

Eficacia de las sanciones económicas

DIEGO FERNÁNDEZ GABALDÓN*

La historia nos ofrece ejemplos de sanciones caras e ineficaces, especialmente cuando sus objetivos han sido demasiado ambiciosos: las sanciones impuestas por la Liga de Naciones tras la ocupación italiana de Abisinia o las impuestas por EEUU contra Cuba. Sin embargo, otras experiencias sí se han probado exitosas, como es el caso de las sanciones impuestas contra el régimen del apartheid en Sudáfrica. ¿Qué determina el éxito o fracaso de las sanciones económicas?

Palabras clave: sanción económica, embargo, política exterior, ONU, Irak.

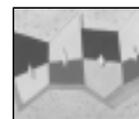
Clasificación JEL: F02.

1. Eficacia de las sanciones económicas: una contrastación empírica

Según el estudio (1) realizado por los profesores Elliot y Hufbauer (1999) del *Institute for International Economics*, las sanciones económicas impuestas durante el siglo XX, han logrado los objetivos que perseguían en, aproximadamente, un 38 por 100 de las ocasiones. El estudio analiza 285 casos que van desde la Primera Guerra Mundial hasta finales de los 90. En 115 ocasiones hubo participación de EEUU; y en casi un 60 por 100 de éstas, las sanciones fueron impuestas unilateralmente por este país. Por su parte, Naciones Unidas ha impuesto sanciones en dieciocho ocasiones durante el periodo, dos durante la Guerra Fría, contra Rhodesia en 1966 y Sudáfrica en 1977, y dieciséis en la década de los 90: contra Irak en 1990, Yugoslavia en 1991, 1992 y 1998, Libia en 1992, Liberia en 1992, Somalia en 1992, Camboya en 1992, Haití en 1993, Angola en 1993, 1997 y 1998, Ruanda en 1994, Sudan en 1996, Sierra Leona en 1997 y Afganistán en 1999.

Los Cuadros 1 y 2 recogen el uso y eficacia de las sanciones económicas, y los principales emisores y receptores de las mismas. El éxito de las sanciones se define en el estudio considerando mediante dos variables: la consecución, al menos en parte, del objetivo y en qué medida las sanciones han sido determinantes en su consecución (tomadas como alternativa a otro tipo de acciones como las militares). Las variables pueden tomar valores comprendidos entre 1 (objetivo no conseguido, contribución negativa de las sanciones) y 4 (objetivo conseguido, contribución significativa de las sanciones). Multiplicando ambos valores, obtenemos unos resultados que pueden variar entre 1 y 16. Un valor 9 significaría que las sanciones han contribuido parcialmente a la consecución del objetivo, y que éste se ha conseguido sólo en parte. Un valor 16 significa que el objetivo se ha logrado satisfactoriamente, y que las sanciones han contribuido positivamente. Y un valor 1 significaría que los objetivos no se habrían logrado, y que las sanciones podrían haber sido incluso contraproducentes.

Un factor que históricamente ha condicionado el éxito, es lo ambicioso que haya sido el objetivo. Es evidente que las sanciones no pueden forzar la liberación de un territorio tan



COLABORACIONES

* Doctorando del Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

(1) HUFBAUER y otros (1999). *Economic Sanctions Reconsidered*.

CUADRO 1 USO Y EFICACIA DE LAS SANCIONES ECONOMICAS COMO HERRAMIENTA DE POLITICA EXTERIOR			
Periodo	Número total de casos	Número de éxitos	Éxitos como % del total
1914-1990.....	115	40	35
1914-1945.....	12	6	50
1945-1969.....	41	18	44
1970-1989.....	67	16	24
1990-1998.....	50	n.d.	n.d.
Casos con participación de EE UU			
1945-1969.....	30	16	53
1970-1989.....	49	10	20
1990-1998.....	36	n.d.	n.d.
Imposición unilateral por parte de EE UU			
1945-1969.....	16	11	69
1970-1989.....	40	5	13
1990-1998.....	12	n.d.	n.d.

Fuente: Hufbauer y otros (1999). Economic Sanctions Reconsidered.

CUADRO 2 EMISORES Y RECEPTORES DE LAS SANCIONES 1970-1998		
País	1970-1989	1990-1998
Emisores (a)		
EE UU.....	52	25
Europa Occidental.....	7	19
Unión Soviética / Rusia.....	0	6
Naciones Unidas.....	2	16
Objetivos por regiones		
África.....	11	19
Asia.....	14	6
Europa Occidental.....	6	6
América Latina.....	19	9
Oriente Medio.....	6	2
Unión Soviética / AUS*.....	12	8

(a) Las cifras incluyen los casos en los que el emisor tomó un papel de liderazgo en la imposición de las mismas.
* AUS: Antigua Unión Soviética.
Fuente: Hufbauer y otros (1999). Economic Sanctions Reconsidered.



COLABORACIONES

fácilmente como la liberación de un prisionero. Siguiendo la metodología utilizada por Elliot y Hufbauer, se podrían dividir las sanciones en cinco grandes categorías en función del objetivo perseguido: 1, objetivos modestos, tales como mejoras en el respeto por los derechos humanos o la resolución de disputas sobre asentamientos; 2, desestabilización del Gobierno objeto de la sanción; 3, evitar el desarrollo de maniobras militares menores; 4, anulación del potencial militar del adversario y 5, otros objetivos mayores, tales como el fin del *apartheid* en Sudáfrica.

El análisis de los 285 casos del estudio de Elliot y Hufbauer muestra, según los autores, que las sanciones han sido más eficaces cuando:

- El objetivo ha sido relativamente modesto, restando por tanto importancia a la cooperación multilateral, que es siempre difícil de obtener, y reduciendo las posibilidades de que las potencias rivales intenten ofrecer algún tipo de ayuda compensatoria.
- El país objeto de las sanciones es mucho menor que el emisor, económicamente más débil y políticamente inestable. En los casos exitosos, el tamaño medio de la economía del emisor era 187 veces mayor que la del receptor.
- Las relaciones entre el emisor y el receptor son amistosas con un alto grado de comercio entre ambos. En los casos con éxito, el comercio con el emisor de las sanciones representaba el 28 por 100 del total del comercio exterior del país

objeto de las sanciones, y solo el 19 por 100 en los casos fallidos.

- Las sanciones se imponen con rapidez y decisión, maximizando así el impacto. Esto le quita tiempo al receptor para tomar medidas y refuerza la credibilidad política del emisor. El coste medio para los receptores en términos de porcentaje del PIB fue, en los casos con éxito, del 2,4 por 100 y las sanciones tuvieron una duración media de 2,9 años; en los casos fallidos, el coste fue del 1 por 100 y las sanciones se extendieron como media durante 8 años.

- El coste de la imposición de las sanciones para el emisor es relativamente bajo.
- El país objetivo tiene un mínimo grado de democracia o, al menos, cierto pluralismo; lo que resta posibilidades de aparición del efecto de *agrupación en torno a la bandera*.

2. Elementos determinantes de la eficacia de las sanciones económicas

Agrupación en torno a la bandera

Es posible que las sanciones económicas sean efectivas en términos de ruptura de las relaciones comerciales, imposición de coste económico o, sencillamente, como herramienta punitiva; y que, sin embargo, no fructifiquen en la consecución de los objetivos políticos declarados. De hecho, en ocasiones lo que se ha conseguido es que las clases dirigentes salgan indemnes, que la que sufra los peores efectos de las sanciones sea la población civil y que, además, se provoque el denomi-

nado efecto de *agrupación en torno a la bandera*, consistente en un incremento del apoyo popular al Gobierno objeto de las sanciones. Este resultado es más posible cuando las sanciones tienen efectos económicos severos y el Gobierno objetivo puede culpar al Estado o institución emisora de sus problemas. Por ello, es de vital importancia que en el diseño de las sanciones se tenga presente que el objetivo no debe ser castigar a la población civil, esperando que ésta fuerce al Gobierno a cumplir lo demandado, sino dirigir los esfuerzos únicamente hacia las clases dirigentes.

Multilateralismo vs unilateralismo

El fin de la Guerra Fría ha propiciado un cambio sustancial en la aplicación de sanciones económicas. Como se ha mencionado anteriormente, Naciones Unidas ha impuesto sanciones en dieciocho ocasiones en el periodo comprendido entre la Primera Guerra Mundial y finales de los 90, dos durante la Guerra Fría, contra Rhodesia y Sudáfrica, y dieciséis tras la caída de la Unión Soviética. Bien es cierto que las sanciones económicas suponen una opción menos traumática que las intervenciones militares, aunque también más económica. Esta última cuestión es quizá un arma de doble filo, ya que puede llevar a la imposición de sanciones en lugar de otras medidas más costosas, pero posiblemente más efectivas, como son las operaciones para el mantenimiento de la paz.

El estudio histórico sobre la eficacia de las sanciones muestra que las ayudas compensatorias (ayudas financieras o comercio entre terceras partes y el país objeto de sanciones) han sido un factor que ha socavado la eficacia de algunas sanciones. Quizá el mejor ejemplo lo tengamos en las ayudas de la antigua Unión Soviética al régimen castrista en Cuba.

Por otra parte, los cambios en la economía internacional en las últimas décadas han reducido el número de objetivos susceptibles de sucumbir a las coacciones económicas unilaterales. Muchos objetivos potenciales han desarrollado economías fuertes y diversificadas que han reducido su vulnerabilidad. Pero incluso las economías menos desarrolladas pueden, gracias al crecimiento en el comercio internacional, sustituir las exportaciones

del país sancionador con relativa facilidad, lo que obviamente es más fácilmente evitable con la aplicación multilateral de las sanciones.

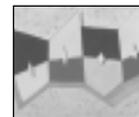
Para muchos, la reacción internacional tras la invasión iraquí de Kuwait ofrece un nuevo escenario en el que Naciones Unidas, eliminada la rivalidad existente entre las dos superpotencias que dominaron la escena durante la Guerra Fría, podría al fin desempeñar la función de organismo para la resolución de disputas para el que fue creado. Desafortunadamente, la guerra civil en la antigua Yugoslavia ilustra con precisión las dificultades existentes para el funcionamiento efectivo de la cooperación multilateral.

Aunque el multilateralismo no sea una panacea, combinado con los principios de seguridad colectiva de Naciones Unidas, reduce el riesgo de cometer abusos en contra de naciones más débiles, de que las sanciones sirvan a los intereses particulares del país que las impone y de que se conviertan en un instrumento al servicio de la injerencia en los asuntos internos. Esto, por supuesto, siempre que dentro del Consejo de Seguridad exista el adecuado equilibrio de poderes.

El embargo contra Irak constituye, en este sentido, un caso único en lo que se refiere a esfuerzo sancionador. Las sanciones contra Irak fueron impuestas de manera fulminante, extensiva y con un grado de apoyo internacional sin precedentes. El embargo económico fue acordado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas menos de una semana después de la invasión de Kuwait. En el plazo de un mes se aprobó el uso de fuerzas navales para la aplicación de las sanciones. Y en tan sólo dos meses, Naciones Unidas añadió un embargo aéreo y la autorización para la aplicación de nuevas sanciones a los países terceros que violasen las resoluciones.

Sanciones extensivas o selectivas

Existe la creencia de que las sanciones que golpean una economía de manera rápida y extensiva son más eficaces que las sanciones selectivas (congelación de activos, denegación de visados, prohibición de importación de armamento, etcétera), pero eso puede no ser cierto en todos los casos.



COLABORACIONES

Es razonable pensar que cuando los objetivos son muy ambiciosos no es factible la aplicación de sanciones modestas. Sin embargo, en el caso de objetivos más limitados, el efecto psicológico que supone la amenaza de nuevas sanciones y el hecho de que los Gobiernos receptores de las sanciones suelen subestimar los efectos de las sanciones selectivas, puede hacer que éstas incrementen la oposición interna, y en definitiva que sean más eficaces. En este mismo sentido, el problema que presenta la aplicación de sanciones extensivas es que difícilmente pueden ir más allá, no existe una amenaza mayor; y en el caso de que las sanciones se suavicen, como ha ocurrido en el caso de Irak, el peligro mayor es el de la pérdida de credibilidad.

Además, hay que tener en cuenta que las sanciones selectivas afectan en menor medida al grueso de la población civil. Sobre todo en los casos en los que el Gobierno objetivo, domina todos los órganos de poder, como ocurre en Irak, éste puede tener la capacidad de redireccionar los peores efectos de las sanciones y salir indemne.

Pero no sólo las sanciones selectivas son menos dañinas para la población de la nación que las sufre. Las distorsiones que las sanciones extensivas suponen para el país o países emisores en términos de un menor volumen de comercio, implican también un coste que hay que evaluar. El corte en las exportaciones de petróleo iraquíes y kuwaitíes en agosto de 1990, privó al resto del mundo de dos de sus principales suministradores, justo cuando se empezaban a acumular *stocks* de cara al invierno. Afortunadamente, el resto de productores, fundamentalmente Arabia Saudí, accedieron a incrementar sus producciones, aliviando así la presión sobre los precios. Se estima que el incremento en la producción por parte de los miembros de la OPEP, alcanzó el 75 por 100 de la pérdida por la salida del mercado de Irak y Kuwait. Por el lado de las exportaciones a Irak y Kuwait, los principales afectados fueron, naturalmente, sus socios comerciales tradicionales. A modo de ejemplo, el Fondo Monetario Internacional estima que las pérdidas sufridas por Jordania, debido a la reducción de sus actividades comerciales, supusieron alrededor del 55 por 100 de su PNB.

Por último, el siempre difícil consenso que

requiere la aplicación de sanciones multilaterales es más factible cuando las sanciones son parciales y por tanto afectan a menos intereses. Se puede afirmar respecto a esto que el acuerdo casi unánime que se alcanzó en la aplicación de sanciones contra Serbia o Irak es un fenómeno extraño.

Lo que parece claro en definitiva, es que difícilmente se puede forzar a un Gobierno a cambiar una política si no existe una oposición interna sólida. Esto es más fácilmente alcanzable cuando las sanciones se imponen de manera selectiva y gradual. De hecho, los beneficios políticos de las sanciones quirúrgicas y graduales compensan su mayor desventaja: permitir que la economía receptora se ajuste a la nueva situación. De cualquier manera, cada caso requiere un estudio *ad hoc* y la combinación con otros esfuerzos diplomáticos y políticos.

Publicidad de las sanciones económicas

Se suele pensar que la publicidad en la aplicación de las sanciones puede socavar las probabilidades de éxito, aunque esto puede no ser cierto en todos los casos. Cuando las sanciones son extensivas y generales, una publicidad excesiva puede efectivamente incrementar el efecto de *agrupación en torno a la bandera* y reforzar la intransigencia del Gobierno objetivo. A este respecto, cuanto mayor sean los efectos perniciosos para la economía y la población, más complicado puede ser mantener la discreción.

Una vez más, las sanciones selectivas pueden lograr que el grado de difusión de las mismas sea menor; aunque tampoco es evidente, por ejemplo, que el veto a la participación en competiciones deportivas no requiera de una adecuada publicidad para el logro de sus objetivos. Asimismo, en el caso de que las sanciones pretendan ser utilizadas como lección para otros países sobre lo que puede ocurrir si no se respeta la normativa internacional, la publicidad es de vital importancia.

3. Tipos de sanciones: comerciales, financieras o culturales

El tipo de sanciones elegidas debe reflejar el objetivo económico que se persigue. Las sancio-



COLABORACIONES

nes puramente comerciales suelen ser más eficaces en el corto plazo. A largo plazo, la economía objetivo puede ajustar su producción a la nueva situación comercial y puede encontrar tanto nuevos socios comerciales, como métodos para burlar el bloqueo.

Por el contrario, los efectos de las sanciones financieras o culturales se incrementan a lo largo del tiempo. El aumento del coste del capital, por ejemplo, socava la confianza de los inversores y, en consecuencia, el crecimiento económico. Con frecuencia, las fuerzas del mercado refuerzan los efectos de las sanciones financieras. La simple amenaza de prohibición de conceder préstamos o invertir en determinado país, puede causar una huida masiva de capitales. Es de sobra conocida la sensibilidad de los bancos al comportamiento de otros bancos internacionales cuando se están valorando los riesgos de invertir en un país. Por su parte, el ostracismo y deterioro psicológico que suponen las sanciones culturales es tanto más efectivo cuanto más se extiende a lo largo del tiempo.

Usadas conjuntamente, las sanciones comerciales y financieras pueden reforzarse mutuamente. Los embargos sobre las exportaciones al país objetivo incrementan el precio de esos bienes. Cuando además se limitan sus exportaciones generadoras de divisas y se restringen sus flujos financieros, necesariamente se reduce el volumen de fondos necesarios para pagar esos bienes importados encarecidos. El embargo sobre las exportaciones iraquíes de petróleo (que representan el 95 por 100 de sus ingresos por exportaciones), la congelación de sus activos en el exterior y, por supuesto, la cancelación de cualquier entrada de capital, afectó de manera definitiva a su capacidad de pago de las importaciones controladas y restringidas por Naciones Unidas.

Otros elementos que incrementan las probabilidades de éxito

- El consenso previo a la aplicación de las sanciones se debe alcanzar con rapidez, reduciendo así las posibilidades del estado objetivo de desarrollar alianzas que socaven el resultado de las sanciones.

- Dicho consenso se alcanzará con mayor facilidad cuando lo que se propone es restringir las importaciones desde el país objeto de sanciones, que cuando se pretende limitar las exportaciones a ese país. Las razones son obviamente proteccionistas. El acuerdo es más fácil cuando de lo que se trata es de limitar las importaciones de productos sensibles para las economías desarrolladas, como las materias primas, los productos agrícolas o los textiles.

- Las sanciones impuestas por una nación amiga tienen más probabilidades de éxito que las impuestas por un adversario. La aparente neutralidad de un organismo como Naciones Unidas podría actuar positivamente en este sentido.

- Se deben minimizar las oportunidades de redireccionar los flujos comerciales de la nación objetivo, lo que obviamente es más sencillo con la aplicación multilateral de las sanciones.

- Las probabilidades de éxito aumentan si la economía objeto de las sanciones es vulnerable a las mismas; es decir si es altamente dependiente del comercio internacional y no tiene la capacidad, bien de producir los bienes restringidos, o bien de persuadir a otros Estados para proporcionarlas ilegalmente.

- Se debe estar dispuesto a extender las sanciones a aquellos países que fallen en la aplicación de las resoluciones.

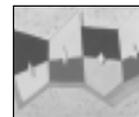
- Las sanciones deben estar dirigidas específicamente hacia aquellos grupos económicos que se benefician de las políticas implementadas por el régimen que se pretende sancionar.

- Los líderes de la coalición sancionadora deben tratar de distribuir equitativamente el coste de la aplicación de las sanciones, sobre todo proveyendo asistencia a las partes más afectadas.

4. Conclusiones

Woodrow Wilson, defendió elocuentemente las sanciones económicas como alternativa a la guerra:

«Una nación boicoteada es una nación a punto de la rendición. Apliquemos este remedio pacífico, silencioso y económico, y no será necesario el uso de la fuerza. La aplicación de un boicot no supone la pérdida de vidas fuera



COLABORACIONES

de la nación boicoteada, y al mismo tiempo es un elemento de presión al que, a mi juicio, ninguna nación moderna se puede oponer».

Pero casi al mismo tiempo, en un informe realizado por el Comité norteamericano de Sanciones económicas tras la Primera Guerra Mundial, John Foster Dulles se opuso firmemente a ellas con el argumento moral de que suelen perjudicar más a los inocentes que a los responsables políticos de las agresiones.

¿Bajo qué circunstancias se justifica entonces el uso de las sanciones económicas? Las sanciones deben ser la respuesta sólo a verdaderas violaciones del orden social y político, deben ser un elemento más de un conjunto más amplio de esfuerzos diplomáticos para evitar la guerra y encontrar una solución al conflicto, deben ser posteriores al uso de métodos menos coercitivos, los efectos perniciosos de las sanciones deben ser proporcionales a los fines perseguidos, su aplicación tiene que gozar de un mínimo consenso internacional y no ser arbitraria y, por último y fundamentalmente, no deben infringir daños graves a la población civil.



COLABORACIONES

Bibliografía

1. BRAY, John (1996): *Sanctions: Sticks to Beat Rogue States*, The World Today, Ago-Sep 52:8-9.
2. CORTRIGHT, David; A. LOPEZ, George (1995): *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-cold War World?*, Westview Press.
3. D. K. MELBY, Eric: *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Richard N. Haass.
4. EATON, Jonathan; ENGERS, Maxim (1999): *Sanctions: some simple analytics*, The American Economic Review; May 89 (2).
5. ELLIOT, Kimberly Ann; HUFBAUER, Gary Clyde (1999): *Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990's*, The American Economic Review; May 89 (2).
6. HELMS, Jesse (1999): *What's Sanctions Epidemic? U.S. Business's Curious Crusade*, Foreign Affairs, Ene-Feb 78: 1.
7. HOLLIS, Rosemary (1998): *Lessons for next time*, The World Today, Abr 54: 4.
8. MOBERLY, John (1999): *Deterrence, The Last Weapon*, The World Today, Mar 55: 3.
9. SHEARER, David (2000): *Sanctions Straitjacket*, The World Today, May 56:5
10. SIMONS, Geoff (1999): *Imposing Economic sanctions: Legal Remedy or Genocidal Tool?*, London: Pluto Press.