el ámbito de la energía y le ofreció nuevas iniciativas de integración, que Belarús consideró demasiado costosas a nivel político. A finales de 2017, Moscú propuso terminar con el problema del contrabando por medio de una armonización de las políticas fiscales y aduaneras; no obstante, según el embajador Bábich, Belarús ignoró sistemáticamente dichos ofrecimientos. Como respuesta, en 2018 interrumpieron el suministro de productos petrolíferos. Después de señalar la reexportación de este tipo de producto a Ucrania por parte de Minsk, el ministro de Energía, Alexander Nówak, cuestionó la necesidad de seguir proporcionándoselo.

La respuesta de Lukashenko fue muy dura: comparó las actuaciones de Rusia con verdaderas sanciones: «Nos pegan una bofetada en la mejilla izquierda y nosotros les ofrecemos la derecha» (Naviny.by, 2019). Pero las amenazas de Minsk no parecieron creíbles esta vez. A finales de 2018, Moscú le ofreció intensificar la integración política y económica bajo los auspicios del Estado de la Unión entre Rusia y Belarús, recalcando que la restauración de los «antiguos» beneficios solo podría realizarse bajo la condición de una «mayor integración» aduanera, financiera, fiscal y económica. Así, inició una «maniobra fiscal» que restablecía los aranceles sobre el suministro de crudo a Minsk. Se mantuvo el volumen de suministros, aunque se aplazaron hasta 2020 las negociaciones sobre el precio del gas y el petróleo a largo plazo. En 2020, se han prorrogado los precios, pero solo para un año más. El vicepresidente, Antón Siluánov, relacionó el apoyo de Moscú con las perspectivas de integración y la cuestión del contrabando: «Las maniobras fiscales son nuestro problema nacional (...). No confiamos en vuestro sistema de aduanas, así que dejad que nuestros servicios de aduanas puedan ejercer también en vuestro territorio; empecemos a intercambiar información» (Belsat, 2018b). Se impusieron condiciones a la extensión de los beneficios en 2020: «Es muchísimo dinero y, a cambio de la integración, estamos dispuestos a pagar» (ibídem).

Moscú rechazó otorgar nuevos créditos a Minsk y delineó claramente una cuantía posible de subsidios ligados a varios acuerdos que incluyen 31 hojas de ruta que Minsk debía cumplir a lo largo de 2020. En palabras de Dmitri Péskov, portavoz del presidente ruso, «Rusia no impone sanciones» y tampoco «obliga a nada», solo se trata de un «cometido bilateral» (Kommersant, 2019).

Conclusiones

Este artículo ha examinado los efectos en la política exterior de Belarús del conflicto y los regímenes de sanciones entre Rusia, la UE y Ucrania y las relaciones de Belarús con estos tres actores. La política exterior bielorrusa y sus respuestas plantean preguntas acerca de su naturaleza, motivaciones y resultados. En el conflicto ruso-ucraniano, Belarús anunció su posición *neutral*, así como su intención de ayudar a ambas partes a resolverlo. Pero ofreció varias medidas contradictorias que incluían la ambigüedad estratégica (*strategic hedging*), la apertura de brechas (*wedging*) y la generación de confianza: apoyo económico, diplomático y de seguridad a Ucrania; a Occidente garantías de seguridad para Ucrania y una perspectiva de mínima liberalización nacional, lo que se entendió como una voluntad de distanciarse de Rusia, más asertiva; y, a la vez, continuar siendo un comprometido aliado político y de seguridad para Rusia, a quien ofreció apoyo para superar los posibles déficits de bienes en su mercado y asegurar la aplicación del régimen de contrasanciones.

Los intentos de Belarús por aprovechar las oportunidades que se le ofrecían en ambos lados –excluyentes entre sí– fracasaron rotundamente y provocaron los efectos contrarios.

Este artículo argumenta que los intentos de Belarús por aprovechar las oportunidades que se le ofrecían en ambos lados –excluyentes entre sí– fracasaron rotundamente y provocaron los efectos contrarios. Por el lado de Occidente, Belarús consiguió mejoras rápidamente, pero a pequeña escala y sin satisfacer sus expectativas. El país esperaba recibir apoyo incondicional a su papel de estabilizador de la seguridad en la región, pero Occidente no estaba dispuesto a brindárselo sin una mínima liberalización. Las relaciones con Ucrania, por su parte, se vieron muy perjudicadas. A pesar del rol natural de Ucrania como aliado ambiguo de Rusia, con intereses políticos y de seguridad similares, Belarús desatendió rápidamente la rama ucraniana de su política exterior. Las medidas de generación de confianza se vieron profundamente afectadas por los conflictos comerciales. Se dejó de lado la cooperación económica y, en lugar de crear empresas conjuntas para acceder al mercado ruso, Minsk se centró en aprovecharse de la situación de Ucrania y usar su propia capacidad para acceder al mercado ruso de manera unilateral.

Sin embargo, fue la alianza con Rusia la más perjudicada de todas. Los esfuerzos de Belarús por mantener su statu quo en sus relaciones con Rusia fracasaron en gran parte por haberse acercado a los regímenes de sanciones y por especular con el contrabando de bienes. Si las fricciones comerciales, el acercamiento a la UE y la negativa bielorrusa a reconocer la anexión de Crimea se entendieron por

parte rusa más bien como una comprobación de los límites –y fueron «comprendidas»–, el «parasitismo» de Minsk en relación con el régimen de contrasanciones, pese a que inicialmente se comprometió a impedir el contrabando, se percibió como un importante abuso de confianza y un incumplimiento significativo de las obligaciones de la alianza entre ambos países. La evidente especulación con el contrabando se percibió como una deslealtad y un asunto de cuestionamiento de los límites para Rusia. Como respuesta, esta pasó de ofrecer apoyo económico y financiero «incondicional» a Minsk a ofrecerle condiciones más estrictas bajo el principio de ofrecerle «menos por lo mismo» (Moshes, 2019). Rusia fue gradualmente revocando los beneficios económicos y financieros de Minsk y, para volver a concedérselos, exigió una mayor integración y concesiones del lado bielorruso. De esta manera, Belarús perdía de facto el statu quo en su relación con Rusia.

Referencias bibliográficas

- Balashova, Anna y Novopashina, Natalia. «Pobeda nad ustricami: tamozhnja raskryla krupnejshuju shemu vvoza sankcionki». *RBC*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://www.rbc.ru/business/28/08/2017/596dc0779a7947392c2681f1?from=main>
- Baldwin, David. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- BBC. «Lukashenko ordered to start a criminal case against the head of Rosselkhoznadzor». *BBC*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.04.2020] <https://www.bbc.com/russian/news-38854071>
- Belovol, Alexey. «Boevikov nuzhno unichtozhat». *Segodnya*, (2014b) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://www.segodnya.ua/politics/lukashenko-boevikov-kotorye-voyuyut-protiv-ukraincev-nuzhno-unichtozhat-527051.html>
- Belovol, Alexey. «Ya krovno zainteresovan v edinstve Ukrainy». *Segodnya*, (2014a) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://www.segodnya.ua/politics/lukashenko-ya-krovno-zainteresovan-v-edinstve-ukrainy-526990.html>
- Belta. «Address of the President to the Belarusian people and the National Assembly» (2015) [Fecha de consulta: 12.04.2020] http://president.gov.by/en/news_en/view/belarus-president-to-address-nation-parliament-on-29-april-11303/
- Belsat. «Rossija — nasha beda, otomstim sankcionkoj!». *Belsat*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://belsat.eu/ru/in-focus/rossiya-nasha-beda-otomstim-sanktsionkoj/>

- Belsat. «Siluanov zajavil, chto Belarus' poterjala doverie sojuznika v Rossii». *Belsat*, (2018a) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://belsat.eu/ru/news/siluanov-zayavil-chto-belarus-poteryala-doverie-soyuznika-v-rossii/>
- Belsat. «Russian PM Medvedev insists on deepening integration, Minsk wants to solve economic issues first». *Belsat*, (2018b) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://belsat.eu/en/news/russian-pm-medvedev-insists-on-deepening-integration-minsk-wants-to-solve-economic-issues-first/>
- Belsat. «Iabloki v Rossiyu — shans dlya kontrabandistov vysshego zvena?». *Belsat*, (2019a) (en línea) [Fecha de consulta: 19.04.2020] <https://belsat.eu/ru/in-focus/yabloki-v-rossiyu-shans-dlya-kontrabandistov-vysshego-zvena-rassledovanie-belsata/>
- Belsat. «Kto vo vlasti pokryvaet kontrabandu». *Belsat*, (2019b) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://belsat.eu/ru/programs/kto-vo-vlasti-pokryvaet-kontrabandu-iz-belarusi-v-rossiyu-rassledovanie-belsata/>
- Belta. «Lukashenko: Belarus' zainteresovana v vystraivanii dobrososedskikh otnosheniy s ES». *Belta*, (2019a) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-belarus-zainteresovana-v-vystraivanii-dobrososedskikh-otnoshenij-s-es-370504-2019/>
- Belta. «Bolton describes meeting with Belarus president as very important». *Belta*, (2019b) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://eng.belta.by/politics/view/bolton-describes-meeting-with-belarus-president-as-very-important-123726-2019/>
- Bohdan, Siarhei. «Belarus Helps Ukraine with Military Equipment». *Belarus Digest*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://belarusdigest.com/story/belarus-helps-ukraine-with-military-equipment/>
- Bohdan, Siarhei. «Threats to Belarus, Ukrainian Border, Cooperation with Kazakhstan». *Belarus Digest*, (2016) (en línea) <https://belarusdigest.com/story/threats-to-belarus-ukrainian-border-cooperation-with-kazakhstan-belarus-security-digest/>
- Booth, Ken y Wheeler, Nicholas. *The Security Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2008.
- Catalinac, Amy. «Why New Zealand took itself out of ANZUS: Observing 'Opposition for Autonomy' in Asymmetric Alliances». *Foreign Policy Analysis*, vol. 6, n. 3 (2010), 317-338.
- Censor.net. «Ukraina i Belarus' prinyali polozheniye o demarkatsii obshchey granitsy». *Censor.net*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2020] https://censor.net/ru/news/296088/ukraina_i_belarus_prinyali_polojenie_o_demarkatsii_obschey_granitsy
- Deitelhoff, Nicole y Wallbott, Linda. «Beyond soft balancing: small states and coalition-building in the ICC and climate negotiations». *Cambridge Review*

- of International Affairs*, vol. 25, n.º 3 (2012), p. 345-366.
- Dursun-Özkanca, Oya. *Turkey–West Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- DW-Deutsche Welle. «Belarus arrests dozens in crackdown, claims weapons found». Deutsche Welle, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2019] <https://www.dw.com/en/belarus-arrests-dozens-in-crackdown-claims-weapons-found/a-38099994>
- DW-Deutsche Welle. «Chetvert' vseh syrov mogli byt' vvezeny v Rossiju kontrabandoj iz Ukrainy». Deutsche Welle, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2019] <https://www.dw.com/ru/четверть-всех-сыров-могли-быть-ввезены-в-россию-контрабандой-из-украины/a-42298279>
- Dzerzhinskaya, Luda. «Kak rabotaet rynek sankcionki». *Bumaga*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2019] <https://paperpaper.ru/say-cheese/>
- Gazeta.ru. «Putin obyasnil nezhelaniye Lukashenko priznat' Krym rossiyskim». *Gazeta.ru*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] https://www.gazeta.ru/politics/2020/03/19_a_13011367.shtml
- Gnedina, Elena. «"Multi-Vector" Foreign Policies in Europe: Balancing, Bandwagoning or Bargaining?». *Europe Asia Studies*, vol. 67, n.º 7 (2015), p. 1.007-1.029.
- Haukkala, Hiski; van de Wetering, Carina y Vuorelma, Johanna. *Trust in International Relations*. Londres: Routledge, 2019.
- Iaroshevich, Aleksandr. «Moskva zakryla Minsku serye shemy po nefteproduktam. Kto na nih zarabatyval». *Naviny.by*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://naviny.by/article/20181011/1539260124-moskva-zakryla-minsku-serye-shemy-po-nefteproduktam-kto-na-nih>
- Iaroshevich, Aleksandr. «Orshanskij ofshor. Kto okazhetsja v shokolade». *Naviny.by*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://naviny.by/article/20190116/1547620618-orshanskiy-ofshor-kto-okazhetsya-v-shokolade>
- IMF-International Monetary Fund. *Republic of Belarus. IMF, Country Report* n.º 16/298 (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 19.04.2020] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16298.pdf>
- Interfax. «Dlya mezhdunarodnogo soobshchestva». *Interfax*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 19.04.2020] https://interfax.by/news/policy/vneshnyaya_politika/1196025/
- Koga, Kei. «The Concept of 'Hedging' Revisited: The Case of Japan's Foreign Policy Strategy in East Asia's Power Shift». *International Studies Review*, vol. 20, n.º 4 (2018), p. 633-660.
- Kommersant. «Lukashenko obvinil rossiyskiy biznes v postavkakh sanktsionnykh produktov cherez Belorussiyu». *Kommersant* (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2020] <https://www.kommersant.ru/doc/3940006>

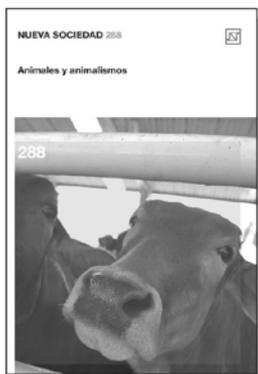
- Kononovich, Evgeny. «Rost postuplenij v bjudzhet, ‘sankcionnye’ tovary i narkotiki. Prezident obsudil rabotu tamozhni s glavoj GTK». *SB Segodnya*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 12.08.2019] <https://www.sb.by/articles/lukashenko-o-sanktsionnykh-tovarakh-vmesto-blagodarnosti-nachinayut-predyavlyat-nam-pretenzii.html>
- Kuiun, Sergey. «Manevry hitrogo tancora». *Zerkalo Nedeli*. (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] https://zn.ua/energy_market/manevry-hitrogo-tancora-280499_.html
- Lobell, Steven, Neal Jesse y Kristen Williams. «Why do secondary states choose to support, follow or challenge?». *International Politics*, vol. 52, n.º 2 (2015), p. 146-162.
- Meister, Stefan. «Hedging and Wedging: Strategies to Contest Russia’s Leadership in Post-Soviet Eurasia». En: Ebert, Hannes y Flandes, Daniel (eds.). *Regional Powers and Contested Leadership*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 301-326.
- Melyantsou, Dzianis. «Minsk Process: Can the Success of the Minsk Platform for Negotiations Be Further Developed?». *Minsk Dialogue Council on International Relations*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://minskdialogue.by/en/research/analytics-notes/minsk-process-can-the-success-of-the-minsk-platform-for-negotiations-be-further-developed>
- Melyantsou, Dzianis; Kostjugova, Valeria y Bohdan, Siarhei. «Belarus Foreign Policy Index N27». *Belarusian Institute for Strategy Studies*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://belinstitute.com/en/article/belarus-foreign-policy-index-n27-july-august-2015>
- Mir24. «Lukashenko obeshchayet zashchishchat’ Rossiyu, kak svoyu territoriyu». *Youtube*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] https://www.youtube.com/watch?v=I6K9nBt7d_o
- Mk.ru. «Lukashenko: Belorussiya mozhnet mgnovenno otpravit’ v Novosibirsk 120 tonn grechki». *Mk.ru*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://www.mk.ru/economics/2014/11/27/lukashenko-belorussiya-mozhet-mgnovenno-otpravit-v-novosibirsk-120-tonn-grechki.html>
- Moshes, Arkady y Nizhnikau, Ryhor. «A Partnership Not in the Making». *PONARS Eurasia*, Policy Memo n.º 557, (2018) (en línea) <https://www.ponarseurasia.org/memo/partnership-not-making-ukrainian-belarusian-relations-after-euromaidan>
- Moshes, Arkady. «Can Belarus Perform a Real Balancing Act between Russia and the West?». *PONARS Eurasia*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 04.08.2019] <https://www.ponarseurasia.org/article/can-belarus-perform-real-balancing-act-between-russia-and-west>
- Moshes, Arkady. «All Quiet in Russian-Belarusian Relations». *PONARS Eurasia*

- sia, Policy Memo n.º 607, (2019) (en línea) <https://www.ponarseurasia.org/memo/all-quiet-russian-belarusian-relations>
- Moskalenko, German. «Posol RF v Belarusi Aleksandr Surikov: Rejekspart sankcionki ne obhoditsja bez rossijskogo biznesa». *Soiuznoe Veche*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2019] <https://www.souzveche.ru/articles/our-union/43107/>
- Naviny.by. «Rossel'hoznadzor raskryl novuju shemu kontrabandy iz Belarusi». *Naviny.by*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 24.11.2019] <https://naviny.by/new/20190424/1556130521-v-gomele-vynesen-prigovor-dvum-opg-za-postavki-sankcionki-v-rossiyu>
- Onliner. «Lukashenko o sankcijah v otnoshenii belorusskikh produktov». *Onliner.by*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 01.10.2019] <https://people.onliner.by/2014/11/27/lukashenko-141>
- Onliner. «Lukashenko: Ja gotov k bolee zhestkim reformam, chem trebuet MVF. Gotovy li Vy k nim». *Onliner.by*, (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 24.08.2019] <https://people.onliner.by/2016/10/07/lukashenko-180>
- Palivoda, Andrey. «Neftjanaja pikirovka: cherez chto predstoit projti Ukraine?». *Levyi Bereg*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 24.11.2019] https://lb.ua/world/2019/04/25/425479_neftyanaya_pikirovka_cherez.html
- Pape, Robert. «Soft Balancing Against the United States». *International Security*, vol. 30, n.º 1 (2005), p. 7-45
- Portela, Clara. «Belarus and the European Union: Sanctions and partnership?». *Comparative European Politics*, vol. 9, n.º 4 (2011), p. 486-505.
- Rathbun, Brian. «Before Hegemony: Generalized Trust and the Creation and Design of International Security Organizations». *International Organizations*, vol. 65, n.º 2 (2011), p. 243-273.
- RBC. «Lukashenko nazval Zapad i NATO garantami suvereniteta Belorussii». *RBC*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2020] <https://www.rbc.ru/politics/24/12/2019/5e01f02f9a7947e3f7b7a06c>
- RBC. «Vlasti zapodozrili do 25% syrov v Rossii v ukrainskom proishozhdenii». *RBC*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://www.rbc.ru/business/25/01/2018/5a673b0c9a79470c31b4a062>
- RIA Novosti. «Belorussija gotova zamenit' Evropu v jeksporte produktov v Rossiju». *RIA Novosti*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 29.09.2019] <https://ria.ru/20140807/1019101308.html>
- RIA Novosti. «Kuda priachut sankcionku». *RIA Novosti*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] <https://ria.ru/20180806/1525986519.html>
- RIA Novosti. «Lavrov: RF zainteresovana v normalizatsii otnosheniy Belorussii i Zapada». *RIA Novosti*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2020] <https://ria.ru/20150824/1204123835.html>

- Ross, Robert. «Sino-Russian relations: the false promise of Russian balancing». *International Politics*, (2019) (en línea) <https://doi.org/10.1057/s41311-019-00192-w>
- Ruzicka, Jan y Vincent Keating. «Going global: Trust research and international relations». *Journal of Trust Research*, vol. 5, n.º 1 (2015), p. 8-26.
- Sejersen, Mikkel. «Democratic sanctions meet black knight support: revisiting the Belarusian case». *Democratization*, vol. 26, n.º 3 (2019), p. 502-520.
- Sputnik. «Babich: Rossiya teryayet milliony dollarov iz-za sanktsionki iz Belarusi». *Sputnik*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2020] <https://sputnik.by/economy/20190117/1039637628/Babich-Rossiya-teryayet-milliony-dollarov-iz-za-sanktsionki-iz-Belarusi.html>
- Traducción del original en inglés: Anna Calvete y redacción CIDOB.
- Tut.by. «Lukashenko sobirayetsya prorubit' okno v Evropu». *Tut.by*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://news.tut.by/economics/659398.html>
- Tut.by. «Peregovory po Ukraine v Minske: mneniya ekspertov razdelilis'». *Tut.by*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://news.tut.by/politics/409103.html>
- Tut.by. «Putin poprosil Lukashenko s ponimaniyem otnestis' k rossiyskomu boykotu zapadnykh produktov». *Tut.by*, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://news.tut.by/politics/410232.html>
- Vedomosti. «Kak Belorussiya snabzhaet Rossiju sankcionnymi produktami». *Vedomosti*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 21.10.2019] <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2017/03/27/682805-belorussiya-sankcionnymi-produktami>
- Vedomosti. «Lukashenko obvinil rossiyskiy biznes v postavkakh sanktsionnykh produktov cherez Belorussiyu». *Vedomosti* (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 08.09.2020] <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/07/17/775720-lukashenko>
- Washington Post. «Putin has set his eyes on Belarus. The West can help it resist». *Washington Post*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2020] https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/putin-has-set-his-eyes-on-belarus-the-west-can-help-it-resist/2020/02/10/bcb707d6-4c2f-11ea-bf44-f5043eb3918a_story.html
- Wilson, Andrew. «Belarus Wants Out». *Foreign Affairs*, (20 de marzo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2020] <https://www.foreignaffairs.com/articles/belarus/2014-03-20/belarus-wants-out>
- Wilson, Andrew. «Softly, softly Belarus». *New Eastern Europe*, n.º 5 (2018) (en línea) <https://neweasterneurope.eu/2018/09/02/softly-softly-belarus/>
- ZN.ua. «Bor'ba za baki». *Zerkalo Nedeli*, (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 24.10.2019] https://zn.ua/energy_market/borba-za-baki-273375_.html



288
JULIO-AGOSTO 2020



Animales y animalismos

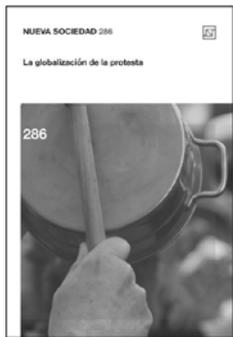
COYUNTURA: **Fernando Molina**. ¿A dónde conducirá la crisis boliviana? Elecciones y reconfiguraciones políticas.

TRIBUNA GLOBAL: **Steven Forti**. Los rojipardos: ¿mito o realidad?

TEMA CENTRAL: **Bernd Ladwig**. Sistema de cerdos. Un llamamiento a la alimentación sin carnes. **Anahí Méndez**. América Latina: movimiento animalista y luchas contra el especismo. **Alejandro Galliano**. Animalismo e inteligencia artificial. ¿Dónde quedamos los humanos? **Angélica Velasco Sesma**. Ética animal y feminismo: hacia una cultura de paz. **Marta Tafalla**.

¿Hacia una ciudadanía animal? Sobre *Zoopolis*, de Sue Donaldson y Will Kymlicka. **François Moutou**. Las zoonosis, entre humanos y animales. **María Carman**. Tensiones entre vidas animales y humanas. Los movimientos contra la tracción a sangre. **Jérôme Michalon**. Causa animal y ciencias sociales. ¿Del antropocentrismo al zocentrismo? **Rowan Jacobsen**. ¿Terminaremos comiendo hamburguesas de «carne alternativa»?

ENSAYO: **Martín Bergel**. El pensamiento latinoamericano frente a las crisis civilizatorias. Ingenieros, Vasconcelos, Mariátegui.



286
MARZO-ABRIL 2020

La globalización de la protesta



287
MAYO-JUNIO 2020

América Latina en el mundo del coronavirus

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

Fronteras latinoamericanas. Más allá de los límites

Las respuestas desde Asia-Pacífico a la crisis de Ucrania: alineamiento de terceros con las sanciones a Rusia

Asia-Pacific's responses to the Ukrainian crisis: third-party alignment with sanctions on Russia

Maria Shagina

Investigadora posdoctoral, Center for Eastern European Studies (CEES), Universidad de Zúrich. maria.shagina@hist.uzh.ch

Cómo citar este artículo: Shagina, Maria. «Las respuestas desde Asia-Pacífico a la crisis de Ucrania: alineamiento de terceros con las sanciones a Rusia». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre de 2020), p. 139-164. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.139

Resumen: Desde 2014, con la anexión de Crimea por parte de Rusia y el inicio de las hostilidades en el Donbás, Occidente ha demostrado una solidaridad sin precedentes en la imposición de sanciones a Rusia. No obstante, la respuesta de la región de Asia-Pacífico a la crisis de Ucrania ha sido diferente. Mientras que Japón y Nueva Zelanda aplicaron sanciones simbólicas, Corea del Sur se abstuvo de introducir medida alguna. El objetivo principal de este artículo es explorar la respuesta de la región de Asia-Pacífico a la crisis ucraniana y las motivaciones subyacentes tras este posicionamiento. Partiendo de la perspectiva de la teoría del comportamiento de las alianzas y coordinación de sanciones, este artículo examina la interacción entre los factores domésticos y los internacionales a la hora de determinar la decisión de los estados de (no) unirse a las coaliciones de sanciones internacionales.

Palabras clave: sanciones, Rusia, Ucrania, crisis de Ucrania, región de Asia-Pacífico

Abstract: Since 2014 and Russia's annexation of Crimea and the start of hostilities in Donbass, the West has shown unprecedented solidarity in imposing sanctions on Russia. Yet Asia-Pacific's response to the Ukraine crisis has been different. While Japan and New Zealand imposed symbolic sanctions, South Korea refrained from introducing any measures at all. The main objective of this paper is to explore the response of the Asia-Pacific region to the Ukrainian crisis and the underlying motivations behind these stances. From a perspective of sanctions coordination and alliance behaviour theory, this paper examines the interaction between domestic and international factors when states decide whether (or not) to join international sanctions coalitions.

Key words: sanctions, Russia, Ukraine, the Ukraine crisis, Asia-Pacific region

Este artículo fue escrito durante la estancia de la autora en la Japan Society for the Promotion of Science (JSPS) de la Universidad de Ritsumeikan (Kyoto), en 2017-2019, y recibió el generoso apoyo de la JSPS (P-17781).

A raíz de la anexión de Crimea por parte de Rusia y su incursión en la región del Donbás –al este de Ucrania– en marzo de 2014, Occidente impuso sanciones dirigidas (*targeted sanctions*) a este país. Si bien dentro del marco de Naciones Unidas no se logró imponer sanciones multilaterales, sí lo hicieron Estados Unidos y la Unión Europea (UE), que introdujeron un abanico de medidas autónomas estrechamente coordinadas. En el ámbito de las medidas diplomáticas, Rusia quedó excluida del G-8 y se suspendieron las negociaciones sobre liberalización de visados. Asimismo, Estados Unidos y la UE impusieron sanciones individuales –denegación de visados y congelación de activos financieros– a los considerados responsables de debilitar la soberanía y la integridad territorial de Ucrania. Además, con el derribo del vuelo 17 de Malaysian Airlines (MH17) en julio de 2014, se desencadenó la aplicación de sanciones económicas contundentes por parte de Occidente, dirigidas a los sectores de la energía, la defensa y las finanzas rusas. Dichas medidas sectoriales pretendían evitar que empresas rusas de estos sectores accedieran a nuevos valores financieros, armas, productos de doble uso –civil y militar– y tecnología avanzada. La duración de las sanciones se vinculó al cumplimiento del Acuerdo de Minsk II¹. Estados Unidos y la UE, en tanto que artífices principales del régimen sancionador, pretendían convencer a otros estados de que colaboraran y se unieran a la coalición de sanciones occidental. Albania, Australia, Canadá, Georgia, Islandia, Japón, Liechtenstein, Moldavia, Montenegro, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Ucrania mostraron su compromiso con las normas internacionales y se unieron. Todos juntos se convirtieron en «un coro mundial de voces que se expresa en contra de las acciones de Rusia respecto a su política en Ucrania» (The American Presidency Project, 2014).

A partir de 2014, pues, la comunidad internacional ha mostrado una unanimidad sin precedentes en la imposición y la prolongación de sanciones a Rusia. A pesar de las diferencias en los intereses nacionales y en el grado de dependencia económica respecto a Rusia, los países alineados con las sanciones han conseguido hacer converger sus distintas voces en una política conjunta. Sin embargo, entre bastidores, la formulación de la política sancionadora de cada país dista de ser una mera formalidad y está sujeta a un complejo proceso de toma de decisiones. Las tensiones entre la autonomía y la dependencia –es decir, el tira y afloja entre los factores internacionales de estímulo (*push factors*) y los factores domésticos disuasivos (*pull factors*)– han configurado las prioridades políticas de los países.

1. N. de Ed.: Minsk II es una cumbre política celebrada en Minsk en febrero de 2015, en la que Ucrania, Rusia, Francia y Alemania llegaron a un acuerdo para tratar de resolver la guerra civil en el este de Ucrania.

Para la región de Asia-Pacífico, la crisis ucraniana supuso un toque de atención y un recordatorio acerca del equilibrio cambiante de la dinámica de poderes. A pesar de su distancia geográfica, el conflicto ruso-ucraniano amenazaba con alterar el frágil statu quo de la región. Se temía que el comportamiento agresivo de Rusia reforzara la creciente firmeza de China, mientras la respuesta indecisa de Estados Unidos hacia Rusia ponía en cuestión el compromiso de Washington de defender a sus aliados asiáticos (Rolland, 2015). Con la intención de mantener un delicado equilibrio entre las grandes potencias, la mayoría de los países de la región de Asia-Pacífico evitaron posicionarse. Siguiendo su tradicional política de no alineamiento, la India se abstuvo de unirse a las sanciones occidentales. De modo similar, los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) tampoco se adhirieron. Afectada por la tragedia del MH17, Australia es la única potencia regional que impuso un régimen sancionador contundente. Incluso China adoptó una posición de prudencia, al abstenerse en la votación de la Asamblea General de Naciones Unidas de condena a Rusia por la anexión de Crimea mientras apoyaba la soberanía territorial ucraniana.

Para la región de Asia-Pacífico, la crisis ucraniana supuso un toque de atención y un recordatorio acerca del equilibrio cambiante de la dinámica de poderes. A pesar de su distancia geográfica, el conflicto ruso-ucraniano amenazaba con alterar el frágil statu quo de la región.

Las posturas de Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda son especialmente desconcertantes. Aunque estos países están ubicados geográficamente en la región de Asia-Pacífico, desde el punto de vista político se consideran parte de Occidente. Históricamente, los tres han reaccionado a las presiones occidentales y se han mostrado receptivos a sus llamadas a la acción. Debido a sus colaboraciones estratégicas en materia de seguridad con Estados Unidos y los valores compartidos con Occidente, Tokio, Seúl y Wellington normalmente han adoptado una estrategia de asociación con apoyo al más poderoso (*bandwagoning*) y de seguir su ejemplo en asuntos de política exterior (Buchanan, 2010; Martin, 1992a; Snyder, 2018). Sin embargo, cuando se ha tratado de las sanciones rusas, estos países han sido reacios a seguir el ejemplo de Estados Unidos y la UE. A pesar de los supuestos bajos costes de dichas sanciones debido a sus débiles vínculos económicos con Rusia, Tokio y Wellington solo en parte se subieron al carro de las sanciones occidentales, mientras que Seúl se abstuvo por completo de introducir ninguna medida restrictiva. Este modo operandi contradice el argumento del realismo clásico de la teoría de las relaciones internacionales según el cual, en una situación de conflicto, las potencias pequeñas e intermedias forman alianzas con estados más grandes y se

adhieren a sus decisiones (Walt, 1987); asimismo, se opone a la premisa clásica de la teoría de sanciones que afirma que los países con relaciones económicas débiles con el destinatario son más propensos a adoptar medidas punitivas, puesto que los costes de las sanciones serían bajos para ellos (Biersteker y van Bergeijk, 2015).

Más allá de la efectividad de las sanciones, este artículo se centra en las estructuras motivacionales de Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda para (no) alinearse con las sanciones occidentales. Pretende examinar por qué algunos estados deciden cooperar, mientras que otros optan por mantenerse al margen. En concreto, trata de arrojar luz sobre un complejo proceso de toma de decisiones subyacente a la decisión de imponer sanciones y sobre la interacción de los factores domésticos y los externos que configuran las prioridades políticas exteriores de los países. Una vez comprendidas las motivaciones para su (no) alineamiento, este estudio trata de aportar una perspectiva empírica al debate de las relaciones internacionales sobre los mecanismos de cooperación y la efectividad de las sanciones.

Teoría de la alianza y cooperación en materia de sanciones

Este artículo se centra en dos líneas de la literatura especializada: el estudio de la cooperación internacional y el estudio de las sanciones internacionales. Por qué los estados cooperan unos con otros y de qué manera eligen formar alianzas ha sido el principal tema de investigación en política internacional.

El *realismo clásico* es pesimista sobre la cooperación internacional, puesto que presupone que los estados están inmersos en la anarquía del sistema internacional de la autosuficiencia y su meta fundamental es asegurarse la supervivencia persiguiendo ganancias relativas (Grieco, 1988; Mearsheimer, 1994). En este juego de suma cero, la cooperación por las ganancias mutuas es «más ardua de conseguir y más difícil de mantener» (Grieco, 1988: 302). El *realismo estructural* propone que el comportamiento de un Estado está determinado por el poder estructural, es decir, que el comportamiento de los actores internacionales está definido por la distribución de las capacidades agregadas en el sistema internacional. Así, la mejor manera de explicar la política internacional es a través de las dinámicas del sistema internacional y no de la política doméstica. La teoría del equilibrio de poder, que constituye la esencia del realismo estructural, afirma que los desequilibrios de poder fuerzan a los estados a equilibrarse en detrimento

de un enemigo exterior (Waltz, 1979). La proximidad geográfica a la amenaza, la capacidad ofensiva y las intenciones percibidas incrementarán las posibilidades de que los estados adopten un comportamiento equilibrador u opositor. Sin embargo, los estados débiles y aislados no tienen muchas más opciones que asociarse con el más poderoso (*bandwagoning*) (ibídem, 1987). Por su parte, el institucionalismo neoliberal ofrece una perspectiva diferente sobre la cooperación internacional. Partiendo del realismo estructural, esta teoría se centra principalmente en las instituciones internacionales (Axelrod, 1985; Keohane, 1989). El comportamiento de un actor está regulado por la estructura de las instituciones internacionales, a través de la cual las reglas de las instituciones constituyen el recurso de poder (Keohane, 1984). Al ser la información asimétrica y los altos costes transaccionales los obstáculos más importantes para la cooperación internacional, se considera que las instituciones son la vía más efectiva para resolver el problema del *oportunistismo* y facilitar la «cooperación mutuamente beneficiosa» (Axelrod y Keohane, 1985).

Superada la dinámica bipolar de la Guerra Fría, la nueva literatura teórica y empírica trata de reexaminar los patrones de la cooperación internacional teniendo en cuenta la multipolaridad. En primer lugar, en vez de centrarse únicamente en las relaciones de poder externas, se incluyen factores domésticos en el análisis de la formación de alianzas. El comportamiento en materia de alineamiento se examina junto con los procesos domésticos, la ideología y las percepciones individuales de los estadistas (Barnett y Levy, 1991; Kaufman, 1992). En segundo lugar, la dicotomía entre mantener el equilibrio o asociarse con el más poderoso se amplió para explicar patrones de comportamiento alternativos, incluyendo los que derivan de la teoría de la acción colectiva: alianza en cadena o *chain-ganging* (apoyo incondicional a los aliados) y escurrir el bulto o *buck-passing* (estrategia de pasar a otros los costes de enfrentarse a un agresor) (Christensen y Snyder, 1990; Posen, 1984; Schweller, 1994). Por último, se introdujeron los conceptos de potencia pequeña e intermedia para redefinir la teoría clásica de la alianza. La literatura dominante –históricamente centrada en las grandes potencias– pasó por alto potencias menores por su supuesta incapacidad para influir en la política internacional (Mearsheimer, 1994). Visto desde la óptica de los actores secundarios, la teoría de la potencia intermedia ofreció un panorama más matizado de la política internacional, al asignar un mayor peso al multilateralismo, al desarrollo institucional y a la búsqueda de consenso (Cooper *et al.*, 1993; Beeson, 2011). En la misma línea, la teoría de la alianza «refugio», propuesta con el fin de explicar las motivaciones de los estados pequeños, sostiene que los factores internacionales y los domésticos son igual de importantes para los estados pequeños a la hora de buscar refugio político y económico (Bailes *et al.*, 2016: 13).

Se han llevado a cabo varios estudios empíricos sobre la conexión entre la teoría de la alianza y el alineamiento en materia de sanciones, de los cuales uno clave fue el de Lisa Martin (1992a). Esta autora fue la primera en combinar la teoría de sanciones y la teoría del comportamiento en materia de alianzas, al examinar la cooperación sobre sanciones multilaterales. Analizando las condiciones bajo las cuales los estados se unen en las sanciones económicas, estableció dos factores de influencia fundamentales: la imposición de sanciones por parte de organizaciones internacionales y la disposición de los principales estados emisores a generar costes. Partiendo de la teoría del juego, Martin distinguió tres caminos que pueden llevar a la cooperación: la *coincidencia* (los estados comparten valores comunes y toman sus decisiones de manera independiente unos de otros), la *coacción* (el Estado principal convence a los demás de que sigan su ejemplo y se vale de la vinculación de temas [issue linkage] para provocar cambios) y la *coadaptación* (los estados toman sus decisiones supeditados a las prioridades y las acciones de los demás) (ibídem: 31).

Examinando las sanciones como un juego a dos niveles, varios académicos han estudiado cómo la interacción entre factores domésticos y negociaciones internacionales ejerce influencia sobre la efectividad de las sanciones.

Usando como caso de estudio la imposición de sanciones en el conflicto de las islas Malvinas, Martin (1992b:

145) estableció que el éxito del Reino Unido a la hora de conseguir la cooperación de otros estados estaba relacionado con las estructuras institucionales de la Comunidad Económica Europea (CEE). Sus hallazgos revelaron que los intereses comunes no eran suficientes para asegurar la cooperación y que la CEE desempeñó un papel importante a la hora de reducir los costes transaccionales y dotar de credibilidad la vinculación de temas (Martin, 1992b: 145).

Examinando las sanciones como un juego a dos niveles, varios académicos han estudiado cómo la interacción entre factores domésticos y negociaciones internacionales ejerce influencia sobre la efectividad de las sanciones. Kaempfer y Lowenberg (1992) se centraron en los actores domésticos del emisor y su influencia sobre la decisión estatal de imponer la coacción económica. Estos autores sostuvieron que los grupos de interés pueden ejercer influencia con respecto a si se introducen sanciones basándose en sus razones económicas, mientras que Simon (1996) añadió la motivación política al conjunto de su razonamiento. Analizando la política doméstica del Estado destinatario, Morgan y Schwebach (1995: 261) establecieron que imponer altos costes (relativos a los aspectos en juego) sobre sectores sociales con poder político constituye parte del éxito de las sanciones. Poniendo el foco en los estados emisores, Drury (2000: 35) examinó las decisiones de los presidentes de Estados Unidos respecto a la imposición de sanciones: mientras que los factores internacionales y el ciclo electoral influyeron

sobre su decisión de sancionar a los estados comunistas, la política doméstica desempeñó un papel menor en las sanciones a estados latinoamericanos. Centrándose en la política sancionadora de Japón hacia Corea del Norte, Hughes (2006: 479) observó la interacción entre presiones sistémicas y procesos domésticos a la hora de determinar las motivaciones de Tokio. Su conclusión fue que la formación de coaliciones domésticas fuertes transformó la respuesta de Japón respecto a Pyongyang de una política de compromiso a una de contención, desafiando las presiones del sistema internacional. Thorhallsson y Gunnarsson (2017: 314), por su parte, examinaron el comportamiento de estados pequeños, en concreto, el alineamiento de Islandia con las sanciones de Estados Unidos y la UE contra Rusia. Por la presión del lobby doméstico afectado por la política de contrasanciones de Rusia, Islandia se retractó de las declaraciones de la UE sobre las sanciones, pero siguió alineada con las sanciones occidentales, intentando mantener un perfil bajo y navegar entre las presiones internacionales y las domésticas.

Metodología y casos de estudio

La originalidad del presente artículo radica en tres aspectos. En primer lugar, a diferencia de la mayoría de los estudios sobre sanciones, cambia el foco de atención de la efectividad de las sanciones al alineamiento y su coordinación. En vez de una política sancionadora *precocinada*, este trabajo examina la formación de las políticas sancionadoras de los países y la interrelación entre factores domésticos y externos en la configuración del diseño de las sanciones. En segundo lugar, proporciona una perspectiva comparada y evalúa diferentes mecanismos de toma de decisiones que dan como resultado distintos grados de cooperación, comparando las respuestas de múltiples países hacia la crisis de Ucrania. Finalmente, a diferencia de los estudios centrados en casos positivos de alineamiento (como los de Hellquist, 2016; Thorhallsson y Gunnarsson, 2017), incluye un caso negativo en el que no lo hubo. Para entender qué obstaculiza la imposición de sanciones, el hecho de incluir casos de no cooperación puede enriquecer la comprensión de la cooperación internacional en materia de sanciones económicas.

En concreto, se examinan los casos de Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda, esto es, sus motivaciones para (no) alinearse con las sanciones occidentales sobre Rusia durante la crisis ucraniana. Para ello, se toman tres fuentes de datos: entrevistas cualitativas, documentos gubernamentales e informaciones periodísticas. Entre enero de 2018 y agosto de 2019 se llevaron a cabo 20 entrevistas semiestructuradas con académicos, legisladores y representantes de empresas de Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda; se usaron métodos cualitativos y de seguimiento de procesos para el análisis comparativo de casos cruzados.

El juego de la *coadaptación*: el caso de Japón

La crisis ucraniana se convirtió en uno de los retos más importantes para el Gobierno de Shinzō Abe. Por una parte, como miembro del G-7, se esperaba que Japón siguiera a la comunidad internacional en la condena a la actuación de Rusia en Ucrania, por lo que este, que valoraba mucho su condición de miembro del G-7, sintió una presión de grupo cada vez mayor para unirse a la coalición de sanciones occidentales y estaba preocupado por su tibia postura periférica. Por otra parte, cuando la Administración Abe llegó al poder, Japón inició una política de acercamiento y percibió a Rusia como socio estratégico en la región, tanto desde el punto de vista geopolítico como económico. Encontrándose entre la espada y la pared, Japón optó por una política de *coadaptación* y estrategia de escurrir el bulto, con el fin de moderar su respuesta ante Rusia y disminuir la presión de grupo de otros miembros del G-7.

Medidas en materia de sanciones

En comparación con las sanciones de Estados Unidos y la UE, las medidas de Japón fueron simbólicas, y diferían en cuanto a alcance y calendario. Cada lote de sanciones se introdujo con demora, lo que apunta indirectamente a la presión internacional que se ejerció sobre Tokio². A raíz de la anexión de Crimea, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón condenó la agresión rusa y su «intento de modificar el statu quo por la fuerza» (MOFA-Japan, 2014a). Entre las medidas diplomáticas adoptadas estaba la suspensión de las conversaciones sobre el alivio de las restricciones en cuanto a los visados y congeló los acuerdos sobre nuevas inversiones y la cooperación en el espacio exterior. La mayor participación de Rusia en la desestabilización del este de Ucrania forzó a Tokio a introducir medidas restrictivas, como prohibir la entrada a 23 altos funcionarios rusos. Sin embargo, la prohibición de visados no fue acompañada por la congelación de activos como suele ser habitual. La lista negra nunca se reveló y quiénes fueron sus blancos son solo especulaciones, considerando que un gran número de altos funcionarios rusos visitaron Tokio, incluyendo Sergei Naryshkin, Valeri Guerásimov, Viktor Ozerov e

2. Implementación de: 1) Sanciones diplomáticas: EEUU y la UE, en marzo de 2014; Japón, el 18 de marzo de 2014. 2) Medidas restrictivas: EEUU y la UE, el 16 y el 17 de marzo de 2014, respectivamente; Japón, el 29 de abril de 2014. 3) sanciones económicas: EEUU y la UE el 16 y el 30 de julio de 2014, respectivamente; Japón: el 24 de septiembre de 2014.

Igor Sechin –todos ellos incluidos en las listas de sanciones de Estados Unidos o la UE–. Al no revelar esta lista, Japón libró del escarnio público (el objetivo esencial de estas medidas) a los millares y altos funcionarios rusos implicados en la situación de Crimea y el Donbás.

El derribo del vuelo MH17 en julio de 2014 desencadenó un seísmo en la comunidad internacional. Tanto Estados Unidos como la UE reforzaron las medidas de sus regímenes sancionadores imponiendo sanciones de alto impacto contra los sectores de energía, defensa y finanzas de Rusia. Contrariamente, este hecho no marcó un punto de inflexión en la política de sanciones de Japón que, inicialmente, limitó su respuesta a medidas simbólicas: suspendió la financiación del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) para nuevos proyectos rusos y amplió la prohibición de visados a separatistas prorrusos del este de Ucrania y a autoproclamados funcionarios de Crimea. Presionado por la Administración Obama, no fue hasta septiembre de 2014 cuando Japón siguió el ejemplo de Occidente y añadió sanciones sectoriales, entre las cuales estaban las restricciones de exportación de armas y productos de doble uso, y las prohibiciones para nuevos valores financieros a cinco bancos rusos: Sberbank, Vnesheconombank, Gazprombank, VTB y Rosselkhozbank. No obstante, ninguna empresa de defensa rusa fue objeto de dichas medidas y el sector de la energía quedó completamente al margen (MOFA-Japan, 2014b).

El calendario y la estructuración de las sanciones de Japón aportan pruebas importantes del juego de la coadaptación de Tokio. Su pertenencia al G-7, y la información disponible que ello conlleva, configuró su respuesta inicial con respecto a Rusia, al coadaptar las medidas tomadas en consonancia con las de los demás, calibrando su alcance y solidez. En concreto, retrasando sus sanciones sectoriales, pudo paliar su preocupación por los costes desproporcionados de las sanciones y moderar sus sanciones consecuentemente. Japón, que mostró un comportamiento de aversión al riesgo, vinculó cada ronda de sanciones a las declaraciones del G-7 y, al poner el énfasis en este grupo, se distanció de las medidas punitivas traspasando la responsabilidad al ámbito internacional. Como respuesta, Rusia mandó la señal de que el mensaje se había entendido correctamente: la lista rusa de ciudadanos japoneses objetivo tampoco se publicó y Japón fue excluido de las contrasanciones rusas introducidas en agosto de 2014 (Kitade, 2016: 3).

Progresivamente, a medida que la presión del G-7 fue disminuyendo, el Gobierno japonés cambió de estrategia. A partir de diciembre de 2014, se abstuvo de actualizar sus medidas o de introducir nuevas sanciones. Además, puesto que otros miembros del G-7 mostraron un escaso compromiso con la imposición de sanciones, emprendió la estrategia de escurrir el bulto. Fueron los casos de Italia y Francia, cuyo escaso compromiso debilitó la presión

sobre Japón, lo que facilitó el fin de su alineamiento. Japón dejó de preocuparse por su comportamiento periférico y, en vez de adherirse a la condena de Occidente a Rusia, evitó toda crítica directa. Tras el supuesto intento de Rusia de asesinar a un exespía ruso –Sergei Skripal, y su hija, Yulia, en Reino Unido en marzo de 2018–, Japón optó por no apoyar al Gobierno británico en la condena al incidente, afirmando que no había suficientes pruebas de la implicación de Rusia (Brown, 2018). Asimismo, en otras ocasiones, Tokio no prestó apoyo directo a ataques aéreos sobre el régimen sirio de Bashar al-Assad, respaldado por Rusia, y también permaneció en silencio ante llamamientos de los Países Bajos y Australia de responsabilizar legalmente a Rusia del derribo del MH17 (Japan Times, 2018).

Argumentación

Las sanciones simbólicas de Japón revelan los intereses estratégicos del país y son un reflejo de la dinámica geopolítica de la región de Asia-Pacífico. La distancia geográfica respecto a la crisis ucraniana y la escasa dependencia económica de Rusia explican solo superficialmente la respuesta tibia de Japón. Su acercamiento con Rusia fue percibido como una manera de resolver los problemas geopolíticos: a) su disputa territorial con Rusia, b) el creciente poder económico de China y c) la crisis de Corea del Norte.

En primer lugar, la tibia respuesta a Rusia fue provocada por el deseo de la Administración Abe de reanudar las conversaciones con la esperanza de resolver la disputa territorial sobre las islas Kuriles³, que dura más de 70 años. Tras el fracaso de las negociaciones de 2001, Abe tuvo el empeño de reanudar el diálogo y alcanzar una resolución durante su mandato. Las negociaciones, iniciadas en 2013, se interrumpieron tras la anexión de Crimea por Rusia. Esta crisis llegó en mal momento para la Administración Abe, puesto que comprometió el emergente acercamiento entre Tokio y Moscú. Había que evitar cualquier enfado de Moscú y las sanciones contundentes podían arruinar esta oportunidad histórica de sellar la disputa territorial (Shagina, 2018: 4). Así, imponiendo sanciones simbólicas, la Administración Abe transmitió al Kremlin una señal de rechazo y reticencia a seguir a sus aliados occidentales. Tras la crisis ucraniana, Japón trató de reavivar su asociación estratégica con Rusia relanzando el programa «2+2»

3. Los Territorios del Norte, según su denominación en japonés. En 1945, la Unión Soviética ocupó un grupo de islas cerca de la costa de Hokkaido y desde entonces Japón ha intentado recuperarlas.

entre los ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores e iniciando un plan de cooperación económica de ocho puntos. A los ojos de Tokio, Rusia no era vista como una amenaza y, pese a sus actos ilícitos en Ucrania, se consideraba que no tenía intenciones revisionistas en la región⁴.

En segundo lugar, el crecimiento económico de China y su pujante comportamiento en la región influyeron sobre la decisión de Japón de diseñar sanciones suaves a Rusia. Japón quería evitar el aislamiento internacional de Rusia e impedir el surgimiento de un eje chino-ruso fuerte. La ruptura geopolítica de Rusia con Occidente aceleró la intensificación de las relaciones de este país con China, lo que modificó el statu quo de la región. Para Rusia, China se convirtió en la principal alternativa para el capital, las inversiones y la tecnología avanzada occidentales. El pivote reforzado de Moscú con Beijing hizo que Tokio se preocupara por la posibilidad de verse «atrapado entre el “oso” al norte y el “dragón” al sur» (Taniguchi y Bob, 2016). Al imponer sanciones más débiles, la meta estratégica era mandar la señal a Rusia de que podía ser un socio regional alternativo a China. Mostrando su compromiso con la cooperación económica, Japón intentó por lo menos «neutralizar» la relación Rusia-China y equilibrar su posición geopolítica en la región⁵. Por otra parte, al imponer sanciones autónomas sobre Rusia, Japón mandaba un claro mensaje disuasorio a China, ya que temía que la anexión rusa de Crimea alentara al gigante asiático a actuar de manera más contundente en la disputa territorial de las islas Senkaku (o Diaoyu) en el mar del Sur de China. Desde su punto de vista, la respuesta poco satisfactoria de la OTAN a la agresión militar rusa en Ucrania podía servir como precedente histórico para que China, cada vez más fuerte, cambiara el statu quo a la fuerza. Trazando paralelismos estratégicos, la Administración Abe vinculó la estabilidad de Europa Central y del Este a la estabilidad en la región de Asia-Pacífico: si las normas de seguridad se debilitan en Europa del Este, ello pone en riesgo indirectamente las normas de seguridad de la región de Asia-Pacífico (Bacon y Burton, 2017: 45).

Las sanciones simbólicas de Japón revelan los intereses estratégicos del país y son un reflejo de la dinámica geopolítica de la región de Asia-Pacífico. La distancia geográfica respecto a la crisis ucraniana y la escasa dependencia económica de Rusia explican solo superficialmente la respuesta tibia de Japón.

4. Entrevista con un experto en relaciones Japón-Rusia, Universidad de Temple, febrero de 2018.

5. Entrevista con un experto en relaciones Japón-Rusia, Universidad de Hokkaido, enero de 2018.

Por último, la amenaza nuclear y de misiles de Corea del Norte –la segunda amenaza a su seguridad tras China– aumentó la respuesta cautelosa de Japón ante la actuación de Rusia en Ucrania. Con la implicación de Rusia, Japón tenía la esperanza de atender los firmes intereses de Moscú de convertirse en un socio de diálogo valioso y un intermediario honesto en las conversaciones de paz (Ohara, 2017; Wishnik, 2019: 4)⁶. Tras el deterioro de las relaciones entre Pekín y Pyongyang, así como el respaldo de China a las sanciones iniciadas por Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Corea del Norte fue girando progresivamente hacia Rusia (Toloraya, 2014; Lukin, 2019). Consciente de las limitaciones de Moscú para alcanzar la resolución del conflicto, la lógica de Japón era satisfacer el deseo de Rusia de demostrar su relevancia mundial y reafirmar su estatus de potencia mundial, permitiéndole ejercer su visión diplomática. En marzo de 2018, Taro Kono y Sergei Lavrov, ministros de Asuntos Exteriores de Japón y Rusia, respectivamente, celebraron una serie de reuniones «2+2» para discutir sobre la desnuclearización de Corea del Norte (Nikkei Asian Review, 2018).

La estrategia de asociación (parcial) con el más poderoso: el caso de Nueva Zelanda

El caso neozelandés es ilustrativo de episodios de coacción y de la estrategia de asociarse (parcialmente) con el más poderoso. Pese a las presiones externas de Estados Unidos y Reino Unido, Wellington solo se alineó parcialmente con las sanciones occidentales contra Rusia. El compromiso de Nueva Zelanda con el multilateralismo y con la economía de mercado explica la silenciosa respuesta de este Estado. La coacción demostró ser más efectiva después de que la UE vinculara el apoyo a las sanciones con negociaciones comerciales bilaterales. Aunque la vinculación de temas utilizada por Bruselas no llevó a la imposición de sanciones sectoriales por parte de Nueva Zelanda, logró crear las condiciones favorables para mantener el statu quo entre este país y Rusia.

6. Entrevistas con expertos en relaciones Japón-Rusia, Universidad de Kyushu e Instituto Nacional de Estudios de Defensa, enero y abril de 2018.

Medidas en materia de sanciones

A pesar de formar parte de la alianza occidental, Wellington desafió las presiones externas de Washington y Londres. Nueva Zelanda fue el último país occidental en unirse a la condena de la violación de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania. En coordinación con otros países, Nueva Zelanda limitó su respuesta a prohibiciones de viajar y dejó al margen la congelación de activos financieros. Se cree que la lista negra fijaba como objetivos a una veintena o treintena de funcionarios del Estado ucranianos y rusos; sin embargo, igual que en el caso de Japón, esta lista sigue sin haberse hecho pública (Small, 2014). Murray McCully, el entonces ministro de Asuntos Exteriores neozelandés, admitió que las sanciones eran mayoritariamente simbólicas: «estas sanciones a los viajes son un paso modesto y prudente diseñado para reconocer el significado de la situación, pero dejan margen para un mayor trabajo diplomático» (Young, 2014). Posteriormente, Wellington consideró unirse a las sanciones sectoriales occidentales, pero al final se abstuvo de hacerlo. No obstante, el Gobierno pidió a las empresas que no explotaran los vacíos legales de los regímenes sancionadores y que limitaran el comercio con Rusia (Trevett, 2014). Pese a la postura oficial del país de no alineamiento con las medidas sectoriales, las instituciones financieras neozelandesas de facto se pusieron de parte de las sanciones económicas occidentales. Puesto que la mayoría de los bancos de Nueva Zelanda eran sucursales de bancos australianos, estos tenían que seguir sus directrices. En consecuencia, se cerraron todas las sucursales bancarias de los sancionados Sberbank, VEB y VTB, lo que forzó a los bancos rusos a usar intermediarios y operar en monedas locales (Kiselova y Kovaleva, 2014).

El comportamiento discordante de Nueva Zelanda fue todavía más desconcertante tras el ataque con agente nervioso al exespía ruso Sergei Skripal. Llama la atención que, a diferencia de la coalición de 26 naciones, este país rechazara mostrar solidaridad y expulsar a diplomáticos rusos como gesto simbólico. La decisión de Wellington se tomó desafiando la exigencia directa del Gobierno británico, su aliado tradicional. Al exponer la postura del Estado, la primera ministra neozelandesa Jacinda Ardern afirmó que «no hay operativos de inteligencia rusa sin declarar» (Buchanan, 2018). Por su condición de pequeña potencia, se esperaba que Nueva Zelanda optara por un enfoque contrario al conflicto y se asociase con sus aliados más estrechos en épocas de disputas internacionales (Buchanan, 2010: 256). Como miembro de la Commonwealth, de la alianza de inteligencia Cinco Ojos (*Five Eyes*)⁷ y asociado extrarregional de la OTAN y

7. N. de Ed.: Five Eyes (FVEY) es una alianza formada por cinco países –Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda– cuyo principal objetivo es la cooperación en el ámbito de la inteligencia.

la UE, se esperaba que Wellington siguiera a pie juntillas a sus aliados, con lo que su desobediencia de satisfacer las exigencias del Reino Unido fue más bien sorprendente (ibídem, 2018).

Argumentación

Las razones que explican que Nueva Zelanda se asociara de manera parcial y que se valiera de sanciones simbólicas se encuentran en el ámbito de la política doméstica. Tras la Guerra Fría, el país empezó a reconocer poco a poco la colisión entre su identidad compartida y la occidental, así como el «precio máximo

El hecho de que la economía neozelandesa dependa del comercio y esté orientada a la exportación incrementa su postura blanda sobre Rusia. Wellington tuvo que hacer malabarismos para lograr el delicado equilibrio entre su compromiso con las normas internacionales y su dependencia comercial.

que estaba dispuesta a pagar por formar parte de la alianza occidental» (Capie y McGhie, 2005: 237). Como Estado pequeño, Nueva Zelanda ha confiado en las instituciones internacionales y en socios económicos diversificados para compensar sus vulnerabilidades como pequeña potencia. Por ello, su compromiso con el multilateralismo y la economía de

mercado funcionaron como escudo de seguridad ante la rivalidad de las grandes potencias (Buchanan, 2010: 265).

Sin el papel principal de Naciones Unidas, Nueva Zelanda mostró un apoyo tibio a las medidas unilaterales contra Rusia, ya que no le entusiasmaba la idea de autorizar sanciones fuera de las instituciones internacionales (Patnam, 2018: 99). Sin embargo, tras unirse al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2015, mostró una postura más crítica hacia Rusia, especialmente hacia sus acciones en Siria. Haciendo campaña por el compromiso de abordar los retos de seguridad en Siria, Nueva Zelanda condenó el «papel destructivo de Rusia en el conflicto sirio» y presionó para conseguir un borrador de resolución para acabar con todos los ataques que pudieran causar víctimas civiles (NZFAT, 2016). Tras el veto ruso a la resolución, Gerard van Bohemen, representante de Nueva Zelanda en Naciones Unidas, criticó las acciones de Rusia (Stuff, 2016). Aunque Moscú inicialmente excluyó a Wellington de su prohibición agraria en sus contrasanciones, a principios de 2017 sus críticas desencadenaron la introducción de una prohibición temporal sobre la ternera neozelandesa y productos derivados debido a la detección del aditivo alimentario ractopamina en algunas muestras (Hutching, 2017). En una jugada clásica, Rusia usó el pretexto de los estándares sanitarios insatisfactorios para introducir barreras no arancelarias con el fin de lanzar una señal política a Wellington.

El hecho de que la economía neozelandesa dependa del comercio y esté orientada a la exportación incrementa su postura blanda sobre Rusia. Wellington tuvo que hacer malabarismos para lograr el delicado equilibrio entre su compromiso con las normas internacionales y su dependencia comercial. Así, debía compensar sus vulnerabilidades domésticas relacionadas con el reducido tamaño de su mercado y la dependencia en las exportaciones. El país a menudo adoptó un enfoque pragmático, favoreciendo los intereses comerciales por encima de los problemas securitarios y el respeto de los derechos humanos (Buchanan, 2010: 273). En el pasado, Nueva Zelanda había seguido comercializando con la Unión Soviética debido a la existencia de un poderoso lobby agrícola que estaba en contra de las interrupciones comerciales por encima de los asuntos políticos (Dibb, 1985: 73). Antes de la crisis ucraniana, la Unión Aduanera –liderada por Rusia y Nueva Zelanda (la actual Unión Económica Euroasiática [UEEA])– llevaba cuatro años negociando un acuerdo de libre comercio (ALC), el cual se suponía que estimularía la relación bilateral debido a la compatibilidad de sus economías: Rusia constituye el segundo importador de productos lácteos del mundo, mientras que Nueva Zelanda es uno de los mayores exportadores del mundo de dichos productos. Aunque los beneficios económicos del acuerdo parecían ser modestos para Nueva Zelanda, un potente lobby agrícola vio nuevas oportunidades comerciales. Por el contrario, para Rusia, el acuerdo ofrecía más que meros beneficios económicos. El hecho de firmar un ALC con Nueva Zelanda auguraba prestigio y credibilidad para la UEEA, encabezada por Rusia como importante organización internacional⁸. La idea era que este ALC, que había sido concebido como «proyecto piloto», hiciera las veces de modelo para otros países de la región Asia-Pacífico (Headley, 2019: 216-217). Sin embargo, tras la crisis ucraniana, el Gobierno neozelandés se vio forzado a suspender las conversaciones y a posponer la ultimación del ALC. De hecho, a partir de 2014, sus relaciones bilaterales se congelaron.

En el año 2016, el restablecimiento de la cooperación Nueva Zelanda-Rusia se divisó en el horizonte. Moscú expresó «interés en recuperar la cooperación de pleno derecho», mientras que Wellington vio el potencial que tenía firmar el ALC para su renovada estrategia comercial (Kostyuk, 2016; NZ Herald, 2017). Ese mismo año, la postura discordante neozelandesa sobre Rusia llamó la atención internacional, al revelarse que el partido Nueva Zelanda Primero incluyó el relanzamiento de las negociaciones con Rusia entre sus prioridades del acuerdo

8. Entrevista con un experto en relaciones Nueva Zelanda-Rusia, Universidad de Otago, agosto de 2019.

de coalición (Nippert, 2017). Winston Peters, líder populista de este partido, es conocido por sus opiniones prorrusas: en el pasado criticó duramente las sanciones a Rusia tachándolas de perjudiciales para la economía del país y cuestionó abiertamente la implicación de Rusia en el derribo del MH17 y su injerencia en las elecciones estadounidenses de 2016 (NZP, 2016; Trevett, 2018). La intención de Nueva Zelanda de aumentar el comercio con Rusia se percibió como un intento de romper filas con la comunidad internacional y desató una crítica rotunda por parte de la UE. Su embajador Bernard Savage advirtió de que la reanudación del acuerdo con Rusia complicaría las negociaciones por el ALC

Finalmente, se impuso el pragmatismo económico: en contraste con el modesto volumen comercial de Nueva Zelanda con Rusia, su comercio total con la UE ascendía a 20.000 millones de dólares neozelandeses en 2016. Así, la vinculación de temas de la UE resultó ser efectiva.

con Bruselas (Nippert, 2017). Finalmente, se impuso el pragmatismo económico: en contraste con el modesto volumen comercial de Nueva Zelanda con Rusia, su comercio total con la UE ascendía a 20.000 millones de dólares neozelandeses en 2016 (Headley, 2019: 218). Así, la vinculación de temas de la UE re-

sultó ser efectiva. Tal como subrayó la primera ministra Jacinda Ardern, al ser el acuerdo comercial con la UE —no el acuerdo con Rusia— la máxima prioridad del país, el trato con Rusia no se cerraría mientras las sanciones estuvieran en vigor.

El juego de la ambigüedad: el caso de Corea del Sur

Las razones del no alineamiento de Corea del Sur radican en la dinámica geopolítica cambiante de la región. La postura de Seúl sobre la crisis de Ucrania es un efecto de segundo orden derivado del recrudecimiento de la rivalidad propia de grandes potencias: entre Estados Unidos y China y entre Estados Unidos y Rusia. Al abstenerse de tomar partido, Corea del Sur ha optado por la estrategia de la ambigüedad (*hedging strategy*).

Medidas en materia sanciones

A pesar de su alianza estratégica de seguridad con Estados Unidos, Corea del Sur no se alineó con Occidente sobre las sanciones a Rusia. Su reacción se

limitó en gran parte solo a la condena de la anexión de Crimea. Debido a la distancia geográfica, y al no suponer una urgencia inmediata, la crisis ucraniana apenas tuvo cobertura en los medios de comunicación surcoreanos (Lankov, 2014). Cuando Estados Unidos y la UE ampliaron su paquete de sanciones tras el derribo del MH17, el Gobierno surcoreano no se adhirió. Pero sí reaccionó la presidenta surcoreana Park Geun-hye (2013-2017) a la petición de Occidente de boicotear los eventos rusos, al no participar en la inauguración de los Juegos Olímpicos de Sochi en 2014 y declinar la invitación de asistir al desfile del 9 de mayo de 2015 en Moscú conmemorativo de la victoria en la Segunda Guerra Mundial (Toloraya, 2014; Golunov, 2016). A diferencia de Japón, Corea del Sur resistió a la presión de Estados Unidos de alinearse y se abstuvo de imponer cualquier medida restrictiva sobre Rusia (Wong y Taylor, 2014). En este sentido, Washington siguió una estrategia aparentemente más sutil con Seúl (Hess, 2016). El país no percibió sensación alguna de presión inmediata, puesto que Estados Unidos estaba reconociendo la prioridad de una amenaza más inminente sobre la agenda de Seúl: la crisis nuclear y de misiles de Corea del Norte. Dado que no es un Estado miembro del G-7, el no alineamiento de Corea se mantuvo como un caso de perfil bajo entre la comunidad internacional occidental.

Argumentación

El contexto geopolítico ha sido históricamente un factor que define la política exterior de Corea del Sur, en la que los factores domésticos desempeñan un papel más bien secundario. Para entender por qué Seúl decidió no imponer sanciones a Rusia, es importante comprender las posturas de las grandes potencias respecto a Corea del Norte y el papel que se atribuyó a Rusia en la política exterior surcoreana. En el pasado, Corea del Sur solía actuar alineada con Estados Unidos, su aliado en temas de seguridad. Sin embargo, la imprevisibilidad de la Administración Trump, la pujanza de China y las nuevas pruebas de misiles norcoreanos han modificado los fundamentos de la dinámica regional (Pardo, 2018a). Valiéndose de su diplomacia de potencia intermedia, Corea del Sur había buscado el compromiso de Rusia para disminuir su vulnerabilidad ante amenazas externas. En 2013, la presidenta Park Geun-hye lanzó la Iniciativa Euroasiática (*Eurasian Initiative*) con el fin de potenciar la colaboración económica y contribuir a generar confianza y consolidar la paz en el nordeste asiático. La iniciativa tenía tres objetivos: impulsar la cooperación económica multilateral en la península en ámbitos de la seguridad no habituales, como el transporte, la energía y las redes comerciales; perseguir el proceso de unificación intercoreana, y compensar el problema de «dependencia doble» de Estados Unidos y

China (Taehwan, 2015). Para ello, la participación de Moscú era fundamental (Wishnick, 2019: 10). La cooperación en materia de energía era especialmente importante y el gasoducto ruso-coreano que implicaba a Corea del Norte fue el proyecto clave para la realización de esta Iniciativa. La premisa principal era que estableciendo un hábito de cooperación mutua en áreas menos politizadas, se facilitaría alcanzar acuerdos en asuntos de seguridad altamente sensibles (Lee *et al.*, 2014: 56). La Iniciativa también pretendía resolver el problema de la dependencia de Estados Unidos y China, en el ámbito de la seguridad con la primera potencia y en el económico-comercial con la segunda. Debido al deterioro de las relaciones Estados Unidos-China, además, el equilibrio entre ambas potencias se antojó más complejo para Corea del Sur. Así, inmerso en un dilema estratégico, Seúl optó por otro socio en la región: Rusia.

Para entender por qué Seúl decidió no imponer sanciones a Rusia, es importante comprender las posturas de las grandes potencias respecto a Corea del Norte y el papel que se atribuyó a Rusia en la política exterior surcoreana.

Como en los casos anteriores, la crisis ucraniana llegó en mal momento para Corea del Sur⁹, ya que amenazaba con debilitar la puesta en marcha a gran escala de la renovada *Nordpolitik* (o Política del Norte) de Park Geun-hye y comprometer los esfuerzos por la normalización de las

relaciones intercoreanas. La anexión rusa de Crimea por Rusia alteró el equilibrio de la dinámica de poderes y tuvo repercusiones transcendentales para la región. Por una parte, aumentó la importancia de las armas nucleares para Corea del Norte y fue la demostración para Pyongyang de que las garantías de seguridad internacional eran poco fiables (Toloraya, 2014). Por otra parte, el deterioro de las relaciones con Occidente empujó a Rusia a acelerar su giro hacia Asia. Moscú forjó una asociación estratégica con China y a la vez estrechó lazos con Corea del Norte. Especialmente después de las sanciones occidentales sobre Rusia, esta mostró su solidaridad para con su socio norcoreano también sancionado: le condonó la práctica totalidad de la deuda y firmaron ambos países ambiciosos acuerdos de inversiones en infraestructura, mientras Moscú exhibía *lapsus* en el cumplimiento de las sanciones de Naciones Unidas. Este contexto parecía especialmente favorable para el marco surcoreano de la Iniciativa Euroasiática (Taehwan, 2015), por lo que Seúl dio marcha atrás en la introducción de cualquier sanción, al temer que Rusia pudiera arruinar su *Nordpolitik* en represalia (The Asan Forum, 2014).

9. Entrevista con un experto en estudios de seguridad, Instituto Sejong, mayo de 2019.

En la época pos-Crimea, la nueva Administración del presidente Moon Jae-in (2017-) ha seguido su política de no alineamiento en materia de sanciones y de acercamiento con Rusia¹⁰. La Nueva Política del Norte de Moon, presentada en el Foro Económico Oriental en Rusia en 2017, se centra en la cooperación económica multilateral en la península de Corea, desvinculando el tema de la desnuclearización e induciendo cambios en el régimen de Kim Jong-un (Snyder, 2018). Bajo su auspicio, se lanzó la Iniciativa de los Nueve Puentes, para perseguir proyectos compartidos con Rusia en áreas como la energía, las rutas marítimas árticas, la construcción de embarcaciones y el transporte. Para Seúl, esta política pretende reforzar las relaciones económicas entre socios regionales con el fin de fomentar la paz y la prosperidad en la región (Pardo, 2018b). Hasta el momento, sin embargo, mientras el acercamiento de Corea del Sur a Rusia no ha logrado ningún avance en la normalización de las relaciones intercoreanas, el uso por parte de Seúl del sistema estadounidense THAAD (*Terminal High Altitude Area Defense*) no ha hecho sino avivar la desconfianza de Moscú (Golunov, 2016).

Conclusiones

A pesar de sus estrechos lazos con Occidente, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur han sido reticentes a imponer sanciones severas sobre los actos ilícitos de Rusia en Ucrania. Sorprendentemente, estos aliados asiáticos de Occidente han optado por un alineamiento comedido y mostrado diferentes niveles de cooperación. Mientras que Japón y Nueva Zelanda se adhirieron solo hasta cierto punto, Corea del Sur consiguió mantenerse al margen de cualquier medida. Las estructuras motivacionales de cada caso revelan que una combinación de factores domésticos y de presiones internacionales han influido sobre la política de sanciones de los países. A pesar de su ofensiva en Ucrania, a Rusia no se la veía como una amenaza en la región y se la considera un socio en materia de seguridad contra una China pujante. Esta dinámica geopolítica se proyectó en el ámbito doméstico, donde se ha considerado a Rusia parte de la estructura de la seguridad regional. En este contexto, la imposición de sanciones a Rusia se consideró perjudicial para las estrategias domésticas de involucrar –no aislar– a Moscú en sus políticas. En cada caso, la dinámica geopolítica cambiante influyó

10. Entrevista con un experto sobre asuntos surcoreanos, investigación de Sino-NK, mayo de 2019.

sobre la respuesta moderada de los países para con Rusia, mientras que los procesos internos resultaron ser suficientemente potentes como para contrarrestar las presiones externas. Los compromisos personales de políticos a nivel individual, además, configuraron las respuestas de sus políticas exteriores.

A grandes rasgos, los hallazgos de este artículo están en consonancia en gran medida con las constataciones anteriores sobre la necesidad de analizar el comportamiento en materia de alianzas desde una perspectiva triple: «el sistema, la política doméstica y las percepciones individuales de los estadistas» (Kaufman, 1992: 439). Los tres casos demuestran que no siempre es cierto el argumento del realismo clásico de las relaciones internacionales de que las pequeñas potencias y las potencias intermedias se adhieren a las decisiones de las grandes potencias. En el contexto del recrudecimiento de la confrontación entre grandes potencias, Ja-

A pesar de sus estrechos lazos con Occidente, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur han sido reticentes a imponer sanciones severas sobre los actos ilícitos de Rusia en Ucrania. Sorprendentemente, han optado por un alineamiento comedido y mostrado diferentes niveles de cooperación.

pón, Corea del Sur y Nueva Zelanda optaron por una respuesta tibia, navegando entre el deseo de autonomía y la necesidad de alianzas. Los casos ilustran que la naturaleza específica de las relaciones entre potencias pequeñas/intermedias y grandes potencias no está predeter-

minada, sino que está sujeta a factores domésticos. En línea con la literatura reciente sobre el comportamiento de las potencias intermedias, este artículo ha mostrado como Japón y Corea del Sur tienen el potencial de ejercer capacidad de agencia de manera independiente y conseguir margen de maniobra. Respecto a las pequeñas potencias, el caso de Nueva Zelanda aporta nuevas evidencias a la literatura académica de que, en una situación de confrontación de grandes potencias, los estados pequeños prefieren una estrategia de no alineamiento por encima de otras alternativas y optan por adherirse a ellas si se aplica un mecanismo de coacción.

De las conclusiones que se extraen a partir de cada caso, se derivan algunas repercusiones para los estudios sobre la cooperación y las sanciones internacionales. En primer lugar, se demuestra que las instituciones internacionales son fundamentales para facilitar la cooperación internacional y contribuir a la unidad en las sanciones. En línea con las teorías neoliberales de las relaciones internacionales, este artículo aporta más pruebas del importante papel que desempeñan estas instituciones a la hora de provocar el contagio positivo, impedir el oportunismo en los problemas de acción colectiva y aumentar el grado de adhesiones (Axelrod, 1985; Keohane, 1984; Martin, 1992a). Se opone al paradigma realista que afirma que el papel de las instituciones es marginal debido a

la naturaleza racionalista de los estados (Grieco, 1990). En primer lugar, tal como ilustra la comparación de casos cruzados entre Japón y Corea del Sur, la integración institucional en el G-7 demostró ser fundamental para la decisión de Japón de unirse a las sanciones occidentales, ya que le proporcionó las garantías necesarias e información simétrica sobre las prioridades de los demás. Las estructuras institucionales mitigaron el temor al aislamiento, redujeron los costes transaccionales de unirse a las sanciones occidentales y aumentaron la presión de grupo sobre Japón, potencial desertor. En segundo lugar, el caso de Nueva Zelanda demuestra que la vinculación de temas fue importante para que los estados sancionadores principales asegurasen la cooperación exitosa de terceros. La vinculación hizo las veces de potente palanca y mecanismo de condicionalidad para conseguir la cooperación de estados poco cooperativos. Por último, los casos analizados subrayan la importancia de la coordinación en materia de sanciones. Solo trabajando al unísono, los países sancionadores mandan un mensaje potente de disuasión. Sin una respuesta de sanciones bien coordinada, terceros países a menudo caen en el oportunismo o escurren el bulto, lo que disminuye la efectividad de las sanciones.

Referencias bibliográficas

- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books, 1985.
- Axelrod, Robert y Keohane, Robert O. . «Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions». *World Politics*, vol. 38, n.º 1 (1985), p. 226-254.
- Bacon, Paul y Burton, Joe. «NATO-Japan Relations: Projecting Strategic Narratives of ‘Natural Partnership’ and Cooperative Security». *Asian Security*, vol. 14, n.º 1 (2017), p. 38-50.
- Bailes, Alyson J. K.; Thayer, Bradley A. y Thorhallsson, Baldur. «Alliance theory and alliance ‘Shelter’: the complexities of small state alliance behaviour». *Third World Thematics: A TWQ Journal*, vol. 1, n.º 1 (2016), p. 9-26.
- Barnett, Michael N. y Levy, Jack S. «Domestic sources of alliances and alignments: the case of Egypt, 1962-73». *International Organisations*, vol. 45, n.º 3 (1991), p. 369-395.
- Beeson, Mark. «Can Australia save the world? The limits and possibilities of middle power diplomacy». *Australian Journal of International Affairs*, vol. 65, n.º 5 (2011), p. 563-577.
- Biersteker, Thomas y van der Bergeijk, Peter A. G. «How and When Do Sanctions Work? Evidence». En: Dreyer, Iana y Luengo-Cabrera, José (eds.). *On Target? EU sanctions as security policy tools* [ISSUE Report n.º 25]. París: EU Institute for Security Studies, 2015, p. 17-28.

- Brown, James. «Japan and the Skripal poisoning: The U.K.'s fair-weather friend». *The Japan Times*, (27 de marzo de 2018) (en línea) <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/03/27/commentary/japan-commentary/japan-skripal-poisoning-u-k-s-fair-weather-friend/>
- Buchanan, Paul G. «Lilliputian in Fluid Times: New Zealand Foreign Policy After the Cold War». *Political Science Quarterly*, vol. 125, n.º 2 (2010), p. 255-279.
- Buchanan, Paul G. «New Zealand's claim it has no Russian spies is perplexing. Why is it isolating itself?». *The Guardian*, (28 de marzo de 2018) (en línea) <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/28/new-zealands-claim-it-has-no-russian-spies-is-perplexing-why-is-it-isolating-itself>
- Capie, David y McGhie, Gerald. «Representing New Zealand: Identity, Diplomacy and the Making of Foreign Policy». En: Liu, James H.; McCrea-nor, Tim; McIntosh, Tracey y Teaiwa, Teresia (ed.). *New Zealand Identities: Departures and Destinations*. Wellington: Victoria University Press, 2005, p. 230-241.
- Christensen, Thomas J. y Snyder, Jack. «Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity». *International Organization*, vol. 44, n.º 2 (1990), p. 137-168.
- Cooper, Andrew F.; Higgott; Richard A. y Nossal, Kim R. *Relocating Middle-Powers: Australia, Canada and the Changing World Order*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1993.
- Dibb, Paul. «Soviet strategy towards Australia, New Zealand and the South-West Pacific». *Australian Outlook*, vol. 39, n.º 2 (1985), p. 69-76.
- Drury, Cooper. «How and Whom the US President Sanctions: A Time-series Cross-section Analysis of US Sanctions Decisions and Characteristics». En: Chan, Steve y Drury, Cooper (ed.). *Sanctions as Economic Statecraft. Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000, p. 17-36.
- Grieco, Joseph M. «Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism». *International Organization*, vol. 42, n.º 3 (1988), p. 485-507.
- Grieco, Joseph M. *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- Golunov, Serghey. «Russia's Korean Policy since 2012: New Hopes, Achievements, and Disappointments». *The Asan Forum*, (3 de agosto de 2016) (en línea) <http://www.theasanforum.org/russias-korean-policy-since-2012-new-hopes-achievements-and-disappointments/>
- Headley, James. «Russia resurgent: The implications for New Zealand». En: Brady, Anne-Mary (ed.). *Small states and the changing global order: New Zealand faces the future*. Cham: Springer, 2019, p. 213-229.

- Hellquist, Elin. «Either with us or against us? Third-country alignment with EU sanctions against Russia/Ukraine». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, n.º 3 (2016), p. 997-1.021.
- Hess, Maximilian. «Does it matter that South Korea has not imposed sanctions on Russia?» *Intersection*, (17 May 2016) (en línea).
- Hughes, Christopher W. «The Political Economy of Japanese Sanctions Towards North Korea: Domestic Coalitions and International Systemic Pressures». *Pacific Affairs*, vol. 79, n.º 3 (2006), p. 455-481.
- Hutching, Gerard. (2017). «Russian ‘sabre rattling’ over threat to ban New Zealand beef imports from February». *Stuff*, (3 de febrero de 2017) (en línea) <https://www.stuff.co.nz/business/farming/89049136/russia-to-ban-new-zealand-beef-imports-from-february>
- Kaempfer, William H. y Lowenberg, Anton D. «Using threshold models to explain international relations». *Public Choice*, vol. 73, (1992), p. 419–443.
- Kaempfer, William H. y Lowenberg, Anton D. «A Public Choice Analysis of the Political Economy of International Sanctions». En: Chan, Steve y Drury, Cooper (ed.). *Sanctions as Economic Statecraft. Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000, p. 158-186.
- Kaufmann, Robert G. «‘To Balance or To Bandwagon?’ Alignment Decisions in 1930s Europe». *Security Studies*, vol. 1, n.º 3 (1992), p. 417-447.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1984.
- Keohane, Robert O. *International institutions and state power: Essays in international relations theory*. Boulder: Westview Press, 1989.
- Kiselova, Elena y Kovaleva, Elena. «Gosbanki otkluchili ot Novoi Zelandii». *Kommersant*, (27 de noviembre de 2014) (en línea) <https://www.kommersant.ru/doc/2619735>
- Kitade, Daisuke. «Considering the Effects of Japanese Sanctions Against Russia». *Mitsui Global Strategic Studies Institute Monthly Report*, (julio de 2016) (en línea) https://www.mitsui.com/mgssi/en/report/detail/__icsFiles/afieldfile/2016/10/20/160707m_kitade_e.pdf
- Kostyuk, Rusian. «Russia and New Zealand on a way to a reset». *Russia Direct*, (23 de agosto de 2016) (en línea) <https://russia-direct.org/analysis/russia-and-new-zealand-way-reset>
- Lankov, Andrey. «Pochemu Yuzhnaia Koreia ne vveela sanktsii protiv Ros-sii». *Republic*, (8 de septiembre de 2014) (en línea) <https://republic.ru/posts/l/1153950>
- Lee, Kihyun; Kim, Jangho y Jae, Sunghoon. *Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia*. Seúl: Korea Institute for National Unification, 2014.

- Lukin, Artyom. «Russia's Game on the Korea peninsula: Accepting China's Rise to regional Hegemony? ». En: Choo, Jaewoo; Kim, Youngjun; Lukin, Artyom y Wishnick, Elizabeth. *The China-Russia Entente and the Korean Peninsula*. NBR Special Report n.º 78, 2019, p. 21-29.
- Martin, Lisa. *Coercive cooperation: explaining multilateral economic sanctions*. Princeton: Princeton University Press, 1992a.
- Martin, Lisa. «Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict». *International Security*, vol. 16, n.º 4 (1992b), p. 143-178.
- Mearsheimer, John J. «The False Promise of International Institutions». *International Security*, vol. 19, n.º 3, 1994, p. 5-49.
- MOFA-Japan (Ministry of Foreign Affairs of Japan). «Statement by the Minister of Foreign Affairs of Japan on the Measures against Russia over the Crimea referendum». *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, (18 de marzo de 2014a) (en línea) http://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000239.html
- MOFA-Japan (Ministry of Foreign Affairs of Japan). «Tightening of Export Restrictions on Arms Dual-use Goods for Military Use to the Russian Federation and Prohibitive Measures of Issue of Securities by Designated Russian Federation Banks and their Subsidiaries». Ministry of Foreign Affairs of Japan, (24 de septiembre de 2014b) (en línea) https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000446.html
- Morgan, Clifton y Schwebach, Valerie. «Economic sanctions as an instrument of foreign policy: The role of domestic politics». *International Interactions*, vol. 21, n.º 3 (1995), p. 247-263.
- Nikkei Asian Review. «Japan and Russia agree to work on nuclear-free North Korea». *Nikkei Asian Review* (22 de marzo de 2018) (en línea) <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-and-Russia-agree-to-work-on-nuclear-free-North-Korea>
- Nippert, Matt. «Winston Peter' plans to reopen trade with Russia raises alarm from Europe». *NZ Herald*, (4 de noviembre de 2017) (en línea) https://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c_id=3&objectid=11940045
- NZ Herald. «Russia willing to start free-trade talks». *NZ Herald*, (29 de marzo de 2017) (en línea) https://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c_id=3&objectid=11827907
- NZFAT-New Zealand Foreign Affairs and Trade. «UN Security Council: Siria». *New Zealand Foreign Affairs and Trade* (8 de octubre de 2016) (en línea) <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/ministry-statements-and-speeches/un-security-council-syria-2/>
- NZP-New Zealand Parliament. «Russia – Trade Sanctions». *New Zealand Parliament* (8 de marzo de 2016) (en línea) https://www.parliament.nz/en/document/51HansQ_20160308_00000007

- Ohara, Bonji. «Japan and the North Korean Dilemma: Thinking the Unthinkable». *The Tokyo Foundation for Policy Research*, (9 de mayo de 2017) (en línea) <http://www.tokyofoundation.org/en/articles/2017/japan-and-north-korea>
- Pardo, Ramon. «Will America lose Seoul? Redefining a critical alliance». *War on the Rocks*, (5 de septiembre de 2018a) (en línea) <https://warontherocks.com/2018/09/will-america-lose-seoul-redefining-a-critical-alliance/>
- Pardo, Ramon. «Moon's Eurasia: opening up North Korea, serving Seoul's interests». *The Interpreter*, (18 de diciembre de 2018b) (en línea) <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/moon-eurasia-opening-north-korea-serving-seoul-interests>
- Patnam, Robert G. «New Zealand's Multilateralism and the Challenge of an International System in Transition». En: Echle, Christian; Rueppel, Patrick; Sarmah, Megha y Hwee, Yeo Lay (ed.). *Multilateralism in a Changing World Order*. Singapore: Konrad-Adenauer Stiftung, 2018, p. 91-101.
- Posen, Barry R. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.
- Rolland, Nadège. «What the Ukraine Crisis Means for Asia». *The Diplomat*, (19 de enero de 2015) (en línea) <https://thediplomat.com/2015/01/what-the-ukraine-crisis-means-for-asia/>
- Schweller, Randall L. «Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back». *International Security*, vol. 19, n.º 1 (1994), p. 72-107.
- Shagina, Maria. «Japan's Dilemma with Sanctions Policy Towards Russia: A Delicate Balancing Act». *Focus Asia. Perspective & Analysis*, Institute for Security & Development Policy, (noviembre de 2018) (en línea) <https://isdpu.eu/content/uploads/2018/11/Japans-Delicate-Balancing-Act-FA-FINAL.pdf>
- Small, Vernon. «NZ joins in 'personal sanctions' over Crimea». *Stuff*, (23 de marzo de 2014) (en línea) <http://www.stuff.co.nz/national/politics/9858964/NZ-joins-in-personal-sanctions-over-Crimea>
- Snyder, Scott. *South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Powers*. Nueva York: Columbia University Press, 2018.
- Stuff. «Russia fires back at New Zealand's UN comments on Syria». *Stuff*, (16 de diciembre de 2016) <https://www.stuff.co.nz/national/politics/87667429/russia-fires-back-at-new-zealands-un-comments-on-syria>
- Tachwan, Kim. «Beyond Geopolitics: South Korea's Eurasia Initiative as a New Nordpolitik». *The Asan Forum*, (16 de febrero de 2015) (en línea) <http://www.theasanforum.org/beyond-geopolitics-south-koreas-eurasia-initiative-as-a-new-nordpolitik/>
- Taniguchi, Tomohiko y Bob, Daniel. «The Onsen Summit: Why Japan is seeking a settlement from Russia». *Sasakawa Peace Foundation USA*, (14 de diciembre de 2016) (en línea) <https://spfusa.org/research/onsen-summit-abe-putin/>

- The American Presidency Project. «Background Conference Call by Senior Administration Officials on Ukraine». *The American Presidency Project*, (29 de Julio de 2014) (en línea) <https://www.presidency.ucsb.edu/node/307258>
- The Asan Forum. «Country Report: Russia (May 2014)». *The Asan Forum*, (13 de junio de 2014) (en línea) <http://www.theasanforum.org/country-report-russia-may-2014/>
- The Japan Times. «Japan voices support for U.S.-led strikes against Syria». *The Japan Times*, (14 de abril de 2018) (en línea) <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/04/14/national/politics-diplomacy/japan-voices-support-u-s-led-strikes-syria/>
- Thorhallsson, Baldur y Gunnarsson, Pétur. «Iceland's alignment with the EU-US sanctions on Russia: autonomy versus dependence». *Global Affairs*, vol. 3, n.º 3 (2017), p. 307-318.
- Toloraya, Georgy. «A Tale of Two Peninsulas: How Will the Crimean Crisis Affect Korea?». *38North*, (13 de marzo de 2014) (en línea) <https://www.38north.org/2014/03/gtoloraya031314/>
- Trevett, Claire. «Exploiting Russia sanctions' bad look». *NZ Herald*, (17 de noviembre de 2014) (en línea) http://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c_id=3&objectid=11359580
- Trevett, Claire. «PM backs Winston Peters on push for free trade talks with Russia». *NZ Herald*, (12 de marzo de 2018) (en línea) https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12011382
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliance*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts: Addison Wesley, 1979.
- Wishnick, Elizabeth. «The Impact of Sino-Russian Partnership on the North Korean Crisis». En: Choo, Jaewoo; Kim, Youngjun; Lukin, Artyom y Wishnick, Elizabeth. *The China-Russia Entente and the Korean Peninsula*. NBR Special Report n.º 78, 2019, p. 1-12.
- Wong, Chun Han y Taylor, Rob. «U.S. Seeks Asian Backing for Sanctions on Russia». *The Wall Street Journal*, (30 de julio de 2014) (en línea) <https://www.wsj.com/articles/u-s-seeks-asian-backing-for-sanctions-on-russia-1406713409>
- Young, Andrey. «NZ announces 'modest' sanctions over Crimea seizure». *NZ Herald*, (23 de marzo de 2014) (en línea) https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11224828

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

Las sanciones internacionales a Irán: efectos sobre las relaciones con la UE

International sanctions on Iran: effects on relations with the EU

Paloma González del Miño

Profesora titular, Universidad Complutense de Madrid. palomagm@cps.ucm.es. ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-9710-1750>

David Hernández Martínez

Investigador postdoctoral, Universidad Autónoma de Madrid. david.hernandezm@uam.es.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7103-7423>

Cómo citar este artículo: González del Miño, Paloma y Hernández Martínez, David. «Las sanciones internacionales a Irán: efectos sobre las relaciones con la Unión Europea». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre de 2020), p. 165-185. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.165

Resumen: Las sanciones internacionales ponen de nuevo en el centro del debate internacional a Irán. El interés del presidente Donald Trump por implementar nuevas sanciones económicas, políticas y militares a este país está obligando a los ejecutivos europeos a redefinir su estrategia regional, ya que habían retomado fluidas relaciones comerciales y diplomáticas con Teherán. Este trabajo analiza las relaciones de Irán con los miembros de la Unión Europea, especialmente con Francia, Alemania y Reino Unido, examinando la respuesta europea dada en 2006 y las posiciones planteadas en el actual contexto. Asimismo, estudia los efectos de las sanciones aplicadas en el pasado sobre las bilateralidades iranoeuropeas. Además, la investigación aborda las diferentes posturas de los actores europeos ante la decisión de imponer nuevas sanciones y discute las posibles consecuencias que ello puede tener sobre el país receptor y terceros.

Palabras clave: Irán, sanciones internacionales, Unión Europea, estrategia regional, programa nuclear

Abstract: *International sanctions return Iran to the centre of the international debate. President Donald Trump's interest in implementing new economic, political and military sanctions against the country is forcing European executives to redefine their regional strategy, just when they had resumed fluid trade and diplomatic relations with Tehran. This paper analyses Iran's relations with some EU members, especially France, Germany and the United Kingdom, and examines the European response in 2006 and the positions taken in the current context. It also studies the effects of past sanctions on Iranian-European bilateral relations. The research goes on to address the different European positions on the decision to impose new sanctions and discusses their possible consequences for Iran and third countries.*

Key words: *Iran, international sanctions, European Union, regional strategy, nuclear programme*

El programa nuclear iraní es uno de los elementos actuales más disruptivos para la estabilidad de Oriente Medio y la propia seguridad internacional. Existen dos posiciones claramente identificables en el conflicto: por un lado, el régimen de los ayatolás, que justifica el uso de este recurso con fines aparentemente energéticos, encuadrado en el derecho soberano a explotar la energía nuclear con fines pacíficos; por el otro, Estados Unidos y algunos de sus aliados regionales, que advierten de las peligrosas e inciertas consecuencias que puede tener el aumento de las capacidades nucleares de la nación musulmana. En esta dualidad, la Unión Europea (UE) busca construir una postura intermedia y conciliadora, que favorezca el restablecimiento de un diálogo constructivo.

Las sanciones internacionales suelen ser analizadas desde el prisma del país receptor, que se ve sometido a una creciente presión exterior, así como desde la perspectiva de la potencia emisora, que lidera la estrategia para penalizar el comportamiento del primero. Sin embargo, este artículo se centra en el tercer elemento de la relación triangular, es decir, en los estados europeos, centrandó el análisis en clarificar dos preguntas centrales de investigación: ¿cuáles son las premisas básicas de la estrategia europea en la crisis nuclear con Irán? y ¿qué repercusiones conlleva la posición europea en su relación con el régimen iraní? Así, esta investigación tiene como objetivo analizar las bilateralidades entre los países de la UE con la República Islámica de Irán, bajo el particular contexto establecido en los últimos años: desde que estallara la primera crisis diplomática entre la Administración Bush y el Ejecutivo de Mahmud Ahmadineyad (2005-2008); el proceso de negociación abierto por Barack Obama y Hasan Rohaní (2013-2015), que concluirán con el Acuerdo de 2015 del Plan de Acción Integral Conjunto (*Joint Comprehensive Plan of Action* [JCPOA]); hasta la ruptura del pacto por parte de Donald Trump en 2018 y la reanudación de políticas sancionadoras contra el Estado iraní.

El desarrollo del análisis queda estructurado en cuatro secciones, aparte del marco analítico y las conclusiones. En este sentido, el apoyo teórico se centra en los postulados principales del constructivismo social y en su incidencia sobre la elaboración de identidades y percepciones en la política internacional. El primer apartado, sobre «El programa nuclear iraní y Europa», aborda la evolución reciente de las relaciones entre Irán y Europa. El segundo apartado, «La categorización de las sanciones internacionales», explica las principales restricciones implementadas desde la UE hacia el régimen iraní. A continuación, en la tercera sección «El grupo de los tres y la Unión Europea (EU+3)» se analizan las formas en las que los países europeos han vehiculado su estrategia liderados por Francia, Alemania y Reino Unido. Y en el último bloque, «La imagen de la UE ante la crisis nuclear», se reflexiona sobre la pretendida imagen exterior proyectada desde las instituciones comunitarias. Finalmente, en las conclusiones se plantea el impacto político y estratégico de las sanciones internacional en el corto y medio plazo en las relaciones entre los dos actores.

Marco analítico

Uno de los presupuestos centrales de este trabajo es que la crisis abierta en torno al programa nuclear ha servido para que tanto Irán como la UE proyecten hacia el exterior una imagen específica. El régimen iraní utiliza estas complicadas circunstancias para poner de relieve su estatus como agente transcendental no solo en las dinámicas regionales de Oriente Medio, sino también para la propia estabilidad internacional. Por su parte, los gobiernos y la diplomacia europea plantean una postura diferenciadora, que les distinga del resto de potencias extranjeras y les permita establecer su propia narrativa sobre lo que está sucediendo y el rol que pueden y deben desempeñar en tales circunstancias.

El constructivismo social pone de relieve que la política internacional no es un factor conceptual inmóvil y determinado, sino que es una entidad compleja y evolutiva sometida a numerosas fuerzas materiales y subjetivas transformadoras (Nugroho, 2008: 88-90), las cuales conducen a los actores implicados a estar redefiniendo constantemente sus intereses ante diversas circunstancias. En este sentido, las relaciones irano europeas se encuadran en un marco analítico donde las posiciones no quedan predispuestas desde un principio, ya que son producto de los cambios en el entorno y de las interacciones que se producen. El resultado es una realidad que difícilmente puede ser categorizada bajo unos términos estáticos. Además, los aportes originales de la corriente constructivista nos sirven para superar las explicaciones más predominantes que se dan sobre las sanciones internacionales a Irán, descritas en términos puramente *securitarios* y de consecución de cotas de poder. Los problemas originados se deben en gran medida a las apreciaciones y evaluaciones que realiza cada actor de sí mismo y de los demás (Lamont, 2015: 17-19). Existe todo un desarrollo ideacional, basado en principios, valores, antecedentes e imágenes, que condicionan la manera en que cada participante es estimado por el resto y, sobre todo, el tipo de interpretaciones formuladas sobre los grados de oportunidad o amenaza.

Los autores circunscritos a la corriente del constructivismo tienen generalmente presente el concepto de la identidad como componente esencial de las relaciones internacionales. Un principio formulado desde presunciones individuales y colectivas (Wendt, 1994: 388-389), que marca el modo de interactuar y los espacios de posible conflicto o consenso. La UE y sus estados miembros presentan un particular posicionamiento sobre la cuestión iraní, implementando una política que les reconozca como mediador e interlocutor, mientras Irán realiza una lectura diferente de los hechos, considerándolos una oportunidad para confirmar su carácter preeminente e influyente. El peso discursivo de las identidades condiciona la evolución de las dinámicas y el comportamiento de las diversas partes que interactúan en ellas. El proceso es constantemente transfor-

mador y bidireccional, situándose en medio de las construcciones sociopolíticas lo que los autores constructivistas denominan «reglas» (Onuf, 1998: 58-60). Este principio comprende el conjunto de marcos normativos e institucionales que, de una forma u otra, vehiculizan las relaciones entre los actores. En este sentido, la problemática evolución de la relación entre Europa e Irán deviene por las disonancias en torno al derecho internacional y el desarrollo de programas nucleares.

El análisis constructivista lleva a dilucidar un enfoque distinguido sobre otras corrientes racionalistas en torno a dos elementos centrales de las relaciones internacionales: la estructura y la agencia (Farrell, 2002: 50-52), considerando que son dos factores complementarios y no estancos o aislados. La interrelación entre el entorno mutable y la acción del agente sobre este genera una realidad política y social compleja e imprevisible. Las relaciones entre la UE e Irán deben su naturaleza tanto a las circunstancias en las que tienen lugar –el marco de sanciones y negociaciones–, como a la conducta que cada uno de ellos adopta y que les reafirma y diferencia ante el conjunto.

El programa nuclear iraní y la Unión Europea

Las intenciones de Irán de rehabilitar sus capacidades nucleares son concebidas desde Occidente como un auténtico dilema de seguridad, marcado por los costes y oportunidades de la vía negociadora o la estrategia sancionadora, bajo el prisma de una escalada de tensión. El constructivismo propone superar estas limitaciones conceptuales y profundizar en las compresiones intersubjetivas (Hopf, 1998: 188-189), que llevan a la estrecha asociación de ligar el régimen iraní y energía nuclear como una amenaza para el orden internacional. Existen una serie de componentes identitarios históricos y políticos que explican las diferencias y contradicciones entre estos dos actores.

En las relaciones entre Irán y Europa se pueden observar seis fases, que están marcadas por períodos de mayor confrontación o distensión. La primera etapa se caracteriza por una fuerte vinculación a Occidente, durante los años cincuenta, sesenta y setenta del siglo xx, cuando el Sha Mohamed Reza Pahlevi era uno de los principales aliados de Estados Unidos (Soltani y Amiri, 2010: 200-201). Se establecen líneas de cooperación para que el país desarrolle instalaciones nucleares, con el propósito de favorecer la autonomía energética y reducir la dependencia del petróleo y el gas. Algunos estados europeos como Francia, Alemania o España aprovecharon la coyuntura para mejorar los vínculos económicos con Irán, principalmente por la dependencia energética.

El segundo ciclo es de mayor tensión y se produce en los años ochenta del siglo pasado. La llegada al poder del ayatolá Jomeini y la implementación de un discurso totalmente revisionista con la estrategia seguida por el Sha (Ramazani, 2004: 555-556) suponen una ruptura con respecto a sus tradicionales aliados, especialmente con Estados Unidos. El Gobierno presidido por Ali Jamenei (1981-1989) tuvo una agenda internacional con fuerte peso ideológico y revolucionario, que situaban al polo iraní como elemento de inseguridad para los intereses occidentales. La diplomacia europea optó por dar un paso atrás en sus relaciones con Irán, sin romper definitivamente los nexos, pero paralizando cualquier colaboración en el sector de la energía.

La tercera fase, de reaproximación, se desarrolla en la década de los noventa, bajo el contexto internacional del final de la Guerra Fría, la invasión de Kuwait y la consolidación de Estados Unidos como referencia hegemónica unipolar. Además, la Presidencia de Akbar Hashemí Rafsanyaní (1989-1997) proyectó una política exterior menos agresiva y combativa (Ehteshami, 2002: 298-300), con mayor contenido pragmático, lo que le permitió situarse de nuevo en un espacio de entendimiento con Washington, los países europeos y los vecinos árabes. Las aspiraciones nucleares quedaron apartadas temporalmente con el objetivo de reconstruir la imagen internacional de Irán y revitalizar las relaciones con las economías occidentales.

El cuarto período está marcado por una grave crisis diplomática, que tiene lugar a principios del nuevo siglo XXI, entre el último Gobierno de Mohamed Jatamí (2001-2005) y los dos mandatos de Mahmud Ahmadineyad (2005-2013), coincidiendo en gran parte con la Administración de George W. Bush, que situó a Irán en el definido como eje del mal (Katzman, 2004: 10-12). Los dirigentes iraníes recuperaron la narrativa más ortodoxa de la Revolución Islámica y los esfuerzos para activar el programa nuclear. La situación desembocó en sanciones estipuladas a partir de las resoluciones del Consejo de Seguridad, que serían secundadas por la UE, lo que rompió con el clima de entendimiento de tiempo atrás.

La quinta etapa de las relaciones irano europeas es de *détente*, a partir de 2013 hasta 2018, coincidiendo con la Presidencia de Hasan Rohaní (2013-actualidad) y con el último mandato de Barack Obama. Las autoridades iraníes apostaron por acercar posturas con Occidente, mientras que estadounidenses y europeos buscaron rebajar la presión internacional para facilitar la negociación de un pacto (Lynch, 2015: 20-21). La consecución del JCPOA en 2015 hizo posible que los socios comunitarios levantasen gran parte de las sanciones, y que se abriesen nuevas vías de entendimiento y colaboración económica. La República Islámica

Las intenciones de Irán de rehabilitar sus capacidades nucleares son concebidas desde Occidente como un auténtico dilema de seguridad, marcado por los costes y oportunidades de la vía negociadora o la estrategia sancionadora, bajo el prisma de una escalada de tensión.

volvía a ser percibida desde una perspectiva positiva y como un factor indispensable para alcanzar cierta estabilidad y seguridad en Oriente Medio.

La sexta etapa de desequilibrio se inicia con la decisión de Donald Trump de abandonar el JCPOA en 2018, lo que termina por fracturar el marco político y *securitario* establecido tres años antes. La Administración norteamericana retoma la estrategia sancionadora, fundamentada en que el acuerdo establecido no aseguraba que Irán no desarrollase armamento nuclear (Thompson y Thränert, 2017), así como que la antigua nación persa representaba una amenaza real para la seguridad de la región y el conjunto de la comunidad internacional. El planteamiento de la Casa Blanca es congruente con la visión israelí o de algunos estados árabes como Arabia Saudí, que no consideran acertada la línea de actuación de Obama y la postura mediadora de la UE.

Este contexto muestra cómo las sanciones también pueden transformarse en instrumentos políticos provechosos para los intereses del país receptor. La amenaza de persistir en el programa de enriquecimiento de uranio y la asistencia a las mesas de diálogo concedieron a Teherán un reconocimiento internacional destacado. La cuestión nuclear ha acabado convirtiéndose en un asunto de Estado y una seña más de la identidad nacional iraní (Fair y Shellman, 2008: 550-552). Las autoridades utilizan el tema como elemento de cohesión social, que sirve para aunar a la población bajo las grandes premisas del régimen. Se excluyen del debate los temas más perjudiciales para el prestigio e imagen interna de los dirigentes, mientras se relega y persigue cualquier posición crítica con el discurso dominante.

Los presidentes norteamericanos George W. Bush, Barack Obama y Donald Trump elaboraron planes diferentes para este tema, pero todos partieron de un supuesto elemental que implícitamente reconoce la importancia estratégica de Irán para la estabilidad de Oriente Medio (Nasr y Takeyb, 2008: 92-94). El programa nuclear le vuelve a otorgar al régimen un protagonismo excepcional, que supera las limitaciones de la región. Los dirigentes iraníes han logrado que la atención internacional se centre en ellos y que sus demandas más relevantes sean discutidas. La conclusión es que, a pesar de las dificultades, el receptor genera unas carencias que fortalecen su presencia y suavizan los impedimentos sufridos.

Las sanciones parecen estar perdiendo validez en lo que se refiere al número de emisores que las comparten. Irán cuenta ahora con mayores respaldos internacionales tanto para su estrategia regional como para sus planes energéticos. Las restricciones pasadas han servido para que Teherán busque nuevos aliados en el entorno cercano y en otras esferas alejadas de Occidente. Bajo esta lógica, Rusia y China se convierten en los contrapesos a las inferencias estadounidenses (Castro, 2016: 22-23). Las tentativas sauditas e israelíes encuentran la oposición de Qatar, Irak o Turquía. El contexto emerge así favorable para los intereses iraníes, que no tienen ante sí un horizonte tan opuesto.

La categorización de las sanciones internacionales

El constructivismo social introduce una interpretación distinguida en cuanto a la naturaleza y finalidad de las normas internacionales, que constituyen entendimientos intersubjetivos y expectativas colectivas sobre el comportamiento idóneo de los actores en un contexto específico (Björkdahl, 2002: 14-16). En nuestro objeto de estudio, el problema se origina porque existe una ruptura de la comprensión de lo que Irán debería hacer según las convenciones internacionales, situándole como un elemento disruptivo. La amenaza de que la regla comúnmente compartida sea vulnerada por el polo iraní avoca a medidas sancionadoras, que son formuladas con el propósito de reconducir dicha anomalía. En el seno de la UE, existe un definido espacio legislativo para la formulación e implementación de sanciones. El artículo 301 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea recoge que se puede, dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), interrumpir las relaciones económicas y diplomáticas con estados no miembros (Kreutz, 2005: 5-6). La práctica, a partir de este principio, estipula una serie de medidas, desde embargos a productos y armamentos, prohibición de importaciones al destino, restricciones financieras, limitaciones de admisión al territorio comunitario, hasta la suspensión de la colaboración política con el país receptor y el aislamiento institucional.

Al respecto, la crisis con Irán a lo largo del período 2003-2019 cuenta con una evolución dispar, dado que las posiciones de los actores implicados varían según las circunstancias. El resultado de este complejo panorama posibilita que se distingan cuatro tipos de sanciones: a) según el lapso en el que son aplicadas; b) conforme al tipo de emisores que las promueven y llevan a cabo; c) dependiendo de la justificación y alegaciones que se presentan para legitimar su implementación, y d) atendiendo a los objetivos o ámbitos sobre el país receptor en los que persiguen repercutir o influir. El Consejo de Seguridad aprobó, entre 2006 y 2010, diversas resoluciones que ponían énfasis en los incumplimientos iraníes a las exigencias realizadas por el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), que señalaban los programas de enriquecimiento de uranio (Garduño, 2011: 73-74). Pese a las reticencias iniciales de algunas potencias periféricas como China, Rusia, Brasil o Turquía, que seguían decantándose por potenciar la vía del diálogo, finalmente se constituyó un completo y amplio programa de sanciones centradas en debilitar directamente los activos militares y energéticos, pero también atajar ámbitos económicos y diplomáticos más sensibles.

Durante el proceso de negociación (2013-2015), muchas de estas restricciones fueron reduciéndose hasta que la firma del acuerdo puso fin a la gran mayoría de

ellas, dando lugar a que Teherán pudiera revitalizar sus relaciones exteriores, sobre todo, con Estados Unidos y la UE. No obstante, a partir de 2018 comienza un nuevo ciclo de sanciones, esta vez sin el respaldo institucional y el asentimiento en el seno de las Naciones Unidas, pero con el empeño unilateral de la Administración Trump. La estrategia seguida es el progresivo incremento de presión sobre el régimen iraní, al mismo tiempo que se conmina al resto de estados para que se integren en las directrices señaladas desde Washington. En los dos ciclos sancionadores, se consigue apreciar las dificultades de la comunidad internacional para elaborar un plan conjunto de actuación. George W. Bush y Barack Obama optaron por la vía diplomática y multilateral a la hora de alcanzar márgenes consensuales, donde todas las potencias estuvieran implicadas. Sin embargo, el actual mandatario estadounidense prefiere una acción claramente unilateral y compresora, lo que provoca que los demás agentes deban manifestarse en términos reduccionistas de a favor o en contra (Gordon, 2017: 11-13). La nueva línea señalada por la Casa Blanca cuenta con el respaldo de significativos aliados regionales como Israel o Arabia Saudí.

La inspiración para penalizar las ambiciones nucleares iraníes en la primera fase provino de Estados Unidos, Francia, Alemania y Reino Unido, aunque es cierto que los países europeos siempre infirieron para que los planes se realizaran bajo el amparo del Consejo de Seguridad y con la aceptación de Rusia, China y demás gobiernos clave de Oriente Medio; asimismo, tampoco se negaron las posibilidades de retomar negociaciones bajo indicaciones de la OEIA (Arce, 2007: 83-85). Sin embargo, el panorama actual es diametralmente distinto, ya que el número de emisores que se decantan por las sanciones es menor, siendo patente que no existe una mínima conformidad sobre factibles soluciones. La diferencia en el tipo de sanciones aplicada en la actualidad viene dada en gran parte por las argumentaciones realizadas, que presentan una base ya sea legal o discursiva distinta para respaldar tales acciones. Entre 2006 y 2013, los países emisores priorizaron la amenaza que suponía para la seguridad el enriquecimiento de uranio por parte de Irán, alegando las evidencias mostradas por agencias internacionales de los incumplimientos (Bernabeu, 2015). A partir de 2018, el foco varía de lo nuclear para circunscribirse sobre la acción exterior y la política regional del régimen. La preocupación es que la presencia iraní en los centros de conflicto y crisis de Oriente Medio representa un factor desestabilizador, el cual puede desembocar en un aumento de la violencia y la inestabilidad.

El conjunto de disposiciones tomadas respecto a Irán varía según los sectores, instituciones o individuos sobre los que se incide. En primer término, la industria militar y tecnológica son dos de los temas más recurrentes. Con la restricción al acceso a los proveedores extranjeros, se persigue conseguir que el Gobierno iraní tenga menos capacidades para desarrollar armamento nuclear y ampliar sus medios defensivos. Por otra parte, las sanciones sobre la economía, pero especialmente hacia

los hidrocarburos, pretenden debilitar los ingresos del Estado y generar un contexto de fragilidad interna en uno de los ámbitos más sensibles para la ciudadanía y el propio régimen. Existen otro tipo de sanciones más individualizadas, que tienden a particularizar el posible recorrido de sus efectos en determinados grupos políticos o estamentos estatales. Ejemplo de ello son las decisiones tomadas recientemente por parte de las autoridades de Estados Unidos con respecto al cuerpo de la Guardia Revolucionaria de Irán (Hernández, 2018), a organismos, empresas y líderes políticos, religiosos y militares, que conciernen a sus negocios, patrimonios personales o incluso la opción de entrar a otros países. Con ello se pretende poner de relieve y responsabilizar a una élite concreta, delimitando la dimensión de las consecuencias negativas sobre el conjunto de la población.

Por su parte, los esfuerzos gubernamentales iraníes han estado focalizados en paliar los efectos negativos de las restricciones internacionales y favorecer la diversificación de la estructura productiva. Irán cuenta con una de las mayores reservas mundiales de petróleo y gas, además de ser uno de los principales productores. En el momento más elevado de las sanciones, los hidrocarburos representaban el 60% de los ingresos del Estado y aproximadamente el 40% del PIB iraní (Zaccara, 2016). El acuerdo nuclear de 2015 permitió recuperar la normalización de los flujos comerciales y reabrir estos sectores estratégicos a la inversión extranjera, lo que propició de nuevo otra fase de crecimiento. De hecho, las sanciones internacionales tuvieron un impacto visible en la economía iraní durante los años de mayor incidencia (2010-2013), aunque su efectividad quedó cuestionada por la resiliencia del régimen. Se estima que, en los años previos al proceso de negociación, las exportaciones iraníes habían caído cerca del 33%, lo que supuso unas pérdidas cercanas a 104.000 millones de dólares para el comercio de esta república islámica (Shirazi *et al.*, 2016: 119-120). Irán no pudo tomar ventaja del ciclo positivo de los precios del petróleo que hubo en esos años, entrando en una fase de recesión que afectó no solo a la estructura económica, sino también a la sociedad.

Así, la economía iraní se vio sometida a una triple contracción: el régimen no contó con los suficientes recursos; no recibió capital extranjero que le permitiera superar las limitaciones internas y tampoco pudo dar salida a sus productos ante la falta de compradores. El complicado devenir económico bajo la imposición de las medidas de Naciones Unidas, Estados Unidos y la UE, posibilitó un resurgimiento del malestar y contestación social en el país. Los precios de distintos productos se elevaron considerablemente, cerca de un 35% de ese incremento se considera debido a las sanciones (Amuzegar, 2014: 136-138), derivando en dos efectos directos: el mercado negro y que amplias capas de la sociedad se vieran perjudicadas. La incapacidad del régimen para hacer frente a estas dificultades generó un clima de crispación en la ciudadanía, aunque el Gobierno también supo sacar ventaja para alentar su legitimidad frente al supuesto enemigo extranjero.

El grupo de los tres y la Unión Europea (EU+3)

Los estados europeos están desempeñando una tarea determinante en todo este proceso, canalizado a través de dos vías: en primer lugar, el grupo de tres (EU+3, por sus siglas en inglés) –formado por Francia, Reino Unido y Alemania– y, en segundo lugar, la diplomacia europea, liderada por las altas representantes de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton (2010-2014) y Federica Mogherini (2014-2019). La histórica influencia que han tenido franceses, británicos y alemanes sobre Irán, incluso tras la revolución de 1979 (Ünver, 2005: 83-87), explica la particularidad de este componente, así como la importancia de estos países en las instituciones internacionales.

El EU+3 tendió a protagonizar, más allá de las instituciones comunitarias, la labor europea en las primeras fases de la crisis, entre los años 2003 y 2010. Las dificultades que existieron en el ámbito comunitario para sacar adelante y reforzar una política exterior común llevaron a los tres estados a decantarse por otras vías de trabajo más directas (Alcaro, 2018: 102-104). Se convirtieron indirectamente en portavoces y responsables de la

UE, representando no solo intereses particulares sino del conjunto. Estas circunstancias también generaron cierta confusión interna y externa, ya que no quedaba definido cuál era el interlocutor referencial y cuáles eran las competencias de cada uno. Desde la perspectiva de Irán, se tendió a seguir individualizando las relaciones con Europa a través de los distintos gobiernos, dejando en un segundo plano los estamentos comunitarios, ya que estos habían mostrado poca capacidad de actuación frente a las competencias estatales. Las bilateralidades pasaron por un período de alejamiento cuando el EU+3 tomó la iniciativa de considerar los informes del OIEA, durante la Presidencia de Ahmadineyad (Kaussler, 2012: 60-62). Francia, Reino Unido y Alemania fueron capaces de monopolizar el tema iraní en el seno europeo, presentándose como los máximos responsables de la estrategia conjunta, sin ceder espacio a otros.

La característica principal que definió la política europea hacia Irán fue la falta de una estrategia lineal durante este período, teniendo diferentes fases de evolución y aproximándose al problema desde diversos enfoques. No obstante, el EU+3 siempre mantuvo una faceta de negociación con las autoridades iraníes, a pesar de las denuncias de incumplimiento de las obligaciones de los protocolos del OIEA y ante la resolución de las sanciones (Zaccara, 2010: 138-139). Ni los máximos

responsables comunitarios, ni los líderes franceses, británicos y alemanes quisieron romper de manera definitiva las vías de diálogo con los iraníes, al contrario de la acción que había emprendido la Administración norteamericana en los últimos años de mandato del presidente Bush. Asimismo, la adaptabilidad de la política europea en relación con el problema nuclear también se vio reflejada en el sentido de las sanciones aplicadas. Desde Europa se abogó por incorporar medidas adicionales a las señaladas desde Naciones Unidas, además de presentar una vertiente de incentivos hacia Irán (Portela, 2015: 190-192). La finalidad de este tipo de gestión fue la de construir unos márgenes operativos diferentes a los de resto de potencias, sobre todo, de Estados Unidos y demás miembros del Consejo de Seguridad, al mismo tiempo que presentaba a los agentes europeos como polos atrayentes para los intereses del régimen iraní, si finalmente este deseaba de nuevo entrar en proceso de colaboración.

A partir de 2013, comienza a producirse una revalorización de la política comunitaria exterior y un progresivo acoplamiento de las tareas previas del EU+3, con las nuevas iniciativas trasladadas desde Bruselas. Aunque británicos, franceses y alemanes han seguido conformando el núcleo central de la presencia europea en los encuentros y negociaciones, cada vez gana más protagonismo la Alta Representante de la Unión, que se convierte en el máximo interlocutor de la esfera europea. En 2014, con la llegada de Federica Mogherini, se produjo un salto cualitativo y cuantitativo de la diplomacia de la UE, ya que la organización consiguió un espacio propio dentro del grupo de potencias negociadoras que estaban liderando la discusión en el entorno del Consejo de Seguridad. Así, el P5+1 (China, Estados Unidos, Rusia, Francia, Reino Unido y Francia) pasó a convertirse en el P5+2, siendo la UE un actor más en la ronda de discusión, sin las limitaciones para interceder y aproximarse a cada una de las partes. Además, existía concordancia de estrategias entre los miembros del EU+3 con la diplomacia comunitaria para abordar el problema de forma coordinada y, sobre todo, para que se reconociese a los países europeos como agentes con una agenda diferenciada (Adebahr, 2018: 151-152). El resultado más visible de este período fue que Mogherini implementó una estrategia concreta, que se situó en un nivel intermedio entre Estados Unidos, Irán y las posturas de Rusia y China.

Las autoridades europeas han utilizado la cuestión nuclear para revitalizar su imagen a escala internacional. La UE ha pretendido ser el tercer elemento necesario de la compleja relación triangular con estadounidenses e iraníes. Tanto el EU+3 como la Alta Representante centraron sus esfuerzos en asegurar la presencia comunitaria en todas las rondas de negociación, al mismo tiempo que eran identificados como una parte distinta a la estrategia de Estados Unidos (Blavoukos y Bourantonis, 2014: 400-402). El objetivo fue presentar una vía alternativa constructiva frente a la polarización creciente, que se ha mantenido tanto en la culmi-

nación del JCPOA en 2015 como tras la renuncia al acuerdo por Trump en 2018. De esta manera, Irán se ha encontrado con que ya no tiene que circunscribir sus encuentros de forma individualizada, puesto que los miembros de la UE actúan conjuntamente. No obstante, esta coyuntura también ha ayudado a mejorar las percepciones iraníes sobre sus interlocutores, a los que no considera ya un mero polo sancionador, sino un potencial agente mediador. La vía que han tenido estadounidenses e iraníes para hacer llegar sus reivindicaciones ha sido a través del EU+3 y el Alto Representante, refiriéndoles como piezas indispensables de la negociación (Fitzpatrick, 2017: 20-23). Las conexiones con Irán, Estados Unidos y Rusia-China han permitido a los europeos formular un intervalo entre cada uno de los intereses.

Las autoridades europeas han utilizado la cuestión nuclear para revitalizar su imagen a escala internacional. La UE ha pretendido ser el tercer elemento necesario de la compleja relación triangular con estadounidenses e iraníes.

La lógica común entre Reino Unido, Francia, Alemania y la Comisión Europea se ha fortalecido en las últimas fases de la crisis, cuando la ruptura total del acuerdo JCPOA ha vuelto a resurgir debido a las crecientes diferencias entre Washington y Teherán (Izewicz, 2018: 29-32).

Sin embargo, Europa no ha conseguido que la Administración estadounidense permanezca en el marco del plan de 2015. Y, aún más, tiene serios problemas para convencer al Gobierno de Rohaní de que se mantenga en los márgenes acordados. Es decir, aunque los estados europeos se conservan como el componente de conciliación y arbitraje, están perdiendo capacidad de influencia para convencer a las partes enfrentadas.

La imagen de la UE ante la crisis nuclear

Existen dos elementos fundamentales que están presentes en las relaciones Irán y los estados miembros de la UE: el programa nuclear y los derechos humanos, que son precisamente los argumentos alegados en los últimos años para justificar la aplicación de diversos tipos de sanciones internacionales. Durante el largo y complejo proceso de crisis diplomática, negociaciones y restricciones, los países europeos han representado distintos roles, que han modificado tanto su apreciación de la cuestión como la forma en la que han sido interpretados por los demás agentes, concediéndoles un protagonismo especial y distinguido. El balance se establece, en este sentido, entre emisores, mediadores o ser parte diferenciada.

Aunque Irán no observa a la UE como un socio fiable para sus intereses, tampoco la encuadra en un nivel tan conflictivo como a Estados Unidos. Por un lado, los iraníes no encuentran en los gobiernos europeos un compromiso tan estrecho con sus objetivos nacionales como sí lo pueden recabar de otras potencias extranjeras como Rusia y China (Vakil, 2006: 61-63). Por el otro lado, siendo la UE un bloque tendente a seguir las premisas de la Administración estadounidense, ello hace que se genere un clima de desconfianza por parte del régimen de los ayatolás, que infravalora la capacidad europea para llegar a acuerdos de una manera verdaderamente autónoma y distinguida de las inferencias de Washington. No obstante, la República Islámica encuentra, en determinadas circunstancias, un reequilibrio en cuanto a la correlación de fuerzas gracias a que los países europeos más destacados no quedan totalmente relegados a un papel subsidiario de los dictámenes de Estados Unidos. El planteamiento defendido por la Alta Representante, Federica Mogherini, con respecto al acuerdo y las sanciones sirve de muestra de esa disparidad, cada vez más profunda, entre las acciones exteriores de cada esfera aliada (Shirvana y Vuković, 2015: 80-81). En este contexto, Teherán toma ventaja parcial gracias a que consigue fraccionar el bloque sancionador, que una década atrás había actuado de manera más homogénea y coordinada.

Los resultados de las sanciones pueden llegar a ser muy dispares, presentando escenarios críticos para el país o convirtiéndose en oportunidades para el régimen. Entre los efectos negativos destaca el debilitamiento de la proyección exterior de Irán, asociándose a la de un actor amenazante e incierto para la seguridad internacional. Este marco ideacional condiciona la manera de relacionarse de este país con los demás agentes, y su estatus queda sujeto a una narrativa concreta (Chekel, 1998: 327-328). Además, la exclusión a la que está sometido reduce las posibilidades de ampliar espacios de influencia, establecer alianzas o asociaciones duraderas, o formar parte activa de los foros de discusión, instituciones y espacios de concertación más relevantes. Pero si las sanciones han tenido secuelas visibles en la acción exterior de Irán, también las han tenido en su política interna. El recrudecimiento del problema ha llevado a un debate soterrado entre las élites nacionales sobre cómo preservar los intereses nacionales (Dueck y Takeyh, 2007: 195-196). La Guardia Revolucionaria, las Fuerzas Armadas o el Consejo de Guardianes representan, dentro de la cúspide iraní, los elementos que más apremian hacia una pauta unilateral, puesto que desconfían de que las negociaciones vayan a reportar verdaderos réditos a los objetivos iraníes. En esta lógica, existe la preocupación de que el Estado termine renunciando a importantes capacidades a cambio de preservar una frágil cordialidad.

Los marcos institucionales y las respuestas ante la crisis en el contexto internacional generan una identidad concreta del actor (Barnett, 1993: 274-275), que es proyectada hacia el resto de los participantes. La implicación de la UE en el proceso de negociación y su capacidad para influir y condicionar las tensiones entre iraníes y estadounidenses ha venido originada por el grado de aceptación e incidencia que su conducta ha tenido en el entorno. Los estados europeos han asumido un espacio propio en el escenario del conflicto, que les ha dado una definición particular y sentido de sus responsabilidades e intereses, al mismo tiempo que los otros actores han comenzado a asociarles con rasgos y categorías determinados. Las sanciones y negociaciones con Irán han supuesto, en términos generales, una oportunidad para la UE de postularse –ante la creciente multipolaridad en la comunidad internacional y los conflictos surgidos en espacios como

Las sanciones y negociaciones con Irán han supuesto, en términos generales, una oportunidad para la UE de postularse –ante la creciente multipolaridad en la comunidad internacional y los conflictos surgidos en espacios como Oriente Medio– como una potencia normativa.

Oriente Medio– como una potencia normativa (Rodríguez, 2014: 15-17), defendiendo la pervivencia de un orden global, que enfatiza el respeto de valores y principios que considera universales. En este sentido, las medidas europeas han entrado en contradicción en los últimos años entre necesidades de seguridad y sacrificio de ideales democráticos.

Sin embargo, en el caso ligado al régimen iraní, se observa nítidamente la presunción europea de reescribir márgenes institucionales, que puedan servir de base para un nuevo statu quo mundial.

El foco de las restricciones a Irán se ha centrado en las acusaciones sobre el enriquecimiento de uranio y las posibilidades de que este país desarrolle algún tipo de capacidad militar nuclear. Otra línea menos amplia de presión sobre la nación iraní ha sido la implementada en torno a la protección de los derechos y libertades de la población (Kienzle, 2012: 85-87), dos ámbitos desligados durante la negociación. La UE no ha abierto una tercera narrativa de acusaciones, como la llevada a cabo por Estados Unidos, que retoma medidas sancionadoras en consonancia con su identificación de la amenaza, que supuestamente representaría Irán para la seguridad y estabilidad de intereses occidentales y sus aliados en la región.

Las sanciones de mayor impacto en las relaciones irano europeas fueron las aplicadas entre 2006-2015, partiendo de las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad. El acuerdo JCPOA ha conllevado el levantamiento de la mayoría de estas limitaciones, facilitando que rápidamente mejoraran las bilateralidades diplomáticas entre estados como Alemania, Francia o Reino Unido

con Irán (Garcés de los Fayos, 2016: 33-35). Pese a ello, las autoridades comunitarias siguen manteniendo aquellas disposiciones que hacen mención de los derechos humanos, que suponen uno de los puntos de la agenda compartida más controvertidos, aunque no convertidos en obstáculos relevantes. La UE, y especialmente algunos de sus estados miembros más sobresalientes, trabajaron durante la formulación del plan de actuación bajo el paradigma de constituir un marco normativo renovado, que sirviera como punto de partida para solventar nuevos conflictos. La solución trajo como consecuencia que Europa abandonara su faceta más ideológica e idealista, para suplirla por un carácter más pragmático y realista. Alcanzar la distensión entre los bloques enfrentados y reactivar las relaciones con Irán se erigió como el verdadero incentivo del lado europeo, mientras intentaba fortalecer su imagen como imprescindible mediador y espacio de interlocución reconocido indistintamente.

La UE asumió un papel netamente emisor entre 2003 y 2013, cuando compartió la mayor parte de las premisas defendidas por Estados Unidos, aceptando que tenía que ser Irán quien diera muestras fehacientes de que sus intereses nucleares no representaban una amenaza internacional. La estrategia europea fue la de crear un entorno desfavorable para los iraníes, reduciendo sus posibles apoyos en el exterior y contraargumentando sus alegaciones. Por un lado, las sanciones se convirtieron en una forma de delimitar los objetivos de Teherán, por otro, también impidieron que se llevara a cabo una ofensiva militar, demandada entonces por Israel y ciertos sectores de la Administración Bush. La preocupación por transmitir una imagen intermedia en la relación triangular Estados Unidos-UE-Irán también se tradujo en el interés por formular sanciones encuadradas en el respeto humanitario. En la operación sobre Irán se buscó aplicar medidas que repercutieron exclusivamente sobre los dirigentes, interfiriendo lo menos posible en la calidad de vida de los ciudadanos (Portela, 2016: 920-925). Sin embargo, la aplicación de acciones tan drásticas, como embargos y prohibiciones, tiene un impacto directo sobre la economía del receptor y, por ende, un empobrecimiento del bienestar del conjunto de la sociedad, lo que obstaculizó la identificación de Europa como un ente no agresor.

En 2013 se produjeron importantes cambios en el seno de los distintos países involucrados, lo que permitió dejar atrás la fase de tensión para motivar un clima de conciliación y diálogo. Por un lado, la llegada al poder de Rohaní postularía una visión más pragmática de la crisis por parte iraní, debido a que las sanciones estaban teniendo claras consecuencias negativas sobre la economía (Maloney, 2010: 136-138). Por otro, Barack Obama, en su segundo mandato, con John Kerry como secretario de Estado, pretendió reducir focos de conflicto en Oriente Medio. Por último, desde 2014, Federica Mogherini asumiría la dirección de la acción exterior de la UE, planteando la intervención mediadora

en la solución al problema como eje central de su agenda. Los europeos pasaron a desempeñar el rol de intermediario y relator del conflicto, facilitando la interlocución entre estadounidenses e iraníes. Las autoridades comunitarias quisieron con esta maniobra esgrimir un cariz distinto al anterior, siendo reconocidos como un importante poder normativo, que se volvió indispensable para la resolución de la crisis (Harnisch, 2019: 18-20). Mogherini utilizó la cuestión iraní como una dinámica favorecedora de la cohesión de las políticas exteriores de los estados, mientras le permitió retomar las fluidas relaciones con Irán y consolidar su figura no solamente frente a Estados Unidos, sino también ante la presencia china y rusa.

El proceso de negociación hizo que se proyectara una imagen de la UE no como parte del conflicto, sino como agente pacificador y mediador. Estas circunstancias llevaron a los europeos a ir alejándose progresivamente de las pautas estadounidenses y construir una faceta exterior cada vez más independiente (Khan, 2018). La decisión de Donald Trump de abandonar el acuerdo y retomar las sanciones ha reafirmado a los líderes comunitarios de la necesidad de reconfigurar un espacio diferenciado del resto de los actores. Una tercera vía que no quede relegada ni al eje crítico de Estados Unidos-Israel-Arabia Saudí ni al bloque iraní; un eje respaldado por el momento por el Kremlin y por la diplomacia de Beijing.

El proceso de negociación hizo que se proyectara una imagen de la UE no como parte del conflicto, sino como agente pacificador y mediador. Estas circunstancias llevaron a los europeos a ir alejándose progresivamente de las pautas estadounidenses y construir una faceta exterior cada vez más independiente.

a ir alejándose progresivamente de las pautas estadounidenses y construir una faceta exterior cada vez más independiente (Khan, 2018). La decisión de Donald Trump de abandonar el acuerdo y retomar las sanciones ha reafirmado a los líderes comunitarios de la necesidad de reconfigurar un espacio diferenciado

del resto de los actores. Una tercera vía que no quede relegada ni al eje crítico de Estados Unidos-Israel-Arabia Saudí ni al bloque iraní; un eje respaldado por el momento por el Kremlin y por la diplomacia de Beijing.

Conclusiones

Las sanciones internacionales a Irán tienen una correlación directa con las relaciones entre este país y los principales estados de la UE. Las aspiraciones nucleares de Teherán, el complejo entramado de negociaciones y la rivalidad internacional creciente, han repercutido en las dinámicas internas tanto del país receptor como de los emisores, pero también han afectado severamente las dinámicas globales y la evolución de las bilateralidades entre los países. Primeramente, la confianza mutua ha quedado debilitada y ha imposibilitado poder vertebrar una asociación más sólida. En segundo término, el peso económico y político de cada parte se ha ido reduciendo en favor de terceros países de mayor confianza.

Los encuentros iranoeuropeos están determinados por esta cuestión, desde que estallara la primera crisis en 2003 hasta la actualidad, cuando la Administración de Donald Trump ha recuperado una posición más beligerante al respecto. Desde la perspectiva de Irán, la UE no es una prioridad en su entramado de alianzas internacionales, ya que se muestra como un componente voluble e incongruente para sus intereses. Por eso, el régimen de los ayatolás se decanta por fortalecer nexos con otras potencias extranjeras mientras los estados europeos no representen un resorte seguro de apoyo, sobre todo, frente a la creciente presión inducida desde el eje Estados Unidos-Israel-Arabia Saudí.

Las medidas impuestas desde las instituciones europeas y sus gobiernos hacia Irán en el período de 2006-2015 se enmarcaron en las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, argumentándose como una respuesta conjunta de la comunidad internacional. Dichas acciones tuvieron graves consecuencias sobre la economía iraní y la propia estabilidad interna, aunque también sirvieron para legitimar al propio Estado y alentar un perfilado discurso nacionalista. La peculiaridad actual es que la reactivación de la política sancionadora solo es impulsada desde Washington, al tiempo que la UE intenta desmarcarse del incremento de la tensión y proyectar una estrategia particular.

Las premisas básicas de la estrategia europea en la crisis nuclear iraní se han centrado en tres rasgos derivados del rol asumido de interlocutores. En primer término, favorecer la desescalada de tensión en los momentos más críticos del proceso. En segundo lugar, facilitar las vías de diálogo y negociación entre las partes enfrentadas. En tercer nivel, impulsar la reconstrucción de marcos normativos para garantizar la seguridad a escala internacional. En este sentido, las repercusiones de la posición europea en cuanto a su relación con el régimen iraní son en términos generales negativas, puesto que Irán considera que los estados de la UE han tendido a mantener una conducta desequilibrada hacia el polo sancionador, fracturando la confianza y proximidad entre los dos actores.

Los gobiernos europeos fueron capaces de superar tiempo atrás la crisis nuclear al desarrollar un rol mediador, que les permitió equilibrar su posición en la compleja relación triangular. No obstante, el alto grado de polarización alcanzado les ha situado frente a un dilema estratégico. El coste de formar parte del bloque sancionador o del frente proiraní supondría el debilitamiento de ciertos objetivos internacionales. La decisión final puede desembocar en una pérdida grave del vínculo con su aliado estadounidense, o bien, erosionar más su posición en Oriente Medio y las sinergias con Irán. Una difícil disyuntiva que deberá dilucidar en el corto plazo para preservar su estatus protagonista.

Referencias bibliográficas

- Adebahr, Cornelius. «The nuclear deal turns two: barely alive o already dead?». *Global Policy*, vol. 9, n.º 1 (2018), p. 151-152. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12536>
- Alcaro, Riccardo. *Europe and Iran's nuclear crisis. Lead Groups and EU foreign policy-making*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- Amuzegar, Jahangir. *The Islamic Republic of Iran. Reflections on an emerging economy*. Londres: Routledge, Taylor & Francis Group, 2014.
- Arce, Natalia. «La cuestión nuclear en las relaciones entre la Unión Europea y la República Islámica de Irán (2003-2006): de la “Política Negociadora” al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas». *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 3 (2007), p. 73-89.
- Barnett, Michael. «Institutions, roles and disorder: the case of the arab system». *International studies quarterly*, n.º 37 (1993), p. 271-296. <https://doi.org/10.2307/2600809>
- Bernabeu, Queren. «El problema de la no proliferación: Irán y su derecho a la energía nuclear». *El Orden Mundial*. (1 de julio de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 05.11.19] <https://elordenmundial.com/iran-y-su-derecho-la-energia-nuclear/>
- Björkdahl, Annika. «Norms in International Relations: some conceptual and methodological reflections». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 15, n.º 1 (2002), p. 9-23. <https://doi.org/10.1080/09557570220126216>
- Blavaoukos, Spyros; y Bourantonis, Dimitris. «Do sanctions strenghten the International Presence of the EU?». *European Foreign Affairs Review*, vol. 19, n.º 3 (2014), p. 393-410.
- Castro, José Ignacio. «El resurgimiento de Irán como potencia tras el levantamiento de las sanciones internacionales». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 2, n.º 2 (2016), p. 11-30. <https://doi.org/10.18847/1.4.2>
- Chekel, Jeffrey T. «The constructivist turn in international relations theory». *International Security*, vol. 23, n.º 1 (1998), p. 171-200. <https://doi.org/10.1162/isec.23.1.171>
- Dueck, Colin y Takeyh, Ray. «Iran's nuclear challenge». *Political Science Quarterly*, vol. 122, n.º 2 (2007), p. 189-205. <https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2007.tb00596.x>
- Ehteshami, Anoushiravan. «The foreign policy of Iran». En: Ehteshami, Anoushiravan y Hinnebusch, Raymond A. *Syria and Iran. Middle powers in a penetrated regional system*. Boulder, Co. Lynne Rienner, 2002, p. 283-309.
- Fair, Christine y Shellman, Stephen. «Determinants of Popular Support for Iran's Nuclear Program: Insights from a Nationally Representative Survey».

- Contemporary Security Policy*, vol. 29, n.º 3 (2008), p. 538-558. <https://doi.org/10.1080/13523260802514688>
- Farrell, Theo. «Constructivist security studies: portrait of a research program». *International Studies Review*, vol. 4, n.º 1 (2002), p. 49-72.
- Fitzpatrick, Mark. (2017): «Assessing the JCPOA». *Adelphi Series*, vol. 57, n.º 466-467 (2017), p. 19-60. <https://doi.org/10.1080/19445571.2017.1555914>
- Garcés de los Fayos, Fernando. «In search of an effective EU policy for Iran». En Blockmans, Steven; Ehteshami, Anoushiravan y Bahgat, Gawdat (eds.). *EU-Iran relations after the nuclear deal*. Bruselas: CEPS, 2016, p. 33-37.
- Garduño, Moises. «La crisis de confianza y el balance de poder entre Irán y las Grandes Potencias en la “cuestión nuclear”». *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 10 (2011), p. 72-81.
- Gordon, Philip. «A visión of Trump at war». *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 3 (2017), p. 10-19.
- Harnisch, Sebastian. «Iran and European Union politics». *Politics*, Oxford Research Encyclopedia, (agosto de 2019) (en línea) <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1483>
- Hernández, David. (2018): «La Guardia Revolucionaria de Irán, defensora de la república islámica». *El Orden Mundial*, (23 de agosto de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 06.11.19] <https://elordenmundial.com/guardia-revolucionaria-de-iran/>
- Hopf, Ted. «The promise of constructivism in International Relations Theory». *International Security*, vol. 23, n.º 1 (1998), p. 171-200. <https://doi.org/10.1162/isec.23.1.171>
- Izewicz, Paulina. (2018): «The Iran nuclear deal two years on: future unclear and getting worse». *Med Agenda - Special Issue [What Future for the Iran Nuclear Deal?]: MEDAC Publications in Mediterranean IR and Diplomacy*, (2018), p. 20-32.
- Katzman, Kenneth. *The Persian Gulf States. Post-war issues*. Nueva York: Novinka Books, 2004.
- Kaussler, Bernd. «From engagement to containment: EU-Iran relations and the nuclear programme, 1992-2011». *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 14, n.º 1 (2012), p. 53-76. <https://doi.org/10.1080/19448953.2012.656935>
- Khan, Mehreen. «Federica Mogherini, Europe’s diplomat taking on Donald Trump». *Financial Times*, (18 de agosto de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 11.11.19] <https://www.ft.com/content/ab3d31dc-9c7d-11e8-9702-5946bae86e6d>
- Kienzle, Benjamin. «Between human rights and non-proliferation: norm competition in the EU’s Iran policy». *UNISCI Discussion Papers*, n.º 30 (2012), p. 77-91.

- Kreutz, Joakim. *Hard measure by a soft power? Sanctions policy of the European Union 1981-2004 [Paper 45]*. Bonn: BICC, 2005.
- Lamont, Christopher. *Research methods in international relations*. Londres: SAGE, 2015.
- Lynch, Marc. «Obama and the Middle East. Rightsizing the U.S. Role». *Foreign Affairs*, vol. 94, n.º 5 (2015), p. 18-27.
- Maloney, Suzanne. «Sanctioning Iran: if only it were so simple». *The Washington Quarterly*, vol. 33, n.º 1 (2010), p. 131-147. <https://doi.org/10.1080/01636600903430673>
- Nasr, Vali y Takeyh, Ray. «The Costs of Containing Iran - Washington's Misguided New Middle East Policy». *Foreign Affairs*, vol. 87, n.º 1 (2008), p. 85-94.
- Nugroho, Ganjar. «Constructivism and International Relations Theories». *Global & Strategies*, vol. 2, n.º 1, (2008), p. 85-98.
- Onuf, Nicholas. «Constructivism: a user's manual». En: Kubálková, Vendulka; Onuf, Nicholas y Kower, Paul (ed.). *International relations in a constructed world*. Londres: Routledge, Taylor & Francis Group, 1998, p. 58-78.
- Portela, Clara. «EU strategies to tackle the Iranian and North Korean nuclear issues». En: Blavoukos, Spyros; Bourantonis, Dimitris y Portela, Clara (eds.). *The EU and the non-proliferation of nuclear weapons. Strategies, policies, actions*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 188-204.
- Portela, Clara. «Are European Union sanctions targeted?». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, n.º 3 (2016), p. 912-929. <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1231660>
- Ramazani, Ruhi. K. «Ideology and pragmatism in Iran's foreign policy». *The Middle East Journal*. vol. 58, n.º 4 (2004), p. 549-559. <https://doi.org/10.3751/194034604783997123>
- Rodríguez, Javier. «La política exterior de la Unión Europea y el programa nuclear de Irán». *Análisis GESI*, (15 de diciembre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 15.11.19] <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-pol%C3%ADtica-exterior-de-la-uni%C3%B3n-europea-y-el-programa-nuclear-de-ir%C3%A1n>
- Shirazi, Homayoun; Azarbaiejani, Karim y Sameti, Morteza. «The effect of Economic sanctions on Iran's export». *Iranian Economic Review*, vol. 20, n.º 1 (2016), p. 111-124.
- Shirvani, Tara y Vukovi, Siniša. «After the Iran nuclear deal: Europe's pain and gain». *The Washington Quarterly*, vol. 38, n.º 3 (2015), p. 79-92. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2015.1099026>
- Soltani, Fakhreddin y Amiri, Reza, E. «Foreign policy of Iran after Islamic Revolution». *Journal of Politics and Law*, vol. 3, n.º 2 (2010), p. 199-206. <https://doi.org/10.5539/jpl.v3n2p199>

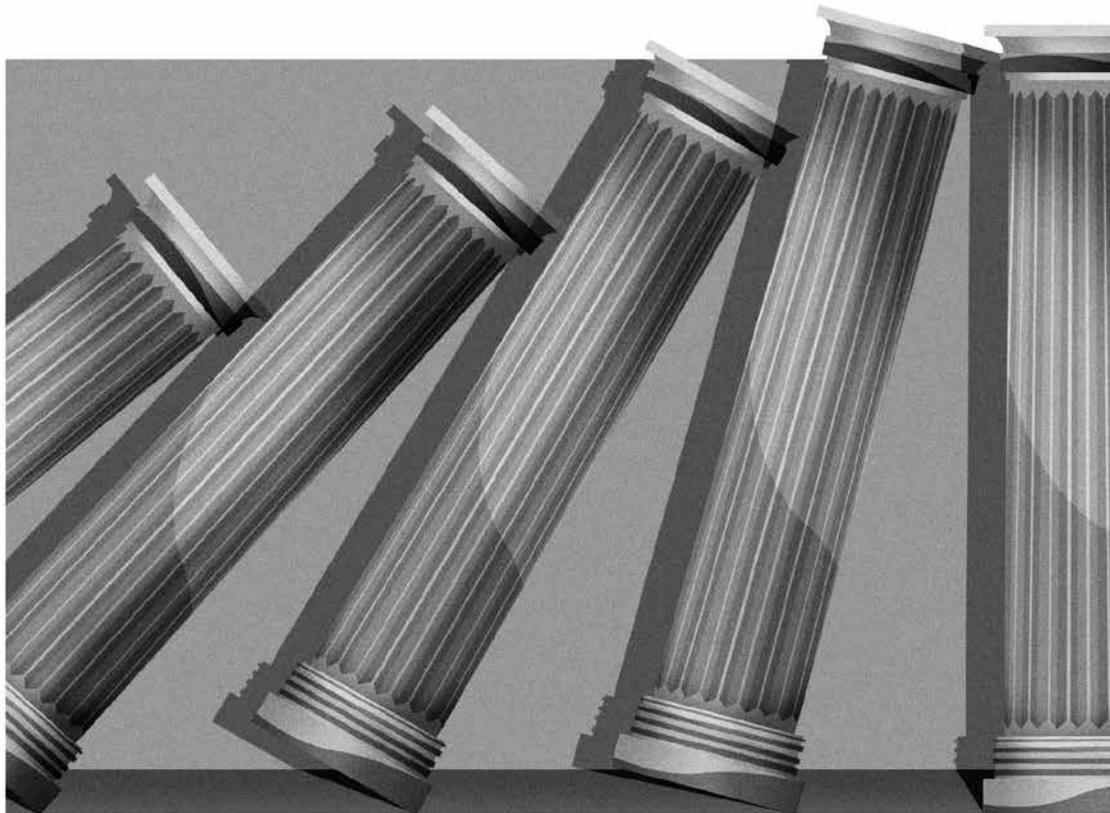
- Thompson, Jack y Thränert, Oliver. «Trump preparing to end Iran nuke deal». *ETH Zürich*, Research Collection, (agosto de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 06.11.19] <https://www.research-collection.ethz.ch/handle/20.500.11850/181637>
- Ünver Noi, Aylin. «Iran's Nuclear Programme: The EU Approach to Iran in Comparison to the US' Approach». *Perceptions*, (2005), p. 79-101.
- Vakil, Sanam. «Iran: balancing east against west». *The Washington Quarterly*, vol. 29, n.º 4 (2006), p. 51-65. <https://doi.org/10.1162/wash.2006.29.4.51>
- Wendt, Alexander. «Collective identity formation and the international state». *The American Political Science Review*, vol. 88, n.º 2 (1994), p. 384-396. <https://doi.org/10.2307/2944711>
- Zaccara, Luciano. «La comunidad internacional ante la cuestión iraní». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 144 (2010), p. 123-155.
- Zaccara, Luciano. «Irán: política interior, economía y sociedad». *Anuario Internacional CIDOB* (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 06.11.19] <http://anuariocidob.org/iran-perfil-de-pais-politica-interior-economia-y-sociedad/>



Núm. 197
vol. XXXIV
15 €

POLÍTICA EXTERIOR

septiembre/octubre de 2020 • www.politicaexterior.com



¿Qué queda del siglo XX?

Ideas que forjaron un orden internacional

Alianza Atlántica • Unión Europea • Humanitarismo • Guerra fría

Socialdemocracia • Conservadurismo • Feminismo • Estado de bienestar

Las sanciones de la UE hacia Rusia en el contexto del conflicto ucraniano

EU sanctions against Russia in the context of the Ukrainian conflict

Ruth Ferrero-Turrión

Profesora de Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid. rferrero@ucm.es.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6817-0626>

Cómo citar este artículo: Ferrero-Turrión, Ruth. «Las sanciones de la UE hacia Rusia en el contexto del conflicto ucraniano». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre de 2020), p. 187-207. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.187

Resumen: Este artículo analiza las sanciones internacionales impuestas a Rusia por parte de la UE como consecuencia de la anexión de Crimea y el conflicto en el Donbás, así como su impacto en términos políticos y económicos en los estados miembros, en determinados sectores económicos y sobre Rusia. Asimismo, aborda cómo la diversidad de posiciones en el seno del Consejo Europeo afecta al proceso de toma de decisiones en esta materia, donde cada vez más se hacen oír voces críticas contra estas medidas. El estudio se desarrolla sobre postulados normativos que se trasladarán al caso específico para observar el comportamiento de los actores involucrados y las distintas reacciones que se van dando a lo largo del tiempo, entre ellas la de España. Así, quiere ser una contribución a la literatura académica en materia de sanciones internacionales aplicando a este caso de estudio específico las tipologías de sanciones existentes.

Palabras clave: UE, sanciones internacionales, Ucrania, Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Rusia, Derecho internacional

Abstract: *This article analyses the international sanctions imposed on Russia by the EU as a result of the annexation of Crimea and the conflict in Donbass, and their impact in political and economic terms on member states, on certain economic sectors and on Russia. It also addresses how the diversity of positions within the European Council affects decision-making in this area, in which criticisms of these measures are growing louder. The study is developed on normative postulates that will be transferred to the specific case to observe the behaviour of the actors involved and the different reactions that occur over time, including that of Spain. It thereby seeks to contribute to the academic literature on international sanctions by applying existing sanctions typologies to this specific case study.*

Key words: *EU, international sanctions, Ukraine, Common Foreign and Security Policy (CFSP), Russia, international law*

El régimen de sanciones internacional: ¿disuasión, contención o coerción?

El conflicto entre Rusia y Ucrania y la posterior aplicación de medidas sancionadoras sobre la primera ha puesto sobre la mesa una cuestión que, desde el fin de la Guerra Fría, parecía carecer de interés: el papel que las sanciones podrían jugar como mecanismo de protección en el marco del derecho internacional.

Desde comienzos de los años noventa del siglo xx, el régimen sancionador ha sido utilizado como un instrumento intermedio entre las negociaciones diplomáticas y la acción coercitiva, con el fin de frenar y cambiar una acción que vulnerara los principios y normas internacionales establecidos. La imposición de sanciones ha estado sujeta, así, a tres condiciones esenciales: 1) cuando el conflicto no se pudiera resolver de manera pacífica; 2) la prohibición del uso de la fuerza para imponer las sanciones, y 3) en caso necesario, con el uso de la fuerza solo cuando se trate de acciones defensivas tanto individuales como colectivas, y siempre a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, según el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (Jura y Buruan, 2015: 1). En concreto, la regulación internacional a la que están sujetas las sanciones se encuentra en los artículos 39 y 41 de dicha Carta. Es ahí donde aparecen las sanciones como uno de los instrumentos con los que cuenta el Consejo de Seguridad para responder a una amenaza a la paz, a una violación de esta o un acto de agresión. De este modo, puesto que todos los estados miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas están obligados por el artículo 25 de la Carta a cumplir con las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad, estos quedan, por tanto, también obligados a la imposición de sanciones en su caso (Brzoska, 2015: 1.339).

Además de las Naciones Unidas, hay gobiernos y organismos internacionales y regionales que han impuesto medidas similares a las sanciones, aunque sin llamarlas de este modo. Este tipo de medidas se pueden aplicar como complementarias a las sanciones del Consejo de Seguridad o en solitario. Así, pueden darse dos tipos de conflictos en este sentido. Uno es el debate abierto sobre las sanciones de Naciones Unidas y otras sanciones impulsadas por un actor diferente, se llamen o no sanciones. El otro conflicto latente es el que surge de la tensión entre la legitimidad y la efectividad de las sanciones de las Naciones Unidas, por un lado, y la de los regímenes de sanciones combinadas por otro (ibídem). Lo cierto es que, aunque el Consejo de Seguridad tiene la legitimidad como organismo multilateral defensor del derecho internacional, el resto de los actores internacionales pueden llegar a tener unos mayores niveles de eficacia a través de la imposición de sanciones de forma unilateral. En realidad, no existen

muchos casos en los que el Consejo de Seguridad opte por imponer sanciones allí donde existan otras previas impuestas a nivel regional y/o unilateral, fundamentalmente por la UE y Estados Unidos. Es más, en la mayoría de los casos se combinan los instrumentos sancionadores de ambas naturalezas: multilateral y unilateral (ibídem).

¿Para qué sirven y cómo se articulan las sanciones internacionales?

Las sanciones internacionales —o sus predecesores, los embargos— han sido utilizadas siempre a lo largo de toda la historia como una herramienta más de la política exterior. No obstante, en su forma actual multilateral solo comenzaron a implementarse durante el período de entreguerras (1918-1939). Retrospectivamente, se observa cómo ya desde la Liga de las Naciones se comenzaron a utilizar contra Italia por la invasión de Abisinia (Etiopía) entre 1935 y 1936, aunque sin lograr el consenso de todos los miembros, especialmente de Francia y el Reino Unido que rehusaron apoyar esta decisión. En gran medida, fue la ausencia de consensos en el marco de la Liga de las Naciones lo que provocó la desaparición de esta y, probablemente, la Segunda Guerra Mundial. Las sanciones se continuarían utilizando a lo largo del siglo xx, si bien mayoritariamente de forma unilateral. La creación de las Naciones Unidas y la incorporación de las sanciones como una de las competencias del Consejo de Seguridad otorgó una mayor legitimidad a todo el procedimiento punitivo que estas acarreaban. En todo caso, hasta 1990 solo se impusieron este tipo de medidas en dos ocasiones: contra Rhodesia (Zimbabwe) y Sudáfrica durante la época del *apartheid* (Mossberg, 2019: 4). Tras el fin de la Guerra Fría, durante los primeros años noventa, se haría un mayor uso de esta herramienta con las que se conocen como «sanciones generales» (*comprehensive sanctions*) en Yugoslavia e Iraq. Sin embargo, este tipo de sanciones fueron consideradas como un fracaso, puesto que no discriminaban e impactaban de manera muy severa sobre la población civil. Esto hizo surgir las críticas en torno a la eficacia de esta herramienta debido al daño que se infringía a poblaciones inocentes.

En consecuencia, esta herramienta de la política internacional evolucionó, a partir de mediados de los años noventa, hacia una aplicación más enfocada en objetivos concretos. De este modo, se comenzaron a aplicar las denominadas «sanciones dirigidas» (*targeted sanctions*), un tipo de sanciones concretas contra aquellos individuos o colectivos, regiones o sectores económicos implicados en la ruptura del derecho internacional. El primer caso de utilización de esta modalidad fue contra los líderes militares de Haití en 1993; y una de sus

características era que solo se podía orientar hacia sectores no esenciales de la economía, esto es, fundamentalmente, energía y servicios financieros (Peterson y Haugen, 2016), quedando excluidos los sectores alimentario y sanitario. De este modo, se actuaba con la intención de evitar los efectos colaterales sobre las poblaciones civiles de los bloqueos económicos impuestos. Por lo tanto, es fundamental comprender la naturaleza de este cambio en la filosofía sancionadora para poder llevar a cabo una evaluación consecuente y realista de la eficacia del uso de dicha herramienta, así como para no quedar estancados en un debate eterno sobre su eficacia.

Como cualquier otra política pública que se pone en marcha, el régimen sancionador también ha de tener unos indicadores a través de los que sea posible analizar la eficacia respecto a alcanzar los objetivos y los costes asociados a esta acción. Si bien cada caso tiene sus propias especificidades (fin de un conflicto, promoción de la democracia, protección de los derechos humanos, etc.), todas las sanciones se enmarcan en una tipología tripartita: a) señalización (indicativas), b) limitación (de contención) y c) cambio de comportamiento (coercitivas) (Elliot, 2009: 87). Las primeras –las indicativas– son aquellas que señalan dónde y quién ha cometido la violación del derecho internacional, por lo que las medidas adoptadas en este caso son principalmente de aislamiento diplomático. Las segundas –las de contención o limitativas– son las que impiden una progresión de la acción o un incremento de los costes asociados a la misma. Y, por último, las coercitivas, serían las que buscan un cambio en la actitud del actor afectado. En este marco, es esencial tener en cuenta que cualquiera de estas medidas se pone en marcha como alternativa a otras acciones o de manera combinada con otro tipo de acciones (se sitúan entre la diplomacia y la intervención militar) y desde lo que se denomina la condicionalidad negativa (Agné, 2009) –en contraposición a la positiva (utilizada en los casos de adhesión a la UE, por ejemplo).

El debate sobre el modelo sancionador

En relación con la medición de la eficacia de las sanciones, la literatura académica es profusa (Baldwin, 1985; Drezner, 1999), y va desde las posiciones más ortodoxas (Hufbauer *et al.*, 2007; Pape, 1997: 93) hasta aquellas interpretaciones más laxas (Giumelli, 2013). Las primeras dan un índice de eficacia sostenido sobre la base del cambio de comportamiento, por lo que los éxitos de las sanciones en términos absolutos son muy limitados. En el caso del trabajo de Hufbauer *et al.* (2007) se indicaba una tasa de éxito de uno sobre tres, mientras que en el de Pape (1997) esta proporción era de 5 sobre 115. En cambio, las interpretaciones más laxas se centran en la consecución de los objetivos en el ámbito de la política exte-

rior, pero no en el cambio del comportamiento del actor sancionado. La complejización de la cuestión de la medición hace necesaria la construcción de distintas categorías de objetivos –primarios, secundarios, terciarios, etc.– para poder llevar a cabo una medición más precisa. Vemos, pues, cómo el debate sobre la eficacia del modelo sancionador pasa de ser una cuestión de verdades absolutas (eficacia versus fracaso) a una explicación más articulada y holística de los resultados.

Utilizando la tipología antes señalada, la eficacia del régimen sancionador puede ser medida desde distintos postulados normativos: desde aquellos más centrados en un análisis dicotómico y focalizados en las sanciones de tipo coercitivo, más maximalistas y, por tanto, con un mayor número de resultados de fracaso; o desde aquellos más flexibles y resilientes, que prefieren establecer distintos objetivos en función de cómo se vayan desarrollando los acontecimientos.

En este último caso, el número de éxitos será mucho más elevado. Tal y como plantea la Geneva International Sanctions Network (Moret *et al.*, 2016), en general, las medidas sancionadoras dan mejores resultados cuando se aplican en la modalidad indicativa (27%) y de contención

El gran problema con el que se encuentra todo el sistema sancionador es que su efectividad coercitiva se ha mostrado ineficaz, mientras que en los ámbitos indicativos y de contención los índices de satisfacción son mucho más elevados.

(27%), que cuando el enfoque está sostenido sobre la coerción (10%) (ibídem: 11). Por consiguiente, el gran problema con el que se encuentra todo el sistema sancionador es que su efectividad coercitiva se ha mostrado ineficaz, mientras que en los ámbitos indicativos y de contención los índices de satisfacción son mucho más elevados. Una de las críticas que se ha realizado a la medición más estricta y dicotómica (éxito/fracaso) de las sanciones es que, en muchos casos, la simple amenaza de estas ha resultado suficiente para modificar el comportamiento del actor afectado, por lo que en ningún caso podría haber sido contabilizado desde ese posicionamiento (Giumelli, 2013).

La literatura especializada ha realizado la medición desde la consecución de los objetivos, ya que es desde esa perspectiva que se observan con mayor nitidez los cambios operados (Bapat y Kwon, 2015). A ello habría que sumarle también la incertidumbre en la consecución de los objetivos en función del país o individuos afectados, dada la especificidad de cada caso y contexto. De este modo, parece evidente que la efectividad de este tipo de medidas tiene mucho que ver con la capacidad de reacción, los recursos y la mayor o menor dependencia del país objetivo de las sanciones. Así, el impacto de un régimen sancionador impuesto a un pequeño país no será el mismo que el aplicado a otro, como pueda ser la Federación Rusa, con una mayor capacidad de reacción y autonomía (Baldwin, 1999; Cortright y López, 2002; Mayall, 1984; Lindsay, 1986).

Sanciones desde la Unión Europea (UE)

Se ha mencionado que el proceso sancionador habitualmente se activa a través del artículo VII de la Carta de Naciones Unidas. Sin embargo, también es posible ponerlo en marcha a través de los mecanismos institucionales previstos por la Unión Europea (art. 75 y 215 TFUE). Por lo tanto, estas medidas restrictivas pueden realizarse de manera conjunta, es decir, en colaboración con las Naciones Unidas, o de forma unilateral por parte de la UE. Las sanciones son utilizadas por la UE allí donde sea necesario para prevenir un conflicto o responder ante una crisis emergente o activa.

Con fecha de abril de 2020, eran 22 los países que se encontraban con sanciones impuestas exclusivamente desde la UE, 6 los que tenían sanciones procedentes de Naciones Unidas y la UE de manera conjunta¹ y 8 solo desde Naciones Unidas². Entre los estados a los que la UE impone sanciones de manera exclusiva se encuentran China, Egipto, Irán, Libia, Birmania, Nicaragua, Rusia, Turquía, Ucrania, Estados Unidos, entre otros³. A la luz de estos datos, se puede observar la enorme complejidad y coordinación que han de tener las Naciones Unidas y las organizaciones regionales capacitadas para imponer dichas sanciones, como es el caso de la UE.

El uso que hace la UE de manera unilateral de estos mecanismos sancionadores ha sido visto por algunos autores (Cardwell, 2015) como una herramienta exitosa de construcción de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), por lo que, en este caso, se cumplirían dos objetivos esenciales para la gobernanza europea: de un lado, homogeneización de un ámbito de la política exterior; de otro, testar su capacidad de contención respecto a Rusia, una relación en la que, revisando la historia, habitualmente ha salido perdiendo. En este punto, es conveniente conocer qué entiende la UE por sanciones o medidas restrictivas y cómo estas se ponen en marcha. Así, este tipo de acciones son consideradas una de las herramientas que sirven para promover los objetivos de la PESC: paz, democracia y respeto al Estado de derecho. Una de sus características esenciales, al menos en teoría, es que jamás se adoptan de manera aislada, sino en compañía de otras opciones como puede ser el diálogo diplomático. En principio, tal y como está establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), las sanciones no tienen un objetivo punitivo sino disuasorio y, por

-
1. República Democrática del Congo, Guinea-Bissau, Irán, Libia, Sudán del Sur y Sudán.
 2. Afganistán, República Centroafricana, Irak, Líbano, Malí, Somalia, Siria y Yemen
 3. Véase el mapa de sanciones de la UE (EU Sanctions Map) en: <https://sanctionsmap.eu/>

tanto, quedarían enmarcadas –según la tipología utilizada– en las indicativas y las limitativas. Es decir, conseguir un cambio del rumbo político del actor sancionado podría ser considerado una victoria.

En cuanto a su imposición, corresponde al Consejo de Asuntos Exteriores de la UE adoptar su puesta en marcha a través del procedimiento de la unanimidad. Aunque se trata de medidas colectivas, algunas sanciones han de ser implementadas por cada Estado miembro de manera individual (embargo de armas o la prohibición de viajar son algunos ejemplos); en este caso, la aprobación del Consejo es suficiente. Sin embargo, en los casos de restricciones económicas, tales como la congelación de exportaciones o de activos financieros, será necesaria no solo una resolución del Consejo, sino también una regulación específica que tendrá la forma de propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión, donde quedarán estipulados todos los detalles concernientes al alcance y temporalidad de las medidas adoptadas. En todo caso, las sanciones solo podrán establecerse dentro de la jurisdicción de la UE: territorio y espacio aéreo, ciudadanos, empresas y organizaciones europeas en toda su actividad tanto dentro como fuera del territorio comunitario. Por último, estas restricciones son revisadas periódicamente para evaluar el nivel de cumplimiento por parte de los actores afectados.

Al igual que en el caso de las sanciones impuestas por Naciones Unidas, también las lanzadas desde la UE han tenido una evolución que las ha hecho más sofisticadas y adaptables a cada caso de manera específica. De este modo, se ha tendido a combinar distintos tipos de sanciones, todos ellos caracterizados por la especificidad de su alcance, ya que este nunca llega a paralizar del todo las relaciones comerciales o las inversiones en los países afectados (Vries *et al.*, 2014)

El uso que hace la UE de manera unilateral de estos mecanismos sancionadores ha sido visto por algunos autores como una herramienta exitosa de construcción de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Las sanciones de la UE contra Rusia

¿Por qué se han impuesto sanciones contra Rusia?

A primeros de marzo de 2014, tropas rusas fueron desplegadas en territorio de Crimea y, el 6 de marzo, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE condenaron estos hechos y reclamaron a Moscú la inmediata retirada de dichas tropas. Si esto no

sucedía, avisaban, aplicarían otras medidas que afectarían a las relaciones económicas entre ambos actores. Tras la celebración del referéndum de secesión en Crimea, su adhesión a la Federación Rusa tendría lugar el 18 de marzo de 2014, la cual sería ratificada por el Tribunal Constitucional ruso y firmada por el presidente Putin con el nombre de Ley sobre Nuevos Territorios Federales. Este proceso de adhesión no fue reconocido por Ucrania, y Estados Unidos y la UE lo declararon ilegal. Asimismo, las Naciones Unidas, en su resolución 68/262, declararon inválida esta secesión, reafirmando la integridad territorial de Ucrania (Naciones Unidas, 2014).

Como consecuencia de lo anterior, la UE emprendió acciones en una doble dirección: por un lado, sometiendo a un embargo a Crimea y, por otro, imponiendo sanciones contra la Federación Rusa motivadas por la desestabilización desencadenada en Ucrania oriental⁴, así como por la violación de

La UE emprendió acciones en una doble dirección: por un lado, sometiendo a un embargo a Crimea y, por otro, imponiendo sanciones contra la Federación Rusa motivadas por la desestabilización desencadenada en Ucrania oriental

la integridad territorial de Ucrania (Comisión Europea, 2014; Consejo Europeo, 2014). Según algunos autores, el objetivo político de las sanciones económicas de la UE nunca fue revertir de manera forzada las acciones de Rusia en territorio ucraniano, sino hacer desistir a

este país de sus acciones (Christie, 2016; Connolly, 2016) y aumentar el coste de su intervención en el ámbito doméstico.

¿Cómo se han articulado las sanciones contra Rusia?

En el caso de las sanciones de la UE contra Rusia, la complejidad de las mismas está siendo superior a la de otros casos, ya que, al contrario que con Irán o Belarús, por ejemplo, la UE se encuentra en una posición más igualitaria que de superioridad en relación con el actor objeto de sanciones. La mejor prueba de ello ha sido la capacidad que ha tenido Moscú para sorprender a la propia Unión, al imponer un embargo contra su sector productivo más vulnerable, esto es, el agropecuario. Por eso, dada la particularidad del caso, el mecanismo sancionador comunitario ha articulado una serie de medidas concretas y combinadas con la intención de hacer dar marcha atrás a Rusia en sus movimientos geoestratégicos (anexión de Crimea y participación en

4. Con el conflicto del Donbás.

el conflicto del Donbás). Es evidente que no se podían utilizar los mismos instrumentos para hacer cambiar de *opinión* a Rusia que para hacer lo propio con Siria o Irán, por lo que la estrategia ha sido cercar/aislar al objetivo en todos los campos para obligarle a retroceder/cambiar su posición.

De este modo, la aproximación al problema se planteó, en una primera fase, desde una táctica compleja sostenida sobre los siguientes ejes:

- En *tareas diplomáticas* se utilizó, por un lado, la baza bilateral protagonizada por el Cuartero de Normandía (Rusia, Ucrania, Francia y Alemania), que juega un papel esencial para poner frente a frente las distintas posiciones del conflicto; por el otro, la multilateral, con la expulsión de Rusia del G-8.
- Para las *tareas de mediación, negociación y control* se contó con la colaboración de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), de la que son miembros tanto Rusia como Ucrania. Se procedió al despliegue de una misión especial de observadores desarmados (OSCE, 2015) el 21 de marzo de 2014, cuyo principal objetivo fue informar de la situación política en todo el territorio ucraniano, así como intentar reducir las tensiones entre ambas partes.
- Por último, en *tareas de aislamiento*, se recurrió a dotar de una mayor autonomía económica a Ucrania, rompiendo de este modo su dependencia de Rusia. Aquí quedarían incluidos el plan de la Comisión Europea para dar asistencia al Gobierno de Kiev⁵, los fondos procedentes del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (tanto en líneas de crédito como de préstamos) y la cobertura militar ofrecida por la OTAN, que incluye la ayuda en la puesta en marcha de la reforma del sector de la seguridad y de la defensa, así como el entrenamiento y capacidades de defensa frente a un posible ataque ruso. Posteriormente, a medida que el conflicto fue evolucionando, a las anteriores se sumaron nuevas medidas que ayudaron a reforzar las sanciones limitativas o de contención con el claro objetivo de aislar a Moscú.

El mecanismo sancionador comunitario ha articulado una serie de medidas concretas y combinadas con la intención de hacer dar marcha atrás a Rusia en sus movimientos geoestratégicos (anexión de Crimea y participación en el conflicto del Donbás).

5. Plan de asistencia aprobado en marzo de 2014 y que abría el mercado a los productos ucranianos a través de la aplicación de *preferencias comerciales unilaterales*.

Se trata, por lo tanto, de una estrategia que aún lo bilateral y multilateral, si bien pone de manifiesto la ausencia de la UE como entidad jurídica internacional en este tipo de conflictos, puesto que no existen competencias supranacionalizadas para esta clase de actuaciones en el marco de la PESC.

Sanciones y conflicto ucraniano

El conflicto ucraniano ha pasado por diferentes fases, si se considera la intensidad de los acontecimientos y las reacciones de las autoridades europeas al respecto. Una primera fase se podría denominar la *fase de alerta*, la cual no comenzaría con las movilizaciones de noviembre de 2013⁶ (Ruiz Ramas, 2016), sino que se situaría ya entre los meses de febrero y marzo de 2014, coincidiendo con los episodios más duros del Maidán y con la anexión de Crimea. En ese momento la UE solo reaccionó con la amenaza sancionadora –sanciones indicativas–, algo que no dio los resultados perseguidos como demostró la ausencia de respuesta de Moscú ante las advertencias. La segunda fue la *fase de reacción*, el período que transcurre desde la cancelación de la Cumbre del G-8 de Sochi (24 de marzo de 2014) hasta el derribo del vuelo de Malaysia Airlines MH7 (17 de julio de 2014). En esta fase, se pusieron en marcha sanciones de tipo específico (*targeted sanctions*) dirigidas a individuos y entidades que se vieron implicados en la ruptura de la integridad territorial ucraniana, o que fueron acusados por apropiamiento indebido de fondos estatales y tenían procesos judiciales abiertos por las autoridades de Kiev. Pero la puesta en marcha tanto de medidas diplomáticas (indicativas) como de medidas restrictivas (limitativas) no tuvo el efecto esperado. Moscú nunca estuvo cerca de negociar con las autoridades ucranianas una salida a la crisis; en primera instancia, alegando que no estaba involucrado en el conflicto y, posteriormente, justificando su actuación en defensa de la población rusa residente en el territorio ucraniano ante el intento de abolición de la Ley de Lenguas Cooficiales⁷.

6. Estas movilizaciones comenzaron como consecuencia de la retirada de Ucrania del acuerdo de Asociación con la UE y terminaron con la caída del entonces presidente Yanukóvich.

7. La Ley de Lenguas Cooficiales fue aprobada por Yanukóvich en 2012. En ella se establece que el ucraniano es la lengua oficial del país, si bien en aquellas regiones donde otro idioma fuera hablado por, al menos, el 10% de la población, ese idioma también pasaría a ser lengua cooficial en ese territorio. Esta ley levantaba las restricciones para otras lenguas como el búlgaro, rumano, húngaro, y, sobre todo, el ruso, lengua vehicular, en aquel año, de más del 30% de la población del país.

Tras el derribo del avión de Malaysia Airlines, sin embargo, el Consejo Europeo determinó pasar a un nivel de intensidad sancionadora superior. A partir de ese momento, las restricciones no solo afectarían a individuos, sino también a sectores «no esenciales» de la economía rusa –energético, financiero y de defensa–; se trataba de sanciones de tipo limitativo. Sería la denominada *fase de ampliación sancionadora*, que comprendería desde julio de 2014 hasta la firma de los Acuerdos de Minsk a mediados de febrero de 2015. Quizás fue este el momento de mayor debilidad rusa. A las sanciones sectoriales, especialmente las financieras, hay que añadir la disminución de los precios del petróleo, lo que produjo una caída sustantiva del rublo y de la capacidad adquisitiva rusa. No obstante, la reacción de Moscú fue inmediata y estableció un embargo de productos agropecuarios hacia aquellos países que habían puesto en marcha las sanciones, es decir, a los de la UE, pero no solo, también hacia Japón, Estados Unidos o Canadá. Aun así, el presidente Putin no tuvo más remedio que aceptar sentarse a negociar los futuros acuerdos de alto el fuego de Minsk (15 febrero de 2015), siendo esta la primera vez que las sanciones (con objetivo limitador) habían conseguido un tímido avance en la consecución de sus objetivos.

A partir de ese momento se entró en una nueva fase, la conocida como la *fase de la fatiga sancionadora*, que comenzó tras el Consejo Europeo del 19 de marzo de 2015 y todavía sigue abierta. Durante este último período cambiaron varias cosas, la primera de las cuales fue la condicionalidad de las sanciones por parte de la UE. Si hasta ese momento la continuidad de las medidas sancionadoras había estado vinculada a la integridad territorial ucraniana, a partir de entonces estaría determinada por el cumplimiento de los Acuerdos de Minsk I y II. En este caso, si bien el conflicto se ha suavizado, este no ha finalizado, por lo que se podría comenzar a hablar de su congelación, que era el principal objetivo de Moscú para no perder poder de influencia en Ucrania. Por tanto, la eficacia de las medidas impuestas ha sido prácticamente nula. Algunos autores, sin embargo, son más optimistas al establecer una relación causal entre el estancamiento del conflicto y la eficacia de las sanciones, al presumir que el objetivo de Moscú era la anexión de las provincias del este ucraniano (Moret *et al.*, 2016: 10). La falta de avances en Ucrania, junto con las distintas y graves crisis por las que atravesaba la UE (Brexit, gestión de los refugiados, la zona euro, Siria, etc.) hizo que empezaran a surgir voces en el seno del Consejo Europeo –desde Italia, Hungría o la República Checa– pidiendo la finalización de las sanciones contra Rusia, potencial aliado en otras materias como la lucha contra la organización Estado Islámico y el fin de la guerra en Siria.

A la hora de valorar las sanciones a Rusia, se hace indispensable saber cuál es la jerarquía y tipo de sanciones, puesto que esto dará las claves para anali-

zarladas en términos de éxito o fracaso. Así, si se considera como prioritaria la rectificación de Moscú en relación con la anexión de Crimea y su actitud en las provincias orientales ucranianas (sanciones limitativas), probablemente la evaluación no sea muy positiva. Pero si, por el contrario, lo que se pretendía mostrar era la inflexibilidad de la UE (y el resto de los actores internacionales implicados) en relación con la vulneración del derecho internacional (sanciones indicativas), entonces sí que se podría llegar a decir que las sanciones han cumplido su cometido al mostrar que incluso ante incumplidores poderosos el sistema es inflexible.

La Unión Europea y España: ¿qué posición frente a las sanciones?

Los estados miembros de la UE y el Consejo Europeo

Todos los estados miembros de la UE estuvieron de acuerdo en implantar sanciones hacia algunas personas y sectores rusos como consecuencia de la anexión de Crimea por parte de Moscú. Sin embargo, no es menos cierto que todos ellos también sabían que Rusia era un actor internacional lo suficientemente relevante como para obligarles a adoptar sanciones sustancialmente diferentes a las aplicadas sobre Irán o Belarús.

Pasado ya un tiempo prudencial desde el inicio de estas medidas, y teniendo en cuenta el embargo ruso a productos europeos agropecuarios, comenzaron a aparecer las primeras grietas dentro del Consejo Europeo. Algunos estados miembros manifestaron en distintas reuniones su malestar por el mantenimiento de las sanciones contra Rusia, puesto que estas debían ser un instrumento temporal y no permanente, además de estar dañando los intereses comerciales de algunas de las economías europeas. Según la posición de los defensores del levantamiento de las medidas, la UE debería reconocer su fracaso, al no haber conseguido hacer cambiar la posición al Kremlin respecto a Ucrania. En cada reunión del Consejo, la unidad europea se ha ido agrietando cada vez más, lo que junto con otras crisis como la del Brexit, agrava y dificulta los procesos de toma de decisión. Hungría, Italia, República Checa y Grecia son los principales abanderados del levantamiento de las sanciones; en el lado contrario, los defensores del mantenimiento y recrudecimiento de las medidas estarían encabezados por los Países Bálticos, Polonia, Suecia y el Rei-

no Unido⁸, que apuestan por la consecución absoluta del objetivo original, es decir, la retirada de Crimea. Ante esta situación, Francia es el país comunitario que intenta mediar entre ambos bandos, y propone un acercamiento con el Kremlin, pero sin quitar las sanciones. El país galo y Eslovaquia han sido los dos países en impulsar a lo largo de estos años la discusión en torno a esta cuestión en el seno del Consejo. En el año 2017, el entonces presidente del Consejo, Donald Tusk, adquirió el compromiso de realizar una sesión específica sobre esta cuestión, la cual tuvo lugar en el mes de diciembre de ese año y en la que se procedió a evaluar el estado de implementación de los Acuerdos de Minsk (Consejo Europeo, 2017). Desde entonces –finales de 2017–, las sanciones contra Rusia como respuesta a la anexión de Crimea se han ido renovando gradualmente cada seis meses.

Quizás en este punto sea interesante ofrecer algunos datos que ayuden a entender las distintas posiciones e intereses existentes en el seno de la UE. Si bien la Comisión mantiene los argumentos de que el daño está controlado (Dolidze, 2015: 11), a todas luces, no todos los sectores ni estados miembros han quedado afectados de la misma forma como consecuencia de la tensión en las relaciones Rusia-UE. Los países que más sufren este régimen de restricciones son los Países Bálticos, Finlandia y los países del este de Europa, que han tenido pérdidas del PIB superiores a la media europea del 0,3%, en el medio plazo, y por encima del 0,8%, en el largo; aunque cabe subrayar que Alemania es el principal exportador a Rusia y, por lo tanto, el principal afectado. En concreto, Alemania vendió 36.000 millones de euros en bienes a Rusia en 2013, casi un tercio del total de las exportaciones de la UE; en los primeros cuatro meses del año 2014, sus exportaciones a Rusia cayeron un 14%, por lo que algunos grupos empresariales advirtieron de la pérdida de varios miles de puestos de trabajo. De ahí la cláusula alemana de revisión de las sanciones de manera periódica cada seis meses. Otras empresas europeas también notaron el efecto de las restricciones rusas, tales como el Royal Bank of Scotland, la energética BP –con un 20% participado de la petrolera rusa Rosneff sancionada por Estados Unidos–, la financiera Société General y el Deutsche Bank, con caídas de negocio del 19,5% y el 22,4% en sus inversiones en Rusia; la petrolera francesa TOTAL que tiene una participación del 18% en la rusa Novatek y que ha suspendido otras ampliaciones de

8. El 31 de enero de 2020 se formalizó la salida del Reino Unido de la UE. Se ponía así fin a un proceso que comenzó con la convocatoria de un referéndum sobre la permanencia del país en el club europeo: el 23 de junio de 2016 el 51,8% de los británicos votó a favor de abandonar la UE.

inversión; o las españolas Repsol y Técnicas Reunidas, que ya en 2014 contaban caídas acumuladas en la bolsa del 3,57% y el 8,85% respectivamente (Ferrero-Turrión, 2014a, 2014b y 2014c). En el sector financiero, el país más afectado por los préstamos rusos fue Francia, con más de 44.000 millones de dólares, seguido de Italia con 27.000 millones de dólares, Alemania con 17.000 millones de dólares y Reino Unido con 15.000 millones de dólares. Ya a comienzos de 2015, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) advirtió de que la no devolución de estos préstamos podría ralentizar el crecimiento de las economías europeas.

Las exportaciones agropecuarias contabilizaban el 7% del total de las exportaciones de bienes de la UE en 2013. El 9% de estas iba en dirección a Rusia, siendo el segundo país más importante para los productos agrícolas europeos tras los Estados Unidos. En

A pesar de la existencia de intereses geopolíticos de calado en el mantenimiento del régimen sancionador contra Rusia, liderado por Estados Unidos, no es menos cierto que las pérdidas económicas han sido sustantivas en la UE.

2013, el total de las exportaciones agrícolas a Rusia fue de 11.300 millones de euros. Las sanciones rusas afectan al 43% de estas exportaciones, en torno a 5.100 millones de euros, el 4,2% del total (de las exportaciones agropecuarias). En

relación con los volúmenes comerciales, entre agosto de 2014 y julio de 2015 las exportaciones cayeron un 43%, pasando de 11.000 millones de euros a 6.300 millones de euros. No solo desaparecieron aquellos productos prohibidos por el embargo, también se notó una disminución de las exportaciones de productos que no están incluidos. A pesar de la diversificación exportadora que se puso en marcha, lo cierto es que, a finales del verano de 2015, el valor de las exportaciones de estos productos a otros países se incrementó en un 5,7%. En el caso de España, este se situó como el quinto país afectado con unas pérdidas que alcanzaron los 785,3 millones de euros (ICEX, 2016), en torno al 1,8% de las exportaciones españolas del sector (Ferrero-Turrión, 2014a, 2014b y 2014c).

A pesar de la existencia de intereses geopolíticos de calado en el mantenimiento del régimen sancionador contra Rusia, liderado por Estados Unidos, no es menos cierto que las pérdidas económicas han sido sustantivas en la UE. Uno de los objetivos marcados en 2014 fue el de intentar aislar a Putin y, sobre todo, enfrentarle a los sectores económicos y empresariales más influyentes en Rusia como consecuencia de las sanciones. Sin embargo, nada más lejos de la realidad; muy al contrario, la popularidad del presidente ruso alcanzó cotas históricas (The Economist, 2016).

La posición española

La actitud del Gobierno español en relación con la política de sanciones hacia Rusia se podría decir que ha sido ambivalente. Si bien la política europea española –quizás con la excepción de Kosovo– ha transcurrido, en general, en línea con las posiciones mayoritarias en el Consejo Europeo, la imposición de las sanciones a Moscú y, sobre todo, las medidas rusas contra la producción agropecuaria europea han hecho que las autoridades hayan buscado la manera de superar las pérdidas millonarias que se alcanzaron en el año 2014. Efectivamente, la prohibición de Moscú a las importaciones de lácteos, frutas, verduras y carne afectó al mercado español. Rusia en 2013 era el tercer país extracomunitario con un mayor consumo de productos españoles (Tinaut Rodríguez, 2016); en ese mismo año, según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y Naciones Unidas, Polonia había exportado 1.122 millones de dólares, España y Países Bajos, 794 millones de dólares y Alemania, 781 millones de dólares. A pesar de estas cifras, las exportaciones agropecuarias españolas a Rusia componían apenas el 20%, del total gracias a que quedaron fuera de la prohibición el aceite, el turismo, la vivienda y las infraestructuras, sectores estratégicos de España en Rusia. En todo caso, a pesar de los primeros temores, finalmente una de las principales inversiones españolas se mantuvo intacta, esto es, el sector ferroviario. Talgo y Adif ganaron la mayor licitación ferroviaria de Europa en 2016 con el fin de renovar el parque de trenes ruso. La inversión prevista alcanzaba los 450.000 millones de dólares hasta 2030.

Si bien al comienzo de la crisis se comenzaron a escuchar previsiones catastrofistas sobre la forma en la que el embargo alimentario afectaría a una economía como la española, aparentemente en fase de recuperación, lo cierto es que España fue el noveno suministrador de la UE y el decimonoveno como proveedor a Rusia en el año 2016. Por tanto, a pesar de que es complicado alcanzar los niveles de las exportaciones españolas a ese país en 2012, que alcanzaron los 2.930 millones de euros, en 2016 la cifra fue de 1.602 millones de euros. La cuestión entonces es la identificación de las causas de esa caída, y ahí es donde no es achacable en su totalidad a las medidas sancionadoras, sino a un conjunto de acontecimientos que se han sucedido de manera simultánea. La devaluación del rublo y la caída de los precios del gas y del petróleo han sido otros factores involucrados en el balance comercial entre España y Rusia.

En este contexto, es importante recordar que, tradicionalmente, la diplomacia española no ha seguido los pasos de otros países como Suecia o el Reino Unido en relación con Rusia, sino que la posición ha sido menos antagónica. Quizás por la ausencia de una historia de conflictos entre ambos países, quizás por un

sentimiento de hermanamiento –al ser los dos extremos del continente europeo–, quizás por la ausencia de interés estratégico, el hecho es que las relaciones entre las autoridades rusas y las españolas han sido cordiales principalmente por razones estrictamente pragmáticas. La economía manda. Madrid y Moscú son en la actualidad complementarios. Turismo, infraestructuras, innovación son sectores estratégicos españoles que Rusia necesita y que las empresas españolas aprovechan para hacer negocios (Bonet, 2017). Es posible que la paradoja de todo esto se encuentre en el ámbito más simbólico que político. Si de un lado Rusia es un compañero de viaje excepcional para la economía española, de otro, la (también) tradicional posición de la política exterior en relación con las cuestiones territoriales ha sido la del respeto estricto al derecho internacional, cuestión que se interpreta en clave interna en lo que hace a los procesos secesionistas de Kosovo y Crimea. Y si, en el primer caso, Madrid estuvo en la misma posición que Moscú, en el segundo no lo está tanto.

En este contexto, es importante recordar que, tradicionalmente, la diplomacia española no ha seguido los pasos de otros países como Suecia o el Reino Unido en relación con Rusia, sino que la posición ha sido menos antagonica.

Así, la posición española al respecto se ha ido moviendo entre dos aguas. De un lado, el mantenimiento de la unanimidad en el Consejo;

del otro, sus intereses económicos y comerciales crecientes como consecuencia de la crisis económica. Se han aprovechado aquellas grietas a través de las que poder continuar haciendo negocios con Moscú, especialmente en infraestructuras y turismo, dos fuentes esenciales de ingresos para la actual economía española. Si bien el statu quo se mantiene en el seno del Consejo Europeo, se comenzaron a alzar algunas voces favorables al levantamiento de las sanciones. Italia, República Checa y Francia (abril de 2017), a través de una resolución de la Asamblea Nacional, expresó su posición al respecto, si bien, por el momento, la unanimidad en este asunto continua.

Conclusiones

Una de las lecciones que puede sacar la UE y sus estados miembros de la crisis vivida en Ucrania a partir de 2014 y su impacto en las relaciones con Moscú es, quizá, la de haber considerado a Rusia a la hora de aplicarle sanciones como un rival y vecino menor y menospreciar su capacidad de resiliencia (Morales, 2015). Si por algo se han caracterizado el imperio zarista, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la Federación Rusa ha sido precisamente por su ca-

pacidad de resistir las adversidades y volver a levantarse. El Imperio napoleónico y el Tercer Reich trataron de doblegarla y no lo consiguieron. Tras el fin de la Guerra Fría, el mundo dejó de ser bipolar y Rusia se vio sumida en una profunda crisis económica, identitaria y social. Y, si bien la crisis económica continua, el liderazgo de Putin ha recuperado una identidad imperial rusa que ha calado en amplios sectores de la sociedad.

La segunda lección que se deberían aprender la UE y sus dirigentes es que Moscú no va a retroceder en sus posiciones, ni en Crimea, ni en Ucrania. El conflicto en el Donbás lejos de ser una derrota rusa es, por el contrario, una situación buscada, primero a través de la vía federal, más tarde con un conflicto civil. De este modo, Moscú sigue controlando parte del territorio ucraniano y no permite libertad de movimiento al resto del país. Por otro lado, el frente común adoptado por la UE y Estados Unidos en relación con esta cuestión, así como su mantenimiento, provoca un incremento de los antagonismos con Rusia y dificulta las conversaciones y acuerdos a los que se pudiera llegar en otros asuntos tales como la lucha contra el terrorismo o la intervención en Siria. Asimismo, el recrudescimiento del embargo ruso sobre productos europeos es uno de los factores de riesgo dentro del Consejo Europeo, donde cada vez se identifican más claramente las distintas *europas* que habitan en su interior y que pueden hacerlo estallar por los aires. Así, lejos de alcanzar una mayor homogeneización de la PESC, a lo que se puede asistir es a la voladura de esta, como consecuencia de la defensa de los intereses individuales, tanto geopolíticos como económicos, de los estados miembros.

Finalmente, esta situación de inmovilismo está consiguiendo que una herramienta del derecho internacional como son las sanciones se esté convirtiendo en un elemento permanente de las relaciones entre Moscú y sus sancionadores, algo para lo que no fueron diseñadas. En cuanto a la eficacia de estas medidas en la consecución de objetivos, poco se puede decir al respecto. Ni en términos absolutos, ni en términos parciales, se puede hablar de éxito más allá de la inflexibilidad en relación con la aplicación del derecho internacional sin excepciones.

Referencias bibliográficas

- Agné, Hans. «European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation?». *Alternatives*, vol. 8, n.º 1 (2009), p. 1-18.
- Baldwin, David A. *Economic Statecraft*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1985.
- Baldwin, David A. «The Sanctions Debate and the Logic of Choice». *International Security*, vol. 24, n.º 3 (1999), p. 80-107.

- Bapat, Navin A. y Kwon, Bo Ram. «When are sanctions effective? A Bargaining and Enforcement Framework». *International Organization*, vol. 60, n.º 2015, pp. 131-162.
- BBC. «EU Extends Farm Aid amid Russian Food Import Ban». *BBC News*, (30 de julio de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 14.07.2017] <http://www.bbc.com/news/world-europe-33717492>
- Bonet, Pilar. «España relanza la colaboración con Rusia pese a las sanciones. Gazprom y Repsol ultiman acuerdos para desarrollar varios proyectos conjuntos». *El País*, (30 mayo de 2017) (en línea) https://elpais.com/economia/2017/05/29/actualidad/1496080354_881174.html
- Braun, Aurel. «Tougher Sanctions Now». *World Affairs*, vol. 177, n.º 2 (2014), p.34-42.
- Brzoska, Michael. «International sanctions before and beyond UN sanctions». *International Affairs*, vol. 91, n.º 6 (2015), p. 1.339-1.349.
- Cardwell, Paul J. «The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 17, (2015), p. 287-310.
- Charron, Andrea; Giumelli, Francesco y Portela, Clara. «Introduction: The United Nations and targeted sanctions». *International Affairs*, vol. 91, n.º 6 (2015), p. 1.335-1.337.
- Comisión Europea. «Commission Guidance note on the implementation of certain provisions of Regulation (EU) n.º 833/2014». *Comisión Europea*, (en línea) [Fecha de consulta: 24.06.2020] https://europa.eu/newsroom/sites//newsroom/files/docs/body/1_act_part1_v2_en.pdf
- Consejo Europeo. «Council Regulation (2014) No. 692/2014 of 23 June 2014 concerning restrictive measures in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol». *Official Journal of the European Union* (24 de junio de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 24.06.2020] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0692&from=EN>
- Consejo Europeo. «European Council Conclusions on external relations». *Consejo Europeo*, (19 de marzo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 14.07.201] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/19/conclusions-russia-ukraine-european-council-march-2015/>
- Consejo Europeo. «Russia: EU prolongs economic sanctions by six months». *Consejo Europeo*, Press releases, (21 de diciembre de 2017) (en línea) <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/21/russia-eu-prolongs-economic-sanctions-by-six-months/>
- Connolly, Richard. «The Empire Strikes Back: Economic Statecraft and the Securitisation of Political Economy in Russia». *Europe-Asia Studies*, vol. 68, n.º 4 (2016), p. 750-773.

- Cortright, David y Lopez, George A. «Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s». En: Cortright, David y A. Lopez, George A. (eds.). *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*. Lanham, MD.: Rowman and Littlefield Publishers, 2002, p 1-22.
- Christie, Edward Hunter. «The Design and Impact of Western Economic Sanctions against Russia». *The RUSI Journal*, vol. 161, n.º 3 (2016), p. 52-64.
- Dodlize, Tatia. «EU Sanctions Policy towards Russia: The Sanctioner-Sanctionee's Game of Thrones». *CEPS Working Document*, n.º 402, (2015) (en línea) <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-sanctions-policy-towards-russia-sanctioner-sanctionees-game-thrones/>
- Drezner, Daniel W. *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Elliott, Kimberly A. «Assessing UN sanctions after the Cold War». *International Journal*, vol. 65, n.º 1 (2009), p. 85-97.
- Ferrero-Turrión, Ruth. «El “efecto mariposa” de las sanciones a Rusia». *Esglobal* (4 de agosto de 2014a) (en línea) [Fecha de consulta: 16.07.2017] <https://www.esglobal.org/el-efecto-mariposa-de-las-sanciones-a-rusia/>
- Ferrero-Turrión, Ruth. «Las Guerras del hambre: consecuencias de las sanciones comerciales rusas». *El Confidencial* (14 de agosto de 2014b) (en línea) [Fecha de consulta: 16.07.2017] https://www.elconfidencial.com/mundo/2014-08-11/las-guerras-del-hambre-consecuencias-de-las-sanciones-comerciales-rusas_174512/
- Ferrero-Turrión, Ruth. «¿Quién gana y quién pierde con las sanciones rusas?». *Real Instituto Elcano*, Comentario RIE 57/2014, (4 de septiembre de 2014c) (en línea) [Fecha de consulta: 16.07.2017] http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-ferreroturrión-quien-gana-quien-pierde-con-las-sanciones-rusas
- Giumelli, Francesco. *The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU experience*. Londres y Nueva York: Routledge, 2013.
- Hufbauer, Gary C.; Schott, Jeffrey; Elliot, Kimberly A. y Oegg, Barbara. «Introduction: Economic Sanctions Reconsidered». En: Gary Clyde Hufbauer y Kimberly Ann Elliott. *Peterson Institute for International Economics*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007, p. 1-41.
- International Monetary Fund. «Exchange Rates». *IMF Data International Financial Statistics*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 15.07.2017] <http://data.imf.org/regular.aspx?key=60998108>
- Jura, Cristian y Buruian, Denis. «International Sanctions. Case study». *Acta Universitatis George Bacovia. Juridica*, vol. 4, n.º 1 (2015), pp. 8-19.
- Khachatryan, Marianna y Peterson, E. Wesley F. «Russian Food and Agricul-

- tural Import Ban». *Cornhusker Economics 2017*, Agricultural Economics. University of Nebraska-Lincoln, (5 de abril de 2017) [Fecha de consulta: 15.07.2017] <http://agecon.unl.edu/cornhusker-economics/2017/russian-food-agricultural-import-ban>
- Liefert, William M. y Liefert, Olga. «Russia's economic crisis and its agricultural and food economy». *Choices magazine*, vol. 30 n.º 1 (2015), pp. 1-6.
- Lindsay, James M. «Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-Examination». *International Studies Quarterly*, vol. 30, n.º 2 (1986), p. 153-173.
- Mayall, James. «The Sanctions Problem in International Economic Relations: Reflections in the Light of Recent Experience». *International Affairs*, vol. 60, n.º 4, (1984), p. 631-642.
- Morales, Javier (coord.) «Una Rusia más europea para una Europa más segura». *Documento de Trabajo*, n.º 78 (2015). Madrid: Fundación Alternativas.
- Moret, Erica; Biersteker, Thomas; Giumelli, Francesco; Portela, Clara; Weber, Marusa; Jarosz, Dawid y Bobocca, Cristian. *The New Deterrent? International Sanctions against Russia over the Ukraine Crisis. Impacts, Costs and Further Action*. Ginebra: The Graduate Institute Geneva, Program for the Study of International Governance, 2016.
- Mossberg, Hilary. *Beyond Carrots, Better Sticks. Measuring and Improving the Effectiveness of Sanctions in Africa*. En línea: The Sentry, 2019 (en línea) [Fecha de consulta: 01.11.2019] <https://thesentry.org/reports/beyond-carrots-better-sticks/>
- Michalopoulos, Sarantis. «Russia Extends Embargo on EU Food Products». *Euractiv*, (29 de junio de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 15.07.2017] <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/russia-extends-embargo-on-eu-food-products/>
- Naciones Unidas. «Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de marzo de 2014. n.º 68/262 sobre Integridad Territorial de Ucrania». *Naciones Unidas*, (1 de abril de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 01.03.2020] <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/68/262>
- Nikulina, Anni Y. y Kruk, Marina N. «Impact of Sanctions of European Union and United States on the Development of Russian Oil and Gaz Complex». *International Journal of Economics and Financial Issues*, vol. 6, n.º 4 (2016), p. 1.379-1.382.
- OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe. «Special Monitoring Mission of Unarmed Civilian Observers to Ukraine». *OSCE*, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.07.2017] <http://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine>
- Pape, Robert. «Why Economic Sanctions Do Not Work». *International Security*, vol. 22, n.º 2 (1997), p. 90-136.

- Peterson, E. Wesley F. y Haugen, Kiersten. «Food and Agricultural Trade Sanctions», en: *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics*. New York: Springer, 2016.
- Petrick, Martin. «One Year After Ban on Food Imports from the West: Effects and Implications». *XXIX International Conference of Agricultural Economists*, Milan, 9-14 de agosto de 2015.
- Rankin, Jennifer. «Russia Bans Agricultural Imports from the West in Tit-for-Tat Sanctions Move». *The Guardian*, (6 de agosto de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 15.07.2017] <https://www.theguardian.com/world/2014/aug/06/russia-bans-imports-eu-ussanctions>
- Ruiz Ramas, Rubén (dir.) *Ucrania: de la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*. Salamanca: Comunicación Social, 2016.
- Shishelina, Lyubov. «Russia's view of relations with European Union and the Visegrad Group». *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, vol. 24, n.º 1-2 (2015), p. 66-83.
- Tabaschnik, Alexander. «Two years on, what has been the legacy of the Ukraine crisis?». *EUROPP- European Politics and Policy*, (18 de abril de 2016) (en línea) <http://bit.ly/1S3S6ld>
- The Economist. «Vladimir Putin's unshakeable popularity». *The Economist*, (4 de febrero de 2016) (en línea) <https://www.economist.com/graphic-detail/2016/02/04/vladimir-putins-unshakeable-popularity>
- Tinaut Rodríguez, Carmen. «Efectos de las sanciones rusas en la exportación de productos de alimentación en Rusia 2016». *ICEX España Exportación e Inversiones*, (2016) (en línea) <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2016663197.html?idPais=RU>
- Vries, Anthonius W.; Portela, Clara y Guijarro-Usobiaga, Borja. «Improving the Effectiveness of Sanctions: A Checklist for the EU». *CEPS*, Special Report n.º 95, (6 de noviembre de 2014) (en línea) <http://aei.pitt.edu/57195/>
- Wang, Wan. «Impact of Western Sanctions on Russia in the Ukraine crisis». *Journal of Politics and Law*, vol. 8, n.º 2 (2015), p. 1-6.
- World Bank. «World Development Indicators». *DataBank, World Development Indicators*, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 15.07.2017] <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>
- World Food Moscow (2017) «Russian Food Sanctions: your guide to the opportunities». *International Food Exposition*, Moscú, 11-17 de septiembre de 2017.
- Yurgens, Igor. The West vs. Russia: The unintended consequences of targeted sanctions. RIAC, (9 de octubre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 15.07.2017] <http://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/comments/the-west-vs-russia-the-unintended-consequences-of-targeted-s/>

RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 29 - N° 58 Enero / Junio 2020

DIALOGOS Raúl Kulichevsky

ESTUDIOS:

Euroscpticism in the European Parliament: A Study of the Euroscptic Performance in European Elections (2009-2019) **Lucas Ribeiro Guimarães , Mateus Lopes**

Aquino // A contribuição de Bourdieu para a ciência e os objetos das Relações Internacionais **Marina**

Scotelaro // O Brasil na crise das ilhas Chincha: a atuação diplomática de Francisco de Varnhagen (1864-1866) **José Augusto Ribas Miranda //** Políticas paradiplomáticas orientadas a las Cadenas Globales de Valor **Santiago Andrés Calvo //** "Desbordar lo nacional": la multiplicidad de actores en la política exterior brasileña, en tiempos de lulismo **Amanda Barrenengoa //** Italy's response to COVID- and the need for International Cooperation **Maria Francesca Staiano and Fabio Marcelli**

DOSSIER: Seguridad Internacional y Políticas de Defensa

Los Estudios Críticos de Seguridad y la Escuela de París: un estudio sobre Frontex y la securitización de la migración en la UE **Augusto Delkáder-Palacios //** El cambio climático en la agenda de seguridad de la Unión Europea **Beatriz Vázquez**

Rodríguez // El terrorismo internacional en Afganistán (2000-2019) **José Miguel Calvillo Cisneros //** Guerra económica, inteligencia económica. Nuevo concepto de seguridad **Belinda Romero Pedraz //** El análisis comparativo de las Diplomacias de Defensa española y rusa **Arina A. Andreeva //** Capacidades prospectivas y de defensa en la lucha contra el ciberterrorismo: análisis del caso español **Abel**

González-García, Francisco José Girao González // Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo **Miguel Ángel Benedicto Solsona**

REFLEXIONES Un mundo sin certezas: la polis, el Estado-Nación y el orden internacional **Juan Archibaldo Lanús**

HISTORIA Tres pandemias en la Historia **Patricia Kreibohm**



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**
previabilidad y continuidad

www.iri.edu.ar

Prof. Dr. **Norberto Consani**

Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional
de La Plata

48 n° 582 5° piso (1900)
La Plata REPUBLICA ARGENTINA
Tel 54 221 4230628

iri@iri.edu.ar

Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales: un campo de estudio en debate

Development Cooperation and International Relations: a field of study under debate

Bernabé Malacalza

Investigador adjunto, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Profesor del Doctorado en Desarrollo Económico, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. b.malacalza@conicet.gov.ar.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4369-0534>

Cómo citar este artículo: Malacalza, Bernabé. «Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales: un campo de estudio en debate». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 125 (septiembre de 2020), p. 209-228. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.209

Resumen: Se afirma que el estudio de la cooperación al desarrollo queda fuera del núcleo básico de la disciplina de las relaciones internacionales (RI). Sin embargo, la producción académica sobre este tema está lejos de haber sido escasa. Este artículo realiza un ordenamiento sistemático de la literatura más relevante a través del análisis de la evolución de sus debates (diferencias, coexistencias, separación y combinación entre diversas perspectivas teóricas). Ese recorrido permite observar cómo las transformaciones del orden internacional y el devenir teórico de la disciplina fueron situando cuatro ejes de debate: a) naturaleza de la ayuda exterior, b) métodos para estudiar las políticas de ayuda, c) fuerzas profundas detrás de las políticas de ayuda, y d) formas de conocer la ayuda y el desarrollo. Frente a la fractura actual del subcampo de estudio entre racionalistas y reflectivistas, aquí se postula la necesidad de diálogo teórico, robustez metodológica y un mayor énfasis en las investigaciones sobre el Sur Global.

Palabras clave: relaciones internacionales, cooperación internacional al desarrollo, ayuda exterior, ayuda al desarrollo

Abstract: *The study of development cooperation is said to lie outside the core of the international relations (IR) discipline. However, academic production on this subject is abundant. This paper carries out a systematic ordering of the most relevant literature by analysing the evolution of its debates (differences, coexistence, separation and combination of different theoretical perspectives). This journey allows us to observe how the transformations in the international order and the theoretical evolution of the discipline established four axes of debate: a) the nature of foreign aid; b) the methods of studying aid policies; c) the deep forces behind aid policies; and d) the ways of understanding aid and development. Given the current divide in the subfield between rationalists and reflectivists, the need is postulated for theoretical dialogue, methodological robustness and a greater emphasis on research on the Global South.*

Key words: international relations, international development cooperation, foreign aid, development aid

«Es imposible pensar en nada que no hayamos sentido».
David Hume. *Ensayos sobre el entendimiento humano*, 1748.

«Nada hay fuera del texto».
Jacques Derrida. *De la gramatología*, 1978.

El interés por analizar las políticas de ayuda exterior desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo se vuelve una constante tras la Segunda Guerra Mundial e iniciados los procesos de descolonización en los denominados países del Tercer Mundo. La

Hay una vacante en el análisis de la importante simbiosis existente entre las transformaciones del orden internacional, el devenir de los grandes debates de la disciplina de las relaciones internacionales y la evolución del campo de estudio de la cooperación al desarrollo.

economía del desarrollo, uno de los campos pioneros en abordar el fenómeno de la ayuda exterior como palanca del desarrollo económico en la década de los cuarenta del siglo pasado, introduce teorías y conceptos ampliamente conocidos como «gran impulso» (Rosenstein-

Rodan, 1943) o «despegue hacia el crecimiento sostenido» (Millikan y Rostow, 1958). Las denominadas teorías de la modernización intentan presentar un marco analítico para pensar una teoría general del desarrollo, a partir del cual se articulan explicaciones sobre la relación entre ayuda y despegue económico, ayuda y crecimiento económico, ayuda y ahorro, ayuda y comercio, entre otras. La génesis y el desarrollo de ese subcampo de la economía van a ir íntimamente unidos no solo a la trayectoria de las grandes potencias donantes occidentales, sino también a una interpretación economicista de la ayuda y su función (o disfunción) en el desarrollo económico de los países.

El debate público en Estados Unidos alrededor del lanzamiento del Plan Marshall para la reconstrucción europea de la posguerra mundial contribuye a introducir el abordaje de la ayuda exterior como nueva dimensión de estudio en las relaciones internacionales (RI). Uno de los artículos académicos precursores en presentar a la ayuda exterior como instrumento de la política exterior pertenece a Hans Morgenthau (1962). Son tiempos en que las políticas de ayuda exterior de Estados Unidos y la Unión Soviética comienzan a atraer la atención de un gran número de investigadores interesados en analizar cómo se desarrolla la ayuda exterior, bajo qué condiciones los estados la otorgan y cuáles son las motivaciones que existen detrás. Sin embargo, ello no es suficiente para configu-

rar una teoría general, ni resulta decisivo para visibilizar el estudio de la temática dentro del núcleo básico de la disciplina de RI.

Aunque no son pocos los relevamientos de la literatura de RI sobre la ayuda, hay una vacante en el análisis de la importante simbiosis existente entre las transformaciones del orden internacional, el devenir de los grandes debates de la disciplina y la evolución del campo de estudio de la cooperación al desarrollo (Malacalza, 2019). El objetivo de este artículo es cubrir parcialmente esa brecha, identificar las diferentes proposiciones teóricas sobre la cooperación al desarrollo y contextualizarlas dentro de la evolución de los *grandes debates* de la disciplina. Cada uno de los cuatro debates de las RI es ubicado en cuatro momentos que van marcando el desarrollo de la disciplina y, en simultáneo, del campo de estudio, manifestándose, a veces tácitamente, diferentes posicionamientos sobre la naturaleza de la ayuda exterior, sobre los métodos para estudiar las políticas de ayuda al desarrollo, sobre las fuerzas profundas detrás de las políticas de ayuda, sobre las narrativas de la ayuda y sobre las propuestas normativas en torno a la política de ayuda. Finalmente, el artículo plantea una serie de reflexiones en torno a la teoría y los métodos como andamiajes sobre los que se apoyan las investigaciones en la actualidad.

Debates de relaciones internacionales y evolución de los estudios sobre cooperación al desarrollo

Al menos desde la década de 1940, existe un interés por investigar la cooperación al desarrollo desde las RI. Esas investigaciones se han desarrollado a lo largo de la historia con dos problemas fundamentales: la ambigüedad conceptual del constructo «cooperación al desarrollo», con sus múltiples denominaciones, por un lado; y las dificultades metodológicas para abordarlo, por otro. En las décadas de 1950 y 1960, los estudios estaban centrados exclusivamente en el concepto de «ayuda exterior» que, además de la ayuda al desarrollo, incluye la asistencia militar, la humanitaria y la inteligencia, así como los sobornos, entre otras modalidades (Morgenthau, 1962). A partir de la década de 1970, se pone en boga el concepto de «Ayuda Oficial al Desarrollo» (AOD), acotando la referencia a donaciones, préstamos concesionales e intercambio de conocimientos técnicos de organismos oficiales a países incluidos en la lista de elegibilidad del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹. Desde la década de 1990, se hace más frecuente en las investigaciones el uso del término «cooperación al desarrollo» para comprender un universo más amplio de actores públicos (en los ámbitos nacional, regional y local) y privados (empresas, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, universidades, etc.), así como de modalidades (multilateral y bilateral; descentralizada, empresarial y no gubernamental; financiera y no financiera; reembolsable y no reembolsable). Una de las mayores dificultades de este uso es que las fronteras entre lo que se denomina cooperación reembolsable con el comercio y la inversión no están claramente demarcadas. Ejemplos de esa porosidad son los créditos a las exportaciones y los préstamos destinados a la internacionalización de empresas.

Tabla 1. Usos conceptuales en las investigaciones sobre la cooperación al desarrollo

| Concepto | Subtipos |
|--|---|
| Ayuda Exterior (<i>foreign aid</i>) | Ayuda al desarrollo (asistencia económica: donaciones y préstamos) Ayuda militar Ayuda humanitaria Otros (de subsistencia, de prestigio, sobornos, etc.) |
| Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (<i>Official Development Aid- ODA</i>) | Donaciones Préstamos concesionales (con elemento mínimo subvencionado del 25%) |
| Cooperación al desarrollo (<i>Development cooperation</i>) | – Pública (nacional, regional y descentralizada; concesional y no concesional; multilateral, bilateral, Sur-Sur y triangular; reembolsable y no reembolsable) – Privada (empresarial y no gubernamental) |

Fuente: Elaboración propia.

1. En la Reunión de Alto Nivel del CAD de diciembre de 2014 se modificaron las reglas para la contabilización de la ayuda reembolsable a partir de 2019. El elemento de donación exigido varía entre un 10% y un 45%; mientras que la tasa de descuento de referencia, que tradicionalmente se consideraba el 10%, se sitúa entre el 6% y el 9% (dependiendo nuevamente del país socio) (Reality of Aid, 2020).

Tabla 2. Debates de relaciones internacionales y evolución de los estudios sobre cooperación al desarrollo

| | Primer debate Realismo versus Idealismo | Segundo debate Tradicionalismo versus Cientificismo | Tercer debate Neorrealismo/neo- liberalismo versus Estructuralismo | Cuarto debate Racionalismo versus Reflectivismo |
|--|---|--|---|---|
| Décadas | 1930-1940 | 1960-1970 | 1960-1980 | 1990-2000 |
| Contexto histórico | Período de Entreguerras y fracaso de la Sociedad de Naciones | Guerra Fría (confrontación Este-Oeste) | Procesos de descolonización (división Norte-Sur) y creciente papel de empresas transnacionales | Hiperglobalización, momento unipolar y auge de la economía de mercado capitalista |
| Eje del debate | Filosófico (naturaleza de los estados) | Metodológico (forma de estudiar las RI) | Ontológico (naturaleza de las RI) | Epistemológico (forma de conocer las RI) |
| Enfoques teóricos emergentes en los estudios de la cooperación al desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • Realismo clásico • Teorías de la modernización | <ul style="list-style-type: none"> • Teorías de alcance medio (teorías de las decisiones) y análisis de política exterior (conductismo) | <ul style="list-style-type: none"> • Neoliberalismo institucional (Teoría de la interdependencia) • Neorrealismo estructural • Estructuralismo y Economía política internacional | <ul style="list-style-type: none"> • Constructivismo • Estudios críticos • Posestructuralismo • Estudios poscoloniales y decoloniales • Teorías del posdesarrollo • Teorías de la gobernanza global |
| Temas de interés en los estudios de cooperación al desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • Estudios sobre la política de la ayuda exterior | <ul style="list-style-type: none"> • Estudios sobre la formación de las políticas de ayuda al desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • Estudios sobre finanzas internacionales • Estudios sobre regímenes e instituciones internacionales • Estudios sobre relaciones Sur-Sur | <ul style="list-style-type: none"> • Estudios críticos de la ayuda • Estudios sobre cooperación y posdesarrollo • Estudios sobre cooperación Sur-Sur y triangular |
| Eje del debate en cooperación al desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • La naturaleza de la ayuda exterior | <ul style="list-style-type: none"> • Los métodos para estudiar las políticas de ayuda al desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • Las fuerzas profundas detrás de las políticas de ayuda | <ul style="list-style-type: none"> • Las narrativas de la ayuda y la propuesta normativa en torno a la política global |
| Foco analítico y metodológico en la cooperación al desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • Explicaciones sobre los intereses políticos del donante | <ul style="list-style-type: none"> • Fuentes domésticas de la ayuda a través de métodos inductivos | <ul style="list-style-type: none"> • Vínculo entre finanzas y fuerzas económicas transnacionales • Régimen internacional de ayuda • Relaciones Sur-Sur | <ul style="list-style-type: none"> • Discursos, marcos interpretativos y narrativas de la ayuda, hegemonía y ayuda |

Fuente: Elaboración propia a partir de Barbé y Soriano (2015).

La conformación de los planteos teórico-conceptuales en la cooperación al desarrollo es deudora de los denominados grandes debates de las RI. Convencionalmente, se aceptan cuatro períodos de disputa: realismo versus idealismo, tradicionalismo versus científicismo, neorealismo/neoliberalismo versus estructuralismo, y racionalismo versus reflectivismo. Salomón (2002) observa una fractura en el cuarto debate que tiene que ver con el rechazo a determinados aspectos en la manera de teorizar que los autores reflectivistas atribuyen a las corrientes racionalistas en el estudio de las RI. Barbé y Soriano (2015: 127) sostienen que gran parte de los contenidos de esos debates está relacionado con el contexto histórico y geográfico de sus desarrollos; la voluntad de construcción de un discurso dominante, desde una parte que busca definir límites y una agenda de investigación en la disciplina; la emergencia de nuevos enfoques que intentan detectar fallos y limitaciones de esas perspectivas dominantes y dar un giro en la disciplina, y las consecuentes reacciones y readaptaciones de los paradigmas. Los debates reflejan una manera de ordenar pedagógicamente los desacuerdos de tipo filosófico-normativo, metodológico, ontológico y epistemológico existentes en la disciplina.

La tabla 2 muestra cuatro grandes divisorias en los debates sobre la cooperación al desarrollo. En las décadas de 1930 y 1940, la disputa filosófica-normativa entre el realismo y el idealismo en torno a la naturaleza de los estados tiene su correlato en un debate entre instrumentalistas versus idealistas de la ayuda. Desde los años sesenta, el giro *conductivista* en Estados Unidos da pie a estudios sobre las dimensiones domésticas de las políticas de ayuda y abre una discusión entre tradicionalistas y científicistas en torno a los métodos para estudiar la ayuda. En la década de 1970, la aparición del estructuralismo y de la economía política internacional, como enfoques desafiantes en una posición marginal, inserta una discusión con la economía clásica y las teorías de la modernización sobre el papel de las empresas transnacionales y las finanzas internacionales y, en paralelo, abre el terreno a los estudios sobre las relaciones Sur-Sur. Finalmente, en los años noventa, el reflectivismo cuestiona al racionalismo y problematiza la visión instrumental de la ayuda en su vinculación a la construcción de hegemonías, narrativas discursivas de las élites y adaptaciones de pautas del colonialismo.

Primer debate: la naturaleza de la ayuda

Como consecuencia del cambio geopolítico que implica la Guerra Fría, y a partir del despliegue del Plan Marshall, surge un debate en Estados Unidos en torno a la naturaleza de la ayuda exterior, que es deudor del debate realistas versus idealistas en RI de las décadas de 1930 y 1940. Las aguas se dividen entonces

entre instrumentalistas versus principistas o idealistas, ayuda instrumental versus ayuda caritativa, ayuda como vehículo de intereses versus ayuda como promoción del desarrollo económico, y ayuda a países considerados estratégicos versus ayuda como auxilio a países pobres del Tercer Mundo (Huntington, 1971).

Los instrumentalistas, anclados en el paradigma realista, basan sus estudios en las políticas de ayuda exterior de las grandes potencias –principalmente, Estados Unidos–, partiendo de la premisa de que los donantes son actores racionales comprometidos en transacciones de tipo *quid pro quo*. La ayuda está determinada por factores sistémicos propios de la anarquía internacional y es un instrumento al servicio del interés nacional del Estado definido en términos de poder y autopreservación (Liska, 1960; Morgenthau, 1962). Asimismo, trazan una línea divisoria con el saber convencional de las teorías de la modernización y los enfoques del «gran impulso» (Rosenstein-Rodan, 1943), al rechazar una correlación positiva entre infusión de capital y desarrollo económico y entre desarrollo económico y estabilidad social, además de sostener que la ayuda incluso puede ser contraproducente a esas metas (Morgenthau, 1962: 301).

A finales de la década de 1960, aparecen voces disidentes –incluso dentro del propio realismo– que cuestionan la capacidad de esos enfoques tradicionales para capturar la naturaleza no monolítica de los estados.

Las perspectivas instrumentalistas surgidas del mundo político estadounidense y su comunidad científica se centran en el problema de la seguridad nacional, ya se interprete esta en términos estratégicos-militares o en términos económicos y sociales. A finales de la década de 1960, aparecen voces disidentes –incluso dentro del propio realismo– que cuestionan la capacidad de esos enfoques tradicionales para capturar la naturaleza no monolítica de los estados. La contraargumentación emergente es que las políticas de ayuda resultan frecuentemente de una competencia por recursos e influencia entre múltiples actores con intereses divergentes. Esas críticas en torno a las debilidades metodológicas constituyen la base para el siguiente debate entre tradicionalistas y científicistas.

Segundo debate: los métodos para estudiar la ayuda

El debate *tradicionalistas* versus *científicistas* es producto del influjo de la revolución *conductivista* en las ciencias sociales norteamericanas en los años sesenta, a partir de la cual prevalece la idea de hacer de las RI una disciplina de metodología más rigurosa. Las denominadas teorías de alcance medio y

el análisis de política exterior intentan trazar un puente entre las RI y los estudios de ciencia política de la época. El foco analítico pasa a ser la apertura de la «caja negra» de las políticas públicas y la política exterior, así como el entendimiento del Estado como actor no monolítico, poniendo atención en la dimensión doméstica de las políticas de ayuda y la formación de las decisiones (Morley y Morley, 1961; Montgomery, 1967).

La aparición de las corrientes científicas provoca una posterior reacción de neorealistas y neoliberales. Tras algunos primeros intentos de los tradicionalistas por operacionalizar el concepto de interés nacional (Packenham, 1966), en la década de 1970, una serie de trabajos incorporan métodos cuantitativos para analizar la correlación entre ayuda e intereses políticos y económicos, tales como apoyo a gobernantes aliados, votos en las Naciones Unidas, o soporte a regímenes democráticos o a excolonias. Esos trabajos intentan explicar las motivaciones de la ayuda en función de su distribución geográfica desde la óptica de los modelos empíricos basados en la regresión (Wittkopf, 1973; Dudley y Montmarquette, 1976; McKinlay, 1979).

El análisis de política exterior toma nuevo impulso entre los años 1990 y 2000 con el estudio de las pujas entre actores en torno al presupuesto de la ayuda estadounidense. Trabajos como el de Ruttan (1996) ilustran cómo la dialéctica entre realistas e idealistas da lugar a ambigüedades y propósitos contradictorios en la ayuda. Lancaster (2007), por su parte, analiza las bases internas (*domestic constituencies*) o la amplia variedad de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, corporaciones, ambientalistas, consultores, científicos y demás actores que discuten y presionan a los gobiernos en torno a la ayuda. Autores como Van der Veen (2011) y Lundsgaarde (2012) se proponen modelizar la interacción entre factores, marcos institucionales, preferencias e identidades. Una premisa común de esta literatura es que la ayuda persigue propósitos múltiples, competitivos, cambiantes y hasta contradictorios.

Las corrientes científicas ofrecen un campo innovador en lo metodológico, pero carecen de diversidad y pluralidad en relación con las unidades de análisis escogidas. La principal acusación de los tradicionalistas hacia los estudios del análisis de política exterior es que, en su gran mayoría, son análisis diagramados en Estados Unidos y se desarrollan sobre situaciones políticas específicas, ofreciendo visiones estáticas no aplicables a unidades políticas con características propias diferentes a las estadounidenses. No obstante, esa tendencia se modificará en la década del 2000 con la aparición de una abundante literatura de análisis de política exterior sobre cooperación Sur-Sur. La emergencia del estructuralismo entre los años 1960 y 1970 conforma una propuesta alternativa desde la periferia del sistema internacional y desde América Latina en un momento de declive del poder económico estadounidense.

Tercer debate: las fuerzas profundas detrás de las políticas de ayuda

El estructuralismo, asentado en el mundo poscolonial, emerge como perspectiva en la década de 1960 y se plantea entender las RI más allá de lo intergubernamental y de lo político-militar, visibilizando el papel de las fuerzas económicas transnacionales en el comercio, las inversiones y las finanzas internacionales. Las contribuciones sobre las relaciones centro-periferia de Raúl Prebisch (1973) y los economistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sirven como punto de partida para los desarrollos posteriores de la teoría de la dependencia y la teoría del sistema-mundo. La ayuda explica solo una parte de la problemática de las condiciones económicas de las relaciones Norte-Sur y es señalada como una herramienta de las élites del centro para explotar a la periferia (Amin, 1970; Hayter, 1971).

El estructuralismo inspira además a la economía política internacional, que encuadra la ayuda en el marco de relaciones entre Estado y mercado y de conflictos distributivos donde hay ganadores y perdedores. Susan Strange (1966 y 1996) propone estudiar las estructuras del comercio y las finanzas internacionales como resultantes de un patrón de distribución desigual del poder estructural. David Sogge (2015) introduce los conceptos de cadenas de ayuda y contraflujos, poniendo el foco en los llamados «subsidios ocultos» que reciben los donantes como contraprestaciones. La ayuda es una parte visible de un amplio rango de contraflujos financieros desde receptores hacia donantes, entre los que se incluyen la compra de armas, las importaciones, la inversión, la fuga de capitales y la evasión impositiva. Otra vertiente de la economía política internacional apunta a la conceptualización de la cooperación al desarrollo como expresión de la diplomacia económica de los estados (Okano-Heijmans, 2011).

En la década de 1980, el neoliberalismo institucional y el neorealismo toman nota del creciente peso de los factores transnacionales e interestatales. Desde el neoliberalismo institucional, se adoptan los conceptos de coordinación de políticas y de régimen internacional para abordar procesos de ajuste mutuo y facilitación de objetivos comunes (Keohane, 1984). Sin embargo, el sistema de ayuda es considerado un *cuasi régimen*, dada la poca coherencia existente entre las reglas propuestas por el CAD de la OCDE y las prácticas de los donantes occidentales (Ruggie, 1983). Desde el neorealismo, por su parte, la ayuda es un elemento del Estado hegemónico para el mantenimiento del sistema internacional, la provisión de bienes públicos internacionales y la gobernabilidad internacional. Las fuerzas económicas (los *lobbies* y grupos de presión, las corporaciones y los procesos de negociación dentro de los estados) dan forma a los intereses políticos de la ayuda (Gilpin y Gilpin, 2001).

El estructuralismo, la economía política internacional, el neoliberalismo institucional y el neorrealismo abordan la cuestión ontológica sobre el carácter de las RI y de las fuerzas profundas o sistémicas que están detrás de las políticas de la ayuda. Sus planteamientos contribuyen a atraer un mayor interés de los investigadores por analizar el papel de los regímenes internacionales, los factores económico-sociales y las empresas transnacionales. Uno de los objetivos de fondo de los estructuralistas y de la economía política internacional es interpelar el

El estructuralismo, la economía política internacional, el neoliberalismo institucional y el neorrealismo abordan la cuestión ontológica sobre el carácter de las relaciones internacionales y de las fuerzas profundas o sistémicas que están detrás de las políticas de la ayuda.

sentido y la lógica detrás las finanzas públicas internacionales como lanzas de los estados para apalancar la internacionalización de firmas transnacionales. Sin embargo, estructuralistas, neoliberales y neorrealistas son acusados por el reflectivismo de adoptar un parecido significativo con el realismo clásico, por el hecho

de compartir una misma mirada teleológica de la ayuda y considerarla un instrumento de intereses, y de aproximarse metodológicamente al objeto desde una epistemología positivista, la cuestión sobre la que se centrará el siguiente debate.

Cuarto debate: las formas de conocimiento de la cooperación al desarrollo

Con el proceso de hiperglobalización de la década de 1990 y el auge de la economía de mercado, la nueva agenda de investigación en cooperación al desarrollo reconoce el peso cada vez mayor de los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de expertos, las universidades y los donantes no tradicionales de cooperación Sur-Sur. El cuarto debate de RI, entre racionalismo y reflectivismo, introduce la cuestión epistemológica o sobre la forma de conocer las RI. Un importante elemento en común de los enfoques reflectivistas es su consideración de las RI como un conjunto de fenómenos «socialmente construidos» (Salomón, 2002).

Dentro de la familia heterogénea de enfoques reflectivistas, el socialconstructivismo cuestiona la ontología del sistema internacional como orden natural y prefijado propia tanto de neorrealistas como de neoliberales. David Lumsdaine (1993: 5), uno de sus principales exponentes, entiende la ayuda como «un proceso de transferencia al sistema internacional de concepciones domésticas de justicia y actitudes hacia la pobreza existentes en un Estado de bienestar social». El foco analítico pasan a ser las narrativas éticas y morales, la afinidad o la existencia de una identidad común entre países y la difusión de prácticas internacionales.

Desde lo metodológico, se acude a la interpretación de los aspectos discursivos, narrativas y prácticas sociales, donde los casos típicos son Canadá, los países nórdicos y los Países Bajos, que cuentan con programas de bienestar social extendidos y presupuestos de ayuda (Noël y Thérien, 1995; Tingley, 2010).

Desde una posición más radical, los enfoques neogramscianos postulan una reflexión en torno el problema del orden mundial como un todo y una consideración normativa de cambiarlo. Para Robert Cox (1981), la ayuda se relaciona con el concepto de hegemonía y representa una forma de articulación de intereses del Estado que son presentados como intereses generales de la comunidad internacional. Existe, según Sanahuja (2001), una relación dialéctica entre las transformaciones sistémicas de hegemonía y las políticas de ayuda. La ayuda constituye, justamente, «un mecanismo de estabilización y diseminación de valores constitutivos para el mantenimiento de ese orden hegemónico mundial» (Hettne, 1995: 154).

Desde otro ángulo, el poscolonialismo y los estudios decoloniales introducen la cuestión de una deconstrucción de la ideología colonial en la que la ayuda está encapsulada. Autores como Esteva (1992) y Quijano (2009) interpelan las pautas del colonialismo y del eurocentrismo internalizadas por las sociedades modernas. Asimismo, la perspectiva feminista crítica cuestiona el discurso colonialista de lo masculino-fuerte y lo femenino-débil que moldea la cooperación al desarrollo (Gita y Grown, 1987). Por su parte, el posestructuralismo y las teorías del posdesarrollo rechazan las grandes narrativas del cambio social y el concepto de «desarrollo», al que consideran etnocéntrico y legitimador de relaciones de dominación entre «desarrolladores» y los «que se desarrollarán» (Unceta, 2009). La propuesta normativa del posdesarrollo son las «alternativas al desarrollo» (Rist, 2002 [1996]).

La cooperación Sur-Sur es analizada desde estudios críticos de la economía política radical, la geografía política, la antropología del desarrollo, la geopolítica crítica y las perspectivas culturales. Para Emma Mawdsley (2019: 228), la cooperación Sur-Sur constituye un desafío ontológico para el binario donante-receptor y para las espacialidades, imaginarios e ideas de desarrollo históricamente reproducidas. Hay, sin embargo, una abundante literatura que intenta trazar un puente entre racionalismo y reflectivismo desde el análisis de política exterior, al analizar las políticas de cooperación Sur-Sur –es decir, sus fundamentos políticos, actores e interacciones en la política interna de los países del Sur Global– y al evaluar sus efectos sociopolíticos en los países receptores (Pinheiro y Milani, 2015).

En afinidad con el neoliberalismo, las perspectivas cosmopolitas y los estudios sobre la gobernanza global retoman el corazón de las preocupaciones en torno a los regímenes internacionales (Ochoa Bilbao y Prado Lallande, 2017). Según David Held (2006), la cooperación al desarrollo es un factor crucial para el afianzamiento global de derechos y obligaciones de los estados en la era de la globalización. Kaul *et al.* (1999), por su parte, acuñan el concepto de bienes

públicos globales, poniendo especial atención en los compromisos colectivos en torno al bienestar universal y el afrontamiento de retos comunes de la globalización como las pandemias, el cambio climático o las crisis financieras. Esa concepción, además, constituye la base sobre la que se establecen las plataformas de la Agenda del Milenio y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda en los foros de alto nivel (Tassara, 2017).

Los racionalistas acusan al reflectivismo de excesivo énfasis en el discurso de las élites y de escasa variación en los casos de estudio seleccionados. Critican, además, su incapacidad para capturar la dimensión moral de la ayuda (altruismo y los valores) a través de métodos científicos. Asimismo, consideran las teorías críticas a un nivel de abstracción demasiado alto como para ser capaces de capturar las disparidades y variaciones que existen en el Sur Global (Farias, 2018). Las corrientes reflectivistas, por su lado, se oponen a lo que entienden como un marcado etnocentrismo de las corrientes dominantes (Del Arenal, 2014). Ese cuestionamiento afecta, además, a la propia razón de ser y la existencia de la ayuda, que es considerada por el reflectivismo como una práctica social al servicio del poder de Occidente. Se trata, sin más, de una fractura sustantiva de carácter epistemológico –sobre la forma de conocer las RI– aún vigente y difícil de cerrar.

Los estudios sobre la cooperación al desarrollo en el siglo XXI: de la fractura a un horizonte de diálogo

A lo largo de este artículo se ha destacado la relación simbiótica entre las transformaciones del orden internacional, la evolución de los grandes debates de la disciplina de las RI y la conformación de los planteos teórico-conceptuales en el campo de la cooperación al desarrollo. La amplia literatura aquí revisada y los autores reseñados dan cuenta de que existe una basta cantidad de aportes en las RI específicamente destinados al análisis de la ayuda exterior o de la cooperación al desarrollo, y que esa densidad puede significar un llamado de atención a la idea convencional de que las RI han descuidado el fenómeno de la ayuda o lo han ubicado en los márgenes de la disciplina. A su vez, el recorrido por los diferentes momentos permite observar un paso de los debates a una fractura, la que separa a racionalistas y reflectivistas en las formas de conocer la cooperación al desarrollo. Así, sigue existiendo una pregunta abierta fundamental: ¿qué acuerdos mínimos son necesarios para trazar puentes y establecer diálogos entre ambos grupos?

Tabla 3. Ejemplos de tipo de preguntas en los estudios de cooperación al desarrollo

| Preguntas | Empíricas | Normativas |
|---|---|---|
| Enfoques racionalistas e instrumentales | ¿Por qué y cómo los países deciden hacer cooperación al desarrollo? | ¿A qué propósitos políticos debería servir la cooperación al desarrollo? |
| Enfoques basados en las fuentes domésticas | ¿Cómo y cuándo las fuerzas domésticas influyen en la configuración de la cooperación al desarrollo? | ¿Cuáles son los diseños burocráticos más deseables para mejorar la coordinación de la cooperación al desarrollo? |
| Enfoques socio-cognitivos | ¿De qué manera las narrativas, las normas socio-políticas, las ideologías y las prácticas internacionales explican las políticas de cooperación al desarrollo? | ¿Cuáles son los desafíos para lograr una coherencia de políticas de modo que la cooperación al desarrollo esté alineada con principios altruistas? |
| Enfoques basados en las instituciones y la gobernanza global | ¿Qué límites y posibilidades plantean los regímenes, instituciones internacionales y compromisos de desarrollo global (Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible) en la gobernanza de la cooperación al desarrollo? | ¿Qué reformas en la gobernanza global son necesarias para lograr mejores condiciones en la implementación de compromisos globales de desarrollo (Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible)? |
| Enfoques de economía política internacional | ¿Qué límites y posibilidades plantean los regímenes, instituciones internacionales y compromisos de desarrollo global (Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible) en la gobernanza de la cooperación al desarrollo? | ¿Cuáles son los cambios políticos necesarios en la cooperación al desarrollo para producir una transformación sistémica? |
| Enfoques basados en la crítica de la ayuda | ¿De qué manera la ayuda cumple una función de mantenimiento de la hegemonía en el orden mundial? ¿Cuáles son los límites y riesgos de la reproducción de una narrativa dominante del desarrollo? | ¿Qué cambios deben hacerse en el sistema internacional para descolonizar la cooperación al desarrollo? ¿De qué manera la cooperación Sur-Sur puede cumplir un papel contrahegemónico y de emancipación? |

Fuente: Elaboración propia.

Un acuerdo mínimo entre corrientes racionalistas y reflectivistas podría ser aceptar la existencia de una división entre el plano empírico y el normativo, aunque no siempre sea posible distinguirlos muy claramente. Generalizando en forma exagerada para los efectos de este análisis, podría decirse que el plano empírico toma en cuenta las preguntas acerca de las motivaciones, los procesos y los efectos de la cooperación al desarrollo, prestando atención a las interacciones entre el ámbito doméstico y el sistema internacional en un momento determinado y a las oportunidades y limitaciones que se plantean. El plano normativo, en contraste, pone el foco en la relación de la cooperación al desarrollo con la sociedad y con la historia, así como con el futuro del sistema internacional, de modo que sea posible transformar sus condiciones históricas actuales. No obstante, cabe señalar que, en los estudios críticos, lo normativo es considerado como un ámbito inseparable de lo teórico-empírico.

Como está claro en el debate actualmente vigente, la cuestión ontológica constituye un punto de partida fundamental para abordar la cooperación al desarrollo. En los enfoques racionalistas e instrumentales, los estados son tratados como actores racionales, unitarios y monolíticos que persiguen un interés nacional inmutable y sinóptico. Esto aplica al neorrealismo y al neoliberalismo institucional, pero también al estructuralismo. En contraste, los enfoques basados en la política doméstica y la economía política internacional muestran mayor interés en comprender la dinámica interna cambiante de las políticas de ayuda y sus múltiples actores y agendas. Ese énfasis diferente sobre los niveles sistémicos y domésticos podría ser un factor facilitador de comunicación a través de la profundización de estudios que expliquen la cambiante y diversa interacción entre lo internacional y lo local, entendiendo el doble juego. La opción por el pluralismo teórico y las teorías de alcance medio no niega la existencia de disputas teóricas, sino que aboga por reconocer la complementariedad entre teorías dentro de cierta coherencia ontológica y epistemológica para ganar en capacidad analítica/explicativa (Katzenstein y Sil, 2008: 118).

En cuanto a la epistemología y los métodos, las corrientes racionalistas orientadas a la resolución de problemas proveen aportes para un entendimiento de las relaciones e instituciones de cooperación al desarrollo; mientras que los estudios reflectivistas están más anclados en entender las relaciones de poder, sus orígenes y motivaciones y ponderar si existe la posibilidad de cambio histórico. Asimismo, son diferentes las capas que intentan abordar el racionalismo y el reflectivismo. Para el primero, cuentan los hechos observables en la superficie; para el segundo, lo que se nombra en el núcleo es constitutivo. Las diferencias son ontológicas y epistemológicas, pero una combinación equilibrada podría enriquecer las investigaciones, tomando en cuenta los

diferentes niveles de abstracción. La disputa entre organizar teorías aplicadas –de alcance medio o generales– a la resolución de problemas, por un lado, y elaborar teorías comprensivas, críticas o emancipatorias, por otro, ha centrado el interés de los investigadores en el último tiempo. Si hay una lección que puede extraerse es que el diálogo entre teorías tiene que ocupar una posición central si se trata de afinar la explicación, la interpretación o la comprensión crítica de la ayuda, así como de la actual efervescencia de la cooperación Sur-Sur.

Tabla 4. Conceptos fundamentales en los estudios de cooperación al desarrollo

| | Enfoques racionalistas e instrumentales | Enfoques basados en las fuentes domésticas | Enfoques socio-cognitivos | Enfoques basados en las instituciones y la gobernanza global | Enfoques de economía política internacional | Enfoques basados en la crítica de la ayuda |
|--------------------------------------|--|---|---|---|--|--|
| Conceptos fundamentales | <ul style="list-style-type: none"> • Intereses del dominante • Seguridad • Actor racional • Poder e influencia • Ayuda exterior | <ul style="list-style-type: none"> • Ámbito doméstico implicado • Política burocrática • Actores, coaliciones y negociaciones | <ul style="list-style-type: none"> • Estados de bienestar • Narrativas y prácticas de la ayuda • Securitización de la ayuda • Donantes afines | <ul style="list-style-type: none"> • Régimen internacional de ayuda • Bienes públicos globales • Gobernanza global • Compromisos globales | <ul style="list-style-type: none"> • Diplomacia económica • Contraflujos • Proyección económica • Diplomacia financiera | <ul style="list-style-type: none"> • Hegemonía • Orden Mundial • Fuerzas sociales • Contrahegemonías • Descolonización • Posdesarrollo • Posayuda |
| Definición de cooperación desarrollo | <ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de dinero y servicios de un Estado a otro | <ul style="list-style-type: none"> • Regalo de recursos públicos de un Gobierno a otro con el propósito de mejorar la condición humana de países beneficiarios | <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación económica concesional directa e indirecta desde países desarrollados a países menos desarrollados | <ul style="list-style-type: none"> • Proceso de coordinación (gobernanza) de políticas públicas de desarrollo internacional | <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de diplomacia económica basada en la premisa de que los intereses políticos y económico-comerciales se refuerzan mutuamente | <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de estabilización y disseminación de valores constitutivos para el mantenimiento del orden hegemónico mundial |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Métodos en los estudios de cooperación al desarrollo

| | Enfoques racionalistas e instrumentales | Enfoques basados en las fuentes domésticas | Enfoques socio-cognitivos | Enfoques basados en las instituciones y la gobernanza global | Enfoques de economía política internacional | Enfoques basados en la crítica de la ayuda |
|-----------------------------|---|--|---|--|--|---|
| Niveles de análisis | <ul style="list-style-type: none"> • Sistémico (Política internacional) | <ul style="list-style-type: none"> • Estatal (Proceso político gubernamental) | <ul style="list-style-type: none"> • Estatal y sistémico (Fuerzas domésticas y prácticas internacionales) | <ul style="list-style-type: none"> • Sistémico (Regímenes internacionales) | <ul style="list-style-type: none"> • Sistémico y estatal (Diplomacia económica y finanzas internacionales) | <ul style="list-style-type: none"> • Sistémico (Órdenes mundiales hegemónicos) |
| Unidades de análisis | <ul style="list-style-type: none"> • Política exterior y de ayuda de Estados Unidos. | <ul style="list-style-type: none"> • Interacciones de actores domésticos de las políticas de ayuda en donantes occidentales | <ul style="list-style-type: none"> • Discursos y prácticas (de élites) sobre la ayuda en países escandinavos, Canadá, Países Bajos y la Unión Europea | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Naciones Unidas • Regímenes internacionales de ayuda y finanzas del CAD-OCDE • Políticas de ayuda de la Unión Europea | <ul style="list-style-type: none"> • Diplomacia económica de Estados Unidos, China y otros países emergentes | <ul style="list-style-type: none"> • Discursos hegemónicos • Sur Global y movimientos sociales transnacionales |
| Tipos de estudio dominantes | Explicativos y correlacionales | Descriptivos y explicativos | Explicativos y correlacionales | Explicativos y descriptivos | Explicativos y descriptivos | Explicativos y normativos |
| Métodos y herramientas | <ul style="list-style-type: none"> • Investigación histórica • Modelos empíricos basados en análisis de regresiones | <ul style="list-style-type: none"> • Estudios de casos • Proceso de rastreo (<i>Process tracing</i>) • Análisis comparado | <ul style="list-style-type: none"> • Estudios de casos • Análisis de discurso • Proceso de rastreo • Modelos empíricos basados en análisis de regresiones | <ul style="list-style-type: none"> • Estudios de casos • Análisis de contenido y normativo • Modelos empíricos basados en análisis de regresiones | <ul style="list-style-type: none"> • Método histórico estructural • Investigación histórica • Estudios de casos | <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de discurso (hermenéutica) • Reflexividad histórica • Etnografía |

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Los estudios de la cooperación al desarrollo desde las RI enmarcan un grupo de debates, teorías y métodos con origen en distintas perspectivas que se han producido fundamentalmente en el mundo anglosajón tras la Segunda Guerra Mundial. El poder normativo de Europa, Estados Unidos y los países donantes del CAD de la OCDE ha permeado la construcción del conocimiento, mientras que los investigadores de Asia, África y América Latina continúan rezagados en la construcción del campo de estudio. Junto a ese marcado anglocentrismo, existe una concepción donante-céntrica dominante, por lo que continúa pendiente profundizar el conocimiento sobre los actores no estatales, desde las empresas, a la sociedad civil y los movimientos sociales. El avance hacia un mayor pluralismo interpretativo requerirá de una mayor amplitud de unidades de análisis, colocando un mayor énfasis de las investigaciones en el Sur Global como objeto, y también como sujeto, de la cooperación al desarrollo.

En el siglo XXI, la investigación sobre cooperación al desarrollo refleja la fragmentación e incomunicación que han sacudido las RI en su proceso de consolidación como disciplina. La mirada hacia la literatura de los estudios sobre cooperación al desarrollo permite observar un rasgo central de la evolución de las teorías y conceptos: las transformaciones impuestas por el cambiante orden internacional repercuten en el devenir teórico de las RI y así van situando diferentes focos analíticos en el centro del debate. La estructura multidisciplinar de las RI, su capacidad organizativa, la proximidad a necesidades de conocimiento aplicado o al ejercicio de la reflexión crítica, la centralidad de sus objetos de estudio y su potencialidad predictiva solo han sido posibles a lo largo de la historia por cuanto se ha comportado como un campo de estudio dinámico, con gran capacidad de renovación y dotado de habilidad en la discusión de su ámbito temático.

Referencias bibliográficas

- Amin, Samir. «Development and Structural Change: The African Experience, 1950- 1970». *Journal of International Affairs*, vol. 24, n.º 2 (1970), p. 203-223.
- Barbé, Esther y Soriano, Juan Pablo. «Del debate Neorrealismo-Neoliberalismo a la (re) construcción del discurso dominante en Relaciones Internacionales». En: Del Arrenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio. *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015, p. 127-156.
- Cox, Robert. «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory». *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n.º 2 (1981), p. 126-155.

- Del Arenal, Celestino. *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*. Madrid: Tecnos, 2014.
- Dudley, Leonard y Montmarquette, Claude. «A model of the supply of bilateral foreign aid». *The American Economic Review*, vol. 66, n.º 1 (1976), p. 132-142.
- Esteva, Gustavo. «Development». En: Sachs, Wolfgang (ed.). *The Development Dictionary. A guide to knowledge as power*. Londres: Zed Books, 1992, p. 1-23.
- Farias, Deborah L. *Aid and Technical Cooperation as a Foreign Policy Tool for Emerging Donors: The Case of Brazil*. Londres: Routledge, 2018.
- Gilpin, Robert y Gilpin, Jean M. *Global political economy: Understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Gita, Sen y Grown, Caren. *Development, crises and alternative visions: Third World women's perspectives*. Nueva York: Monthly, 1987.
- Hayter, Theresa. *Aid as imperialism*. Harmondsworth: Penguin, 1971.
- Held, David. *Models of democracy*. Standford: Stanford University Press, 2006.
- Hettne, Björn. *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman, 1995.
- Huntington, Samuel P. «Foreign aid for what and for whom». *Foreign Policy*, n.º 2, (1971) p. 114-134.
- Katzenstein, Peter y Sil, Rudra. «Eclectic theorizing in the study and practice of international relations». En: Reus-Smith, Christian y Snidal, Duncan (eds.). *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p.116-118.
- Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle y Stern, Marc. *Global public goods. International cooperation for the 21st century*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Keohane, Robert O. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Lancaster, Carol. *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2007.
- Liska, George. *The New Statecraft: foreign aid in American foreign policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- Lumsdaine, David H. *Moral Vision in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1993 [1987].
- Lundsgaarde, Erik. *The domestic politics of foreign aid*. Londres: Routledge, 2012.
- Mawdsley, Emma. «Queering Development? The Unsettling Geographies of South-South Cooperation». *Antipode*, vol. 52, n.º 1 (2019), p. 227-245.
- Malacalza, Bernabé. «Aid in the framework of international relations theories». En: Olivie, Iliana y Perez, Aitor (ed.). *Aid power and politics*. Londres: Routledge, 2019, p. 9-33.
- McKinlay, Robert D. «The aid relationship: A foreign policy model and interpretation of the distributions of official bilateral economic aid of the United

- States, the United Kingdom, France, and Germany, 1960–1970». *Comparative Political Studies*, vol. 11, n.º 4 (1979), p. 411-464.
- Millikan, Max F. y Rostow, Walt Whitman. «Foreign Aid: Next Phase» *Foreign Affairs*, n.º 36 (1958) (en línea) <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/1958-04-01/foreign-aid-next-phase>
- Montgomery, John D. *The Politics of Foreign Aid*. Nueva York: Prentice Hall, 1967.
- Morgenthau, Hans. «A political theory of foreign aid», *American Political Science Review*, vol. 56, n.º 2 (1962), p. 301-309.
- Morley, Lorna; Morley, Felix Muskett. *The Patchwork History of Foreign Aid*. Washington: American Enterprise Association, 1961.
- Noël, Alain y Thérien, Jean P. «From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid». *International Organization*, vol. 49, n.º 3 (1995), p. 523-553.
- Ochoa Bilbao, Luis Ochoa y Prado Lallande, Juan Pablo Prado. «Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo». *Araucaria*, vol. 19, n.º 37, (2017), p. 273-299.
- Okano-Heijmans, Maaïke. «Conceptualizing economic diplomacy: The crossroads of international relations, economics, IPE and diplomatic studies». *The Hague journal of diplomacy*, vol. 6, n.º 1-2 (2011), p. 7-36.
- Packenham, Robert A. «Foreign Aid and the National Interest». *Midwest Journal of Political Science*, vol. 10, n.º 2 (1966), p. 214-221.
- Pinheiro, Leticia, y Milani, Carlos. R. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- Prebisch, Raúl. *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. Santiago: CEPAL, 1973.
- Quijano, Aníbal. «Des/colonialidad del poder: el horizonte alternativo». *Estudios Latinoamericanos*, vol. 25, (2009), p. 27-30.
- Reality of Aid. «Ayuda oficial al desarrollo». *La realidad de la ayuda*, (octubre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 12.08.2020] <http://realidadayuda.org/glossary/ayuda-oficial-al-desarrollo>
- Rist, Gilbert. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Libros de la Catarata, 2002 [1996].
- Rosenstein-Rodan, Paul. «Problems of industrialisation of eastern and south-eastern Europe». *The economic journal*, vol. 53, n.º 210/211 (1943), p. 202-211.
- Ruggie, John G. *The Antinomies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labor*. Nueva York: Columbia University Press, 1983.
- Ruttan, Vernon W. *United States development assistance policy: the domestic politics of foreign economic aid*. Washington: Johns Hopkins University Press, 1996.

- Salomón, Mónica. «La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones». *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 4 (2002), p. 1-59.
- Sanahuja, José Antonio. «Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional». En: Sanahuja, José A. y Gómez, Manuel (coords.). *La Cooperación del Desarrollo en un Mundo de Cambio: Perspectivas sobre Nuevos Ámbitos de Intervención*. Madrid: CIDEAL, 2001, p. 51-128.
- Sanahuja, José A. «Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la teoría de las Relaciones Internacionales». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, n.º 2 (2018), p. 101-126.
- Sogge, David. «Donors helping themselves». En: Arvin, Mak y Lew, Byron (eds.). *Handbook on the Economics of Foreign Aid*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, p. 280-304.
- Strange, Susan. «A new look at trade and aid». *International Affairs*, vol. 42, n.º 1 (1966), p. 61-73.
- Strange, Susan. *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Tassara, Carlo. «Cooperación internacional y desarrollo: reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». *Equidad y Desarrollo*, vol. 1, n.º 27 (2017), p. 9-14.
- Tingley, Dustin. «Donors and domestic politics: Political influences on foreign aid effort». *The quarterly review of economics and finance*, vol. 50, n.º 1 (2010), p. 40-49.
- Unceta, Koldo. «Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones». *Carta Latinoamericana*, n.º 7 (2009), p. 1-34.
- Van der Veen, A. Mauritius. *Ideas, interests and foreign aid*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Wittkopf, Eugene R. «Foreign aid and United Nations votes: A comparative study». *The American Political Science Review*, vol. 67, n.º 3 (1973), p. 868-888.

Reseñas de libros

El Consejo de Seguridad y la cámara de los secretos

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.229

Diego Badell

*Investigador predoctoral, Institut
Barcelona Estudis Internacionals (IBEI)*

Dörfler, Thomas

Security Council Sanctions Governance: The Power and Limits of Rules

Routledge, 2019

239 págs.

La comunidad internacional puede resolver disputas de manera pacífica o recurriendo a mecanismos de coerción. La primera opción engloba acciones de mediación y acción diplomática, entre otras medidas. La segunda se refiere a sanciones y al uso de la fuerza. El Consejo de Seguridad es el actor central del sistema de seguridad colectiva. Con respecto al caso de las sanciones, este poder le es otorgado de acuerdo con el Capítulo VII, artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas.

El trabajo de investigación de Thomas Dörfler se centra, precisamente, en dicho artículo. Su libro *Security Council Sanctions*

Governance: The Power and Limits of Rules explora las consecuencias de la creación de comités de sanciones dentro del Consejo de Seguridad, con un enfoque principal en el comportamiento de las partes y el contenido de sus decisiones. Consta de cuatro grandes ejes que abarcan la introducción, el marco teórico y analítico, los cinco estudios de caso y una conclusión que señala los principales hallazgos y futuras líneas de investigación.

Basándose en la literatura institucionalista racional de las organizaciones internacionales en las Relaciones Internacionales, el autor desarrolla su marco teórico explorando en qué condiciones la transferencia de decisiones a los comités de sanciones podría conducir a los mismos estados miembros hacia una gobernanza basada en reglas. Más concretamente, la investigación presenta un diseño cualitativo organizado en torno a cinco estudios de caso. Su utilidad radica en la oportunidad de rastrear la evolución de los regímenes de sanciones en los casos de Irak durante la ocupación de Kuwait en 1990, Al-Qaida/Talibán después del 11-S, República Democrática del Congo, Sudán y la Guerra Civil de Darfur e Irán. Aunque los estudios de caso son descriptivos, sirven para sacar conclusiones más allá de las particula-

ridades de cada uno de ellos. Esto se hace recurriendo principalmente a las fuentes primarias, incluidas las reuniones del comité, los registros de las sesiones, las entrevistas de expertos con los diplomáticos del Consejo, etc. La riqueza de las fuentes primarias sirve para indagar en la gestión diaria del Consejo de Seguridad en lo que al régimen de sanciones se refiere. Este es una de las mayores aportaciones de Dörfler al ámbito de la investigación.

Asimismo, la variedad de los estudios de casos permite al lector descubrir cómo el Consejo se ha movido durante las últimas décadas hacia el establecimiento de sanciones específicas como principal medida coercitiva. Por un lado, podemos identificar las llamadas sanciones de embargo, que tienen limitaciones legales, especialmente con relación al respeto de los Derechos Humanos. Por otro lado, las sanciones específicas están dirigidas contra las personas responsables de la amenaza o la violación de la paz (no el Estado en general).

Del mismo modo, la comparación sistemática también resulta útil para explicar cómo la transferencia de decisiones del Consejo de Seguridad al comité empuja constantemente a los estados hacia una forma de gobernanza basada en reglas, a pesar de que el mismo grupo de estados toma todas las decisiones más relevantes. Según Dörfler, el impacto general de los regímenes de sanciones del Consejo de Seguridad depende de pequeñas decisiones tomadas en comités, contra la percepción de la alta política entendida como el lugar donde los estados miembros permanentes negocian con dureza estas decisiones, que son sensibles políticamente y a menu-

do controvertidas. En otras palabras, uno podría esperar que las decisiones estuvieran dominadas por las cinco grandes potencias que sirven como miembros permanentes con poder de veto y, a veces, con una agenda conflictiva; es decir, que los estados miembros permanentes buscan mantener el control total de todas sus decisiones, incluidas las que se toman en comisión. A pesar de la disputa sobre las sanciones del Consejo de Seguridad, el libro arroja luz sobre el hecho de que los estados miembros han desarrollado un sistema de gobernanza que puede producir decisiones consistentes y basadas en reglas siguiendo criterios abstractos y evidencia un factor que uno no se esperaría encontrar en un entorno de alta política. Además de eso, los miembros no permanentes —también conocidos como «los turistas» por los miembros del grupo de los P5— pueden tener más margen de maniobra de lo esperado y, por lo tanto, se les brinda la oportunidad de contrarrestar el poder de veto.

El libro aporta un enfoque fascinante hacia el Consejo de Seguridad con un hallazgo muy relevante: mientras que los miembros del Consejo de Seguridad tienden a seguir la voluntad de los poderosos, los miembros del comité de sanciones a menudo deciden de acuerdo con las reglas. Dicho de otro modo, la cultura de expertos facilita el consenso y limita el lugar para la emergencia de posturas polarizadoras. Este hallazgo puede extrapolarse a otros organismos intergubernamentales como la Unión Europea y el Grupo de Trabajo sobre Derecho Internacional Público del Consejo de la Unión Europea (COJUR ICC) donde, a nivel del Consejo, estados miembros como

Francia (y Reino Unido) generalmente se ubican a un lado del espectro y el resto al otro lado, pero sus delegaciones nacionales en el Grupo de Trabajo suelen actuar de manera consensuada. Finalmente, el hecho de que los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, que son potencias pequeñas y medianas, puedan tener más margen de maniobra de lo esperado, también puede llevar a comprender de manera diferente la importancia del papel del relator (*penholder*) y su capacidad de incidencia en resoluciones tales como la 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

La efectividad de las sanciones, ¿un problema de comunicación?

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.231

Adrià Rivera Escartin
*Investigador predoctoral, Institut
Barcelona Estudis Internacionals (IBEI)*

Jaeger, Mark Daniel
**Coercive Sanctions and International
Conflicts: A Sociological Theory**

Routledge, 2018
254 págs.

En *Coercive Sanctions and International Conflicts: A Sociological Theory* (Routledge, 2018), Mark Daniel Jaeger traza con detalle la evolución de dos conflictos internacionales de gran relevancia de los que se han derivado sanciones: por un lado, las turbulentas relaciones entre la República Popular de China (la China continental) y la República China (Taiwán), sancionadora y sancionada respectivamente; y, por otro, el conflicto entre Estados Unidos e Irán a raíz del programa nuclear del segundo. En estos dos contextos, Jaeger aplica de forma novedosa la teoría sociológica de las relaciones internacionales para analizar las sanciones como procesos comunicativos. Si la investigación en este ámbito ha estado tradicionalmente dominada por una ontología racional-empirista que pone el acento en el cálculo coste-beneficio, dando por sentado el significado de las sanciones, objetivable y unívoco, Jaeger entiende las sanciones como actos comunicativos, contingentes y contruidos por los agentes implicados,

en los que el *emisor* se propone hacer cooperar a un *receptor* para cambiar un comportamiento que supone inapropiado por estar quebrantando una norma internacional fundamental. Estas consideraciones, junto al valor que tienen ya de por sí los casos analizados, hacen de esta obra una lectura muy recomendable no solo para las personas estudiosas de las sanciones internacionales, sino también para aquellas interesadas en la teoría de las Relaciones Internacionales o que quieran acercarse a los estudios de las áreas de China o Irán.

Aun así, Jaeger no se aleja tanto de la pregunta de investigación clásica en este campo de estudio: ¿funcionan las sanciones? El énfasis aquí se pone, sin embargo, sobre cuáles son las condiciones sociales que determinan su (in)efectividad, entendida esta como cooperación o no-cooperación, y qué tipo de sanciones (positivas, negativas o combinadas) son mejores para lograr este fin. En primer lugar, para el autor los resultados dependerán del significado que las sanciones adquieran en el contexto del conflicto. Bajo este prisma, resulta imposible predecir su efectividad basándose exclusivamente en el impacto económico. Como el significado de los incentivos es contingente (necesita ser interpretado, representado, politizado...), se hace necesaria una aproximación sociológica tanto desde el punto de vista de las élites como de las percepciones sociales generales. En segundo lugar, siguiendo esta lógica, Jaeger establece que los significados cambiantes de las sanciones son endógenos al significado del conflicto, se constituyen mutuamente, y evolucionan

con el tiempo y en función del uso que los actores les dan en el contexto comunicativo. Según el autor, la deterioración del conflicto se refleja en las sanciones cuando la disputa pasa de ser construida como una incompatibilidad de posiciones en un determinado asunto (*issue conflict*), a una cuestión de identidad (*identity conflict*). En el primer caso, el conflicto está acotado a la lógica riesgo-beneficio (*utility rationale*); en el segundo, se enmarca como una amenaza existencial (*power rationale*). En tercer lugar, esta degradación se da a través de un proceso de securitización que sucede cuando las sanciones se entienden progresivamente como una cuestión de identidad.

Mientras que las sanciones negativas tienden a negar la agencia del otro y securitizar el conflicto, las sanciones positivas resitúan el conflicto en términos de discrepancias sobre un tema determinado y tienden a potenciar la cooperación. Esta teorización tiene la virtud de poder explicar por qué los regímenes de sanciones más duros no suelen ser eficaces. Cuando el conflicto vira hacia la securitización de la identidad, los incentivos económicos derivados de la cooperación son irrelevantes ya que el conflicto pone en duda la misma existencia del otro. Por ejemplo, China no obtuvo ningún resultado en la época más áspera del conflicto con Taiwán en décadas, cuando gobernaba la isla el presidente Chen Shui-bian del independentista Partido Progresista Democrático (DPP, por sus siglas en inglés). Piénsese también en cuánto gustaba a Mahmud Ahmadineyad ridiculizar las sanciones estadounidenses en uno de

los peores momentos del conflicto y en los llamamientos a crear una «economía de resistencia» en Irán. Respecto a las sanciones combinadas, el resultado dependerá en gran medida de la atribución de responsabilidades en el contexto del conflicto, haciendo declinar la balanza hacia una cuestión de incompatibilidad puntual o de identidad. Por ejemplo, durante el mandato de Barak Obama, el presidente iraní Hasan Rohaní pudo desescalar el conflicto atribuyendo hábilmente igual responsabilidad de la dureza de las sanciones a los halcones de la Administración Bush y a los neofundamentalistas de Ahmadineyad, para así resituar el conflicto en términos no-identitarios. En el caso de Taiwán, la desescalada del conflicto vendría también de la mano de un cambio de estrategia de China con la llegada de Hu Jintao y el uso de sanciones combinadas, así como de las derrotas electorales del DPP en Taiwán.

El análisis de Jaeger acaba, en el caso de Irán, con la firma del acuerdo internacional sobre el programa nuclear en 2015 y, en el caso de Taiwán, con el acuerdo entre las dos Chinas reestableciendo las comunicaciones en 2008. Posteriormente, los acontecimientos bajo las presidencias de Trump y Xi Jinping, así como las victorias del DPP en 2016 y 2020, han vuelto a significar estos conflictos en términos de identidad y de «peligro existencial». No obstante, cabe preguntarse si la no-cooperación que observamos recientemente es fruto de un problema de comunicación. Jaeger abraza la idea del significado contingente de las sanciones, pero al mismo tiempo da por hecho que el objetivo de

estas es el de hacer cambiar la posición del otro, algo que comparte con el punto de vista racional-empirista. Para el autor, las sanciones que no comparten esta meta no son sanciones, por lo que pasa por alto otras dimensiones que pueden ser relevantes más allá de la relación entre sancionador y sancionado. Por ejemplo, es difícil pensar que el *receptor* se limite al Estado sancionado. Desde una óptica constructivista, podría argumentarse la importancia de las sanciones en la señalación del quebrantamiento de normas internacionales y la creación de estándares de comportamiento *normal* entre estados. Por otro lado, sería interesante indagar en el poder performativo de las sanciones y su dimensión estética al establecer geografías de lo moral y lo inmoral en el mundo. En este sentido, el repertorio de figuras simbólicas es incluso cómico en el conflicto entre Estados Unidos e Irán, con sus grandes hitos como el «eje del mal», el «gran Satán» y el «pequeño Satán». Mientras Trump parece querer abonar con gusto esta tradición en forma de monólogo, hoy en día es a veces incierto dónde queda la comunicación bidireccional de la que nos habla Jaeger en su obra *Coercive Sanctions and International Conflicts*.

La efectividad y selectividad de las sanciones internacionales

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.234

Thomas Kruiper
*Profesor de Relaciones Internacionales,
Universidad Europea Valencia*

Biersteker, Thomas; Eckert, Sue y
Tourinho, Marcos
**Targeted Sanctions: Impacts and
Effectiveness of UN Action**
Cambridge University Press, 2016
405 págs.

Nephew, Richard
**The Art of Sanctions: A View from the
Field**
Columbia University Press, 2018
216 págs.

Binder, Martin
**The United Nations and the Politics
of Selective Humanitarian Intervention**
Palgrave Macmillan, 2017
297 págs.

El régimen de sanciones de Naciones Unidas ya ha recorrido un largo camino, como demuestra *Targeted Sanctions: Impacts and Effectiveness of UN Action*, un manual sobre el impacto y la efectividad de 65 episodios sobre sanciones de esta organización desde 1990. Es la plasmación de casi una década de trabajo colaborativo efectuado por aproximadamente 50 de los académicos y políticos más prominentes bajo la supervisión del Targeted Sanctions Consortium. Los autores diseccionan metódicamente

muchas de las ideas convencionales sobre la política de sanciones, reconociendo una amplia gama de diferentes propósitos, normas, objetivos, tipos, consecuencias, estrategias de evasión y afrontamiento, y efectividad de los regímenes de sanciones, así como su relación con otros instrumentos políticos y regímenes de sanciones efectuados por otros actores.

La columna vertebral metodológica del trabajo es un conjunto de datos cuantitativos de 296 variables, reforzado por resúmenes cualitativos de cada caso de país. La innovación metodológica del uso de episodios en lugar de regímenes, desarrollada por Mikael Eriksson, hace justicia al hecho de que los objetivos y las metas de las sanciones cambian con el tiempo. Por ejemplo, el Comité establecido en Somalia de conformidad con la resolución 751 (1992) del Consejo de Seguridad abarcó inicialmente un embargo de armas a todas las partes involucradas en la Guerra Civil somalí. Casi tres décadas después, las sanciones selectivas apuntan a restringir las actividades terroristas del grupo terrorista Al Shabaab a través de la congelación de activos y la prohibición de exportación de carbón.

La complejidad y la sofisticación del libro reflejan claramente el cambio de sanciones generales hacia sanciones selectivas, un proceso que comenzó con el Proceso de Interlaken en 1998 y que ha llevado a una gran cantidad de mejores prácticas y manuales de implementación para sanciones financieras, prohibiciones de viaje y embargos de armas, entre otros. La riqueza de los datos permite investigar una cantidad increíble de preguntas sobre qué funciona y bajo qué circunstancias. Por ejemplo, Brzoska y López

demuestran que la combinación de paquetes de embargos de armas, sanciones individuales y sanciones de productos básicos es efectiva con el propósito de restringir y señalar objetivos, pero es contraproducente coaccionándolos. Charron y Portela explican que las sanciones de Naciones Unidas se combinan cada vez más con medidas regionales, especialmente en Europa y África, lo que indica una creciente legitimidad de las sanciones también fuera de Naciones Unidas.

Es algo irónico que la promesa principal de las sanciones selectivas, que impacten objetivos selectivos y minimicen las consecuencias no intencionadas, sigue siendo un dilema delicado. Kimberly Ann Elliot nos recuerda el hecho de que muchos objetos de las sanciones de Naciones Unidas no pueden sentirse avergonzados por ellas, ya que están destinadas a las partes más sombrías de la sociedad internacional. Los editores coinciden en que, para que las sanciones específicas funcionen, deben morder. Pero cuanto más fuerte es la mordedura, mayor es el riesgo de desasir un objeto, aumentar la corrupción y dañar a civiles inocentes. Afortunadamente, el libro enseña a los responsables políticos cómo y cuándo morder, con más precisión quirúrgica.

Richard Nephew, en *The Art of Sanctions: A View from the Field*, hace exactamente esto. Habiendo estado involucrado con la política de sanciones de Estados Unidos contra Irán desde 2003, la considera una forma de arte, desconectada de la teoría de la torre de marfil de las sanciones. Para dominar esta habilidad, las personas encargadas de elaborar sanciones deben formar una comprensión profunda del objeto en cuestión, sus vulnerabilidades y sus motivaciones. Sin morderse

la lengua, Nephew afirma que las sanciones son una herramienta de poder, destinadas a infligir suficiente «dolor» político, económico o psicológico para coaccionar a un objeto. Posteriormente, los objetos reaccionan a través de la «resolución», un concepto que combina la absorción del dolor y estrategias de adaptación para evadir las sanciones.

En las décadas de 1980 y 1990, las sanciones a Irán fueron principalmente un esfuerzo unilateral estadounidense. En 2002, cuando el desarrollo de las plantas nucleares de Irán en Natanz y Arak salió a la luz y cuando el presidente iraní Ahmadineyad adoptó una postura mucho más conflictiva, el resto del mundo se puso en alerta. Fue entonces cuando la Administración Bush adoptó un enfoque dual de las sanciones unilaterales de Estados Unidos y del Consejo de Seguridad, aumentando paso a paso el dolor infligido con una combinación de sanciones diplomáticas, militares, tecnológicas y económicas dirigidas contra las élites del Gobierno de Irán, miembros de los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica y las redes de entidades financieras y negocios centrales.

A primera vista, la premisa de infligir dolor estratégicamente mientras se debilita la resolución del objeto parece simplista y algo anticuada, dados los avances académicos en el campo. Sin embargo, al demostrar el valor de comprender verdaderamente las debilidades, motivaciones y resistencia del Gobierno y la sociedad iraníes, ello muestra una forma de reconocimiento y respeto hacia el objeto que es poco común, pero esencial. Irán desea ser percibido como un miembro legítimo y responsable de la sociedad internacional. De hecho, solo cuando China y Rusia se unie-

ron al resto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para imponer sanciones en 2006, los iraníes empezaron a preocuparse. Nephew también señala que el sufrimiento es un concepto relativo. Las sanciones de 2012 de la Administración de Obama sobre el sector petrolero ciertamente perjudicaron a la economía iraní, pero los responsables políticos tienden a sobreestimar el dolor percibido de una contracción del 6% del PIB o una tasa de desempleo del 30%. En la UE o Estados Unidos eso haría sonar la alarma y probablemente induciría un cambio de Gobierno, pero para un país como Irán es solo otro día de supervivencia.

En última instancia, el arte de aumentar cuidadosamente las sanciones contra Irán creó una ventana de oportunidad para las negociaciones después de las elecciones del presidente Hasan Rohaní, lo que condujo al Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) de 2015, en el que el alivio de algunas sanciones estaba relacionado con la suspensión del enriquecimiento de uranio. Este fue un gran logro, dado que las estrellas entre el P5+1 —el grupo formado por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido y Francia), más Alemania— e Irán se alinean solo cada pocas décadas. Desafortunadamente, la Administración Trump se retiró del PAIC meses después de la publicación del libro, dejando al lector especulando sobre lo que podría haber sido.

Finalmente, Martin Binder nos invita en *The United Nations and the Politics of Selective Humanitarian Intervention* a cambiar de perspectiva, evaluando críticamente bajo qué circunstancias el Consejo de Seguridad toma medidas. El libro analiza

la intervención humanitaria en nombre de Naciones Unidas en respuesta a 31 extensas crisis provocadas por el hombre entre 1991 y 2005 y revela qué condiciones conducen a una acción fuerte (intervención militar, mantenimiento robusto de la paz y sanciones), acción débil (mantenimiento de la paz tradicional, misiones de observación, asistencia humanitaria), o ninguna acción en absoluto. Utilizando un método de análisis *Fuzzy-Set*—una extensión no binaria del análisis comparativo cualitativo basado en álgebra de Boole—, Binder presenta dos vías causales principales. Los ingredientes para una acción fuerte del Consejo de Seguridad son una combinación de gran sufrimiento humanitario, efectos secundarios (refugiados, inestabilidad regional, terrorismo), participación previa de Naciones Unidas en el país y, lo más importante, la ausencia de un poder compensatorio del Estado en cuestión y sus aliados.

Los caminos causales para una respuesta limitada del Consejo de Seguridad son bastante sencillos. En pocas palabras, un fuerte poder compensatorio es esencial. El extenso sufrimiento humanitario con varios tipos de efectos secundarios no fue suficiente para estimular una acción fuerte en Turquía (Kurdistán), India (Cachemira), Rusia (Chechenia) y Birmania, entre otros. Aun así, hay casos que se salen de la teoría. Las crisis en Congo-Brazzaville, Guinea-Bissau y Uganda no se abordaron en absoluto, a pesar de la ausencia de un poder compensatorio.

De manera algo confusa, muchos efectos secundarios se presentan como variables sustitutivas de «intereses materiales», que afectan negativamente a las economías, e intereses políticos de las hegemonías regio-

nales o miembros del P5. Si bien esto puede ser cierto, también son asuntos humanitarios. Al fin y al cabo, son los ciudadanos en la zona de conflicto aquellos que sufren la peor parte del dolor humanitario. Los refugiados y el terrorismo son problemas de seguridad humana tanto como de intereses materiales de los poderosos.

El libro continúa con estudios de casos sobre Bosnia-Herzegovina, Darfur, Costa de Marfil, Libia y Siria, ilustrando ampliamente la respuesta de Naciones Unidas a las crisis con diferentes consecuencias humanitarias, efectos indirectos y configuraciones geopolíticas. El contraste entre las respuestas de Naciones Unidas a las crisis en Costa de Marfil y Siria es especialmente chocante. El primero representa una combinación de intervención neocolonial y la responsabilidad de proteger en un conflicto relativamente menor y *olvidado*. El último demuestra dolorosamente la ventaja de tener un aliado en el Consejo de Seguridad. Desafortunadamente, esos casos no son parte del conjunto de datos en sí, ya que el libro solo incluye casos hasta 2005. Hubiera sido interesante ver cómo se mantiene la tesis de Binder en el orden posliberal.

Reflexionar el futuro tras la COVID-19

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.237

Ruth Ferrero Turrión
*Profesora de Ciencia Política,
 Universidad Complutense de Madrid
 (UCM)*

Krastev, Ivan ¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo

Editorial Debate, 2020
 106 págs.

El politólogo Ivan Krastev analiza en su último ensayo, *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo*, los escenarios y las nuevas dinámicas de poder que se abren o se profundizan en un contexto poscrisis de la COVID-19. Este texto es una reflexión escrita, a modo de breve ensayo, donde el autor plantea siete paradojas que intenta resolver de manera inteligente y cargado de argumentos. Desde cómo se han puesto de relieve las deficiencias de la globalización, pero también su importancia, pasando por el (re)descubrimiento de las bondades de la cooperación internacional al tratarse de una crisis de estas dimensiones, sin olvidarse del proyecto europeo, los populismos o la crisis de la democracia. Krastev analiza todas y cada una de ellas con extraordinaria lucidez en el contexto de la situación a la que se enfrentó el mundo durante el confinamiento del primer semestre de 2020.

Una de las ideas fuerza del ensayo es la paradoja de la desglobalización y la recuperación del Estado como institución central en la vida de la gente. Durante el encierro,

la base del sistema capitalista, el consumo, quedó congelado. El modelo económico sobre el que este sistema se ha construido, con mayor o menor fortuna, hacía aguas por todos lados. La globalización hacía aguas. Se cerraron fronteras, industrias, pero al mismo tiempo la gente pudo observar simultáneamente lo que sucedía en todo el mundo. Cómo moría gente en India, China, Alemania o España. Podían comparar la gestión de la crisis.

Pero, además, plantea Krastev, esta crisis ha afectado a tipos diferentes de gobiernos, economías y culturas que, a pesar de sus diferencias, decidieron tomar las mismas decisiones. A partir de las teorías de Frank Knight (1921), aborda la distinción entre riesgo e incertidumbre, donde el primero es un parámetro que se puede medir, mientras que el segundo opera sobre predicciones. La ausencia de información, de cómo actúa la COVID-19, de sus efectos sobre las personas, etc. genera una suerte de incertidumbre tal que los gobiernos de todo el mundo tuvieron que tomar sus decisiones sobre el peor de los escenarios y replicando modelos empleados en otros lugares. La única excepción fue Suecia, que en primera instancia actuó con una estrategia propia sin confinamiento, si bien al pasar del tiempo se demostró su error.

Según el autor, este tipo de decisiones han demostrado cuáles son los límites de las políticas nacionales en el contexto actual. Plantea que es muy relevante analizar las causas por las que los países decidieron copiarse entre sí llevados por la incertidumbre, ya que ello no fue porque pensaran que se trataba de la solución adecuada, sino para reducir el riesgo de ser acusados por sus poblaciones de mala gestión.

En relación con el caso europeo, Krastev afirma que algo que ha logrado la pandemia ha sido la revalorización de la UE. De hecho, el deterioro de la imagen internacional de Estados Unidos, gracias al negacionismo de su presidente, y la de China, de la que se considera que ha engañado al mundo ocultando datos, ha favorecido la percepción positiva de la ciudadanía europea que incluso demanda una mayor coordinación de las políticas de la UE. Esta sería, según Krastev, otra de las paradojas que deja esta crisis: se consolida el proyecto europeo, pero no sobre sentimientos federales, sino por una necesidad y razón muy concreta, combatir la pandemia. Además, la ciudadanía se ha dado cuenta de la irrelevancia de los estados-nación y, por tanto, de la necesidad de la UE para ganar relevancia en el ámbito global.

El giro de 180° que ha dado la UE en sus políticas como consecuencia de la crisis hubiera sido impensable hace apenas unos meses. El reforzamiento del eje París-Berlín que aparecía desdibujado, las políticas verdes con los impuestos al carbono incluidos o la concesión de subvenciones europeas para paliar los efectos socioeconómicos de la crisis de la COVID-19 rompen con la heterodoxia seguida hasta la fecha por las instituciones europeas. Tanto el miedo a perder relevancia internacional, como al de la desglobalización juegan un papel esencial para que los líderes europeos hayan optado por el fortalecimiento de la UE, si bien en el camino se han quedado, como no podía ser de otro modo, las demandas y propuestas más atrevidas.

El autor, además, sugiere que la situación pandémica por la que atraviesa la UE acumula respuestas que ya se habían articulado con anterioridad. Básicamente, la crisis de la COVID-19 reúne las características de la lucha contra el terrorismo, la crisis económica de 2008 y la crisis de los refugiados en una sola. Así, se han tomado medidas que podrían asimilarse a las tomadas para combatir el terrorismo como los estados de emergencia y la securitización de la cotidianeidad. El impacto en el tejido económico es similar o incluso mayor que entonces, pero las políticas adoptadas han tomado un camino diferente, ya que la austeridad ya no es una opción. Por último, respecto a la cuestión del refugio asociado al cierre de fronteras, Krastev dice que muchos de los popular-nacionalistas que abogaban por el cierre de las fronteras intraeuropeas ahora no se pueden creer lo que está sucediendo.

Nos encontramos, pues, ante un texto que, aunque breve, goza de una intensidad analítica extraordinaria. Un texto capaz de atraer nuestra atención y de reflexionar sobre hacia dónde se dirige el mundo y cómo lo hará. Conceptos como democracia y autoritarismo, miedo, ansiedad o incertidumbre recorren las líneas de este pequeño ensayo perfecto para invitarnos a revisar nuestros planteamientos sobre el mundo.

#28anosIGADI

Queres ter
a túa colección
completa de
Tempo Exterior
ou outras
publicacións
históricas do
IGADI?

Aproveita a
oportunidade,
**LIBERAMOS O
NOSO STOCK**

Consulta e compra
os exemplares e as
promocións especiais en
<http://bit.ly/stockigadi>

Email: info@igadi.gal

Tel: +34 600 309 066

www.igadi.gal

facebook.com/igadi.gal

twitter.com/igadi_info



REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

CONTENIDO

Con un enfoque académico, el texto debe tratar cuestiones relativas a la realidad internacional –en los ámbitos político, económico, social y/o cultural– destacando a la vez, y a partir de datos actualizados, los principales retos, tendencias, perspectivas, etc., del tema abordado, y combinando información y análisis.

El trabajo enviado tiene que ser un original inédito y debe significar una aportación real al conocimiento científico del área de estudio.

Los textos aceptados pasan a tener el copyright de CIDOB y no pueden ser reproducidos sin su autorización. Se editan en castellano. Una vez sale la copia impresa, los artículos se publican en la versión electrónica de acceso abierto de la revista y bajo la licencia de Creative Commons.

EVALUACIÓN - PEER REVIEW

Después de una primera revisión por parte del Consejo editor, los artículos pasan por un proceso de evaluación externa por pares (*peer review*) de anonimato doble.

Una vez finalizado el proceso de evaluación, el dictamen puede ser de cuatro tipos: negativo (no se puede volver a presentar el artículo); positivo (se publica); condicionado con pequeños cambios; condicionado con cambios importantes (la nueva versión deberá volver a pasar por revisión).

Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación, el autor no lo presentará a otras editoriales y/o revistas.

Se intentará notificar una respuesta antes de **5 o 6 semanas**.

Los autores pueden sugerir un máximo de tres revisores (nombre y apellidos, afiliación institucional, datos de contacto). Deben evitarse propuestas que puedan incurrir en conflictos de intereses. Se desaconseja, pues, proponer a revisores que sean o hayan sido supervisores académicos o laborales del autor, así como a personas a quienes el autor haya supervisado académica o laboralmente. De la misma forma, se desaconseja, en la medida en que el campo de estudio lo permita, proponer a revisores que trabajen en las mismas instituciones académicas que el autor.

TÍTULO

Debe ser una indicación concisa del contenido. Puede ir seguido de un subtítulo que sólo contendrá información complementaria: **máximo 10-12 palabras (90 caracteres con espacios)**, ambos incluidos.

Entregar en **castellano e inglés**.

EXTENSIÓN Y PRESENTACIÓN

8.000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas ($\pm 10\%$).

El autor/a facilitará un resumen en castellano e inglés del contenido del artículo de máximo 120 palabras en un solo párrafo, así como **4-6 palabras clave**. El cuerpo del manuscrito debe contener una introducción que sitúe el contexto histórico y el marco analítico, un espacio principal en el que se desarrollará y analizará el tema abordado (se recomienda subdividirlo en bloques temáticos separados por un intertítulo), así como unas conclusiones que recojan las ideas principales y el resultado del estudio.

Junto con el trabajo, el autor/a hará llegar un breve curriculum vitae con sus datos básicos: teléfono, dirección postal, filiación institucional o lugar de trabajo, así como la dirección pública de correo electrónico.

Se aceptarán **cuadros y gráficos a una tinta**. Se ruega **limitar su número**. No se admite su inserción en **formato de imagen**. Entregar en **formato Excel**.

Los artículos presentados para su evaluación serán aceptados en castellano, inglés, francés y portugués.

Enviar el texto por e-mail en word o RTF a: publicaciones@cidob.org

CRITERIOS DE EDICIÓN

Antes de ir a imprenta, las pruebas del texto editado serán enviadas en formato electrónico a los autores (y en su defecto, al editor) para su revisión y, en su caso, corrección de posibles errores. Estas pruebas deberán ser devueltas en un plazo no superior a una semana a partir de la fecha de envío. No se permitirán modificaciones o alteraciones sustanciales del contenido del texto editado.

El Consejo Editor se reserva el derecho de modificar el formato de los acrónimos, siglas, referencias bibliográficas, notas, cargos oficiales, etc., en el interés de la coherencia global que requiere una publicación periódica. Los autores deben seguir las pautas generales expuestas a continuación:

1. Acrónimos / siglas

Siempre que se cite por primera vez un acrónimo o una sigla, incluir, entre paréntesis, su significado completo.

2. Notas

No confundir nota a pie de página con referencia bibliográfica. Se utilizarán excepcionalmente. La nota sirve para clarificar o complementar aspectos del contenido del texto. Si la nota necesita *ser referenciada*, se añade entre paréntesis el apellido del autor citado, el año y la página (p.ej., Innerarity, 2009: 26). Presentar las notas agrupadas al final del texto o a pie de página. Se ruega limitar este recurso a un máximo de 25-30 notas.

3. Referencias bibliográficas

Aceptaremos y aplicaremos la norma ISO 690-1987 y su equivalente UNE 50-104-94 que establecen los criterios a seguir para la elaboración de referencias bibliográficas.

Presentarlas ordenadas alfabéticamente y agrupadas al final del texto. Deben tener su correspondencia en el texto, donde se incorporará la referencia entre paréntesis, indicando únicamente el apellido del autor citado, el año y la página: (Barbé, 2006: 32) o (Krastev *et al.*, 2010: 108).

a) Para libros

Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 108.

b) Capítulos de libros

Polyakov, Leónid. "Un autorretrato ideológico del régimen ruso", en: Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 37-42.

c) Artículos de publicación en serie (revistas, periódicos, colecciones)

Kennan, George F. "The Sources of Soviet Conduct". *Foreign Affairs*, vol. 25, n.º 4 (July 1947), p. 566-82.

d) Para publicaciones en serie completas

Revista CIDOB d'Affers Internacionals, n.º 88 (primavera 1983)-. Barcelona: Fundació CIDOB, 2009.

e) Publicación electrónica

Alvarado, David. "Mohamed VI, año X: Mito y realidad de la transición marroquí". *Notes Internacionals*

CIDOB, n.º 7 (octubre 2009), p. 6 (en línea) [Fecha de consulta 12.10.2010]

http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes_internacionals_cidob

f) Usar "et al." para citar un trabajo firmado por más de dos autores.

Usar las letras (a, b, c, etc.) para distinguir citas de diferentes trabajos de un mismo autor en un mismo año (Barbé, 2001a).

Una vez haya salido la copia impresa, todos los artículos se editarán en la versión electrónica de la revista

REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS
125 SEPTIEMBRE 2020
Nueva época

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Si bien la investigación académica ha analizado extensamente las sanciones desde el punto de vista de sus emisores, menos atención han recibido otro tipo de impactos, tales como los efectos sobre los destinatarios, la política doméstica de los propios emisores o sobre terceros estados. Este número de Revista CIDOB d'Afers Internacionals se interroga sobre esos otros efectos. Un primer bloque examina las reacciones de los destinatarios, revisa la evaluación académica de la eficacia de las sanciones y se interesa por la regulación de los «minerales de conflicto» como nueva forma de sanción. Un segundo bloque se ocupa de los efectos de las sanciones sobre terceros en referencia a los triángulos que forma la UE con Estados Unidos y Cuba, por un lado, y con Rusia y Belarús por otro, así como al posicionamiento asiático respecto a las sanciones occidentales contra Rusia en apoyo a Ucrania. Por último, se analiza el impacto de las sanciones de la UE contra Irán y Rusia sobre alguno de sus estados miembros.

