



Centro de Estudios Internacionales

Sanción y exenciones:
castigo estadounidense contra Irán y las medidas que
contribuyeron a su imposición

TESIS

que para optar al título de

Licenciado en Relaciones Internacionales

presenta

Jorge Alejandro Liévano Carvajal

Directora de Tesis: María Celia Toro Hernández

México, D.F., septiembre de 2015

A mi familia

AGRADECIMIENTOS

De cierta forma, esta investigación es suma no sólo de cuatro años de trabajo académico, sino una colección de experiencias, conversaciones y recuerdos que terminaron nutriendo este proyecto que tiene conmigo ya algunos años. En sus páginas incorporo elementos que extraje de mis horas en el aula, debates de los que supe a través de libros de la extensa biblioteca, reflexiones destiladas de pláticas con mis compañeros de clase e ideas que mis profesores me inspiraron a imaginar.

Por eso, este viaje que ahora concluye es gracias a El Colegio de México. Como parte de esta institución, el Centro de Estudios Internacionales puso su confianza en mis habilidades, al abrirme sus puertas y con ello permitirme conocer mucho mejor el mundo. Agradezco a todos mis profesores, en especial a Ana Covarrubias Velasco, Directora del CEI, cuya guía siempre buscó despertar en mí el interés por cuestionar los hechos y explorar interpretaciones distintas.

De igual forma, estoy en deuda con mi directora de tesis, María Celia Toro, que se enfrentó a la titánica labor de revisar mis primeros borradores, mis ideas desordenadas y mis constantes dudas sobre el rumbo de este trabajo. Su motivación, ayuda e interés en mi investigación fueron fundamentales, pues evitaron que desfalleciera en el camino. Confrontar el planteamiento de este texto con otras personas también fue crucial en su definición. Por su aporte en distintas conversaciones, doy gracias a mis amigos Jorge Nieto y Rodrigo Círigo por compartirme, siempre de la forma más honesta, sus críticas y consejos.

Agradezco a mi familia, pues sin su apoyo constante y confianza, no habría sido posible estudiar tanto como lo hice. A mi mamá, gracias por ser el mejor ejemplo de éxito, perseverancia y dedicación. Te agradezco que creyeras tanto en mí, aunque la carrera me alejó de casa. A mi papá, gracias por hacer siempre lo imposible para que ampliara mi horizonte y por inspirarme a pensar diferente. Gracias a mis abuelos, cuyo cariño siempre me recibió con los brazos abiertos, sin importar la hora a la que regresara del Colegio, y cuyas oraciones de seguro me ayudaron en más de un examen. Quiero agradecer también el incansable trabajo de Anahí Rodríguez, que estuvo revisando conmigo cada línea del entonces enmarañado texto y cuya compañía me impulsó a superar los obstáculos que se presentaron. Finalmente, gracias a todos los lectores, amigos de aquí y de allá, que, de una u otra forma, se hicieron parte integral de esta tesis.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO UNO	
Exenciones: paradoja de la teoría de sanciones	23
Sanciones según el objetivo que persiguen.....	30
Sanciones según los medios que se emplean	33
Sanciones según el número de Estados que las implementan.....	35
CAPÍTULO DOS	
Uso estratégico de las exenciones.....	47
Credibilidad.....	48
Posibilidades de negociación	55
Disminución de los costos al sancionador	61
CAPÍTULO TRES	
Teoría puesta a prueba: sanción estadounidense y exenciones a socios.....	75
Programa nuclear iraní.....	75
Antecedentes de la sanción	83
Petróleo iraní, sus compradores y Estados Unidos de América	89
La sanción: <i>National Defense Authorization Act 2012</i>	95
Credibilidad, negociación y disminución de costos.....	100
CONCLUSIONES	109
BIBLIOGRAFÍA	113

INTRODUCCIÓN

Las sanciones económicas no son acciones novedosas en las relaciones entre Estados, ni para la política exterior de Estados Unidos de América (EUA). Desde 1919, el presidente Woodrow Wilson sentó el principio de emplearlas como herramientas para avanzar en sus objetivos internacionales. Wilson insistía que una nación boicoteada estaba a punto de rendirse, por lo que no sería necesario el uso de la fuerza.¹ Tan sólo en el siglo XX, aquel país estuvo involucrado en más de cien imposiciones de estas medidas,² ya sea de forma unilateral, multilateral o en el marco de alguna organización internacional. Además, desde principios de la década pasada, tomadores de decisiones y académicos se han interesado aún más por las sanciones económicas como instrumento de política coercitiva.³ Sin embargo, todavía quedan dinámicas y aristas de las sanciones por explorar, como el uso contradictorio de las exenciones.

Cuando el gobierno estadounidense impone una sanción económica provoca costos para el país o los países sancionados, con el fin de provocar que cambien sus acciones. Entonces, estos últimos ponderan para decidir si es menos oneroso cumplir con las condiciones impuestas o si el costo de hacerlo excede al de la sanción. En el primer caso, el gobierno estadounidense detendría o cancelaría su política sancionadora. En el segundo, la mantendría o incluso impondría castigos adicionales. Sin embargo, en el

¹ Gary Hufbauer, “Sanctions-happy USA”, *IIE Policy Briefs*, julio, 1998, en iie.com/publications/pb/, consultado el 4 de octubre de 2014.

² Gary Hufbauer, “The Snake Oil of Diplomacy: When Tensions Rise, the US Peddles Sanctions”, *The Washington Post*, 12 de julio de 1998, en iie.com/publications/opeds/, consultado el 22 de agosto de 2014.

³ A. Cooper Drury, “Sanctions as Coercive Diplomacy: The US President’s Decision to Initiate Economic Sanctions”, *Political Research Quarterly*, vol. 54, núm. 3, 2001, p. 486.

2012, el gobierno de Estados Unidos, luego de anunciar la sanción dirigida a presionar a Irán, paradójicamente otorgó exenciones, antes de que la medida entrara en vigor y sin que el gobierno iraní cumpliera. El sancionador estableció una medida con un objetivo definido e importante –mermar los ingresos que el gobierno iraní obtenía de la exportación petrolera, con el fin de restringir los fondos que pudiera destinar a la investigación nuclear– para después permitir explícitamente su incumplimiento; es decir, estableció una sanción para luego otorgar una exención.

La relación entre Estados Unidos e Irán en materia nuclear no ha sido siempre tensa. Durante el régimen del Shah Mohammad Reza Pahlaví, el gobierno estadounidense había ayudado económica y tecnológicamente al desarrollo de la energía nuclear en Irán. Incluso los iraníes llegaron a considerar la tecnología nuclear como un objetivo del desarrollo nacional.⁴ El gobierno buscaba convertir a su país en un líder mundial en este ámbito. De esta forma, al no depender de sus hidrocarburos para producir energía, podrían exportar más petróleo.

No obstante, la influencia estadounidense en la economía y política del país, entre otras causas, provocó la organización de un movimiento encabezado por el líder religioso Ayatollah Ruhollah Musavi Jomeini, que derrocaría al gobierno del Shah a principios de 1979.⁵ Luego de que Jomeini (1979-1989) consolidó su poder, estudiantes, durante una protesta, tomaron la embajada estadounidense, el 4 de noviembre de 1979, y mantuvieron

⁴ Cfr. David Patrikarakos, *Nuclear Iran: The Birth of an Atomic State*, Londres, I.B. Tauris & Co, 2012.

⁵ Diego Cardona, “Islam, Democracia y Radicalismo: Del Coronel Gadafi al Ayatollah Jomeini”, *Estudios de Asia y África*, vol. 26, núm. 3, 1991, p. 427.

a su personal como rehenes.⁶ A partir de este momento, el gobierno de Estados Unidos dio un giro a su política hacia ese país.⁷ Comenzó una campaña internacional y movilizó a su aparato diplomático para limitar o entorpecer el envío de apoyos financieros o materiales a Irán. Durante décadas, impuso distintas sanciones para condenar sus “actividades terroristas, comercio de armas y violaciones a derechos humanos”.⁸ Sin embargo, el tema nuclear quedó fuera de la agenda internacional hasta el 2002, cuando el gobierno iraní confirmó que estaba construyendo plantas de enriquecimiento de uranio en Natanz y en Arak,⁹ de las que se podrían obtener insumos necesarios para la fabricación de un arma nuclear. Luego de que se trató este asunto en la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA), EUA promovió que se discutiera en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (CSONU). Éste aprobó en 2006 la primera¹⁰

⁶ David Patrick Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, Cambridge, University Press, 2001, p.7.

⁷ Véase Dore Gold, *Rise of Nuclear Iran: How Tehran Continues to Defy the West*, Washington D.C., Regnery Publishing, 2009.

⁸ US Department of State, “Iran Sanctions”, U.S. Department of State (dirección electrónica), en state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/index.htm, consultado el 29 de septiembre de 2014; y Bryan R. Early, “Unmasking the Black Knights: Sanction Busters and their Effects on the Success of Economic Sanctions”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 7, núm. 4, 2011, pp. 381-402.

⁹ Kenneth Katzman, *Iran: US Concerns and Policy Responses*, Washington D.C., Congressional Research Service, abril de 2015, p. 20, en fas.org/spp/crs/mideast/RL32048.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.

¹⁰ United Nations Security Council, *Resolution 1696 (2006) Non-proliferation*, 31 de julio de 2006, S/RES/1696 (2006), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/450/22/PDF/N0645022.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015. Desde 2006 y hasta el 2012, el Consejo de Seguridad aprobó otras resoluciones que demandaban e imponían un embargo de armas a Irán, prohibían pruebas iraníes de misiles balísticos, congelaban algunas cuentas bancarias clave de la naviera paraestatal de Irán y de su ejército. También exigieron al gobierno iraní que suspendiera su programa nuclear y que cooperara con la Agencia Internacional de la Energía Nuclear. Las otras seis resoluciones son: *Resolution 1737 (2006) Non-proliferation*, 23 de diciembre de 2006, S/RES/1737 (2006), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/681/42/PDF/N0668142.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015; *Resolution 1747 (2007), Non-proliferation*, 24 de marzo de 2006, S/RES/1747 (2007), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/281/40/PDF/N0728140.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015; *Resolution 1803 (2008) Non proliferation Iran*, 3 de marzo de 2008, S/RES/1803 (2008), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/257/81/PDF/N0825781.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015; *Resolution 1835 (2008)*, 27 de septiembre de 2008, S/RES/1835 (2008), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/525/12/PDF/N0852512.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015; *Resolution 1929 (2010) Non proliferation Iran*, 9 de Junio de 2010 S/RES/1929 (2010), en [11](http://daccess-dds-</p></div><div data-bbox=)

de varias sanciones demandando a Irán que detuviera su programa atómico. A principios de la presente década, la Unión Europea también incrementó, fuera del marco de la ONU, la presión sobre el gobierno iraní para obligarlo a renunciar a aquella política.¹¹

En el 2011, a 32 años del movimiento que derrocó al Shah y provocó el giro de la política exterior estadounidense, Irán continuaba su programa nuclear que incluso se había acelerado durante el gobierno del presidente Mahmoud Ahmadineyad (2005-2013).¹² A pesar que durante décadas el gobierno de Irán insistió en que se trataba de un programa con fines pacíficos, médicos y energéticos, los legisladores estadounidenses buscaban prevenir el desarrollo de tecnología que podría usarse para la fabricación de armamento nuclear. Por lo tanto, con el fin de presionar para que abandonara dicha política, el Congreso de Estados Unidos discutió en 2011 una ley que impedía –a empresas e instituciones nacionales y extranjeras– la compra de petróleo iraní, principal fuente de divisas y del presupuesto gubernamental de Irán.¹³

A finales de 2011, el Congreso estadounidense aprobó el *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* (NDAA 2012).¹⁴ La controvertida ley atrajo

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/396/79/PDF/N1039679.pdf , consultado el 3 de mayo de 2015; *Resolution 1984 (2011)*, 9 de junio de 2011 S/RES/1984 (2011); *Resolution 2049 (2012)*, 7 de junio de 2012, S/RES/2049 (2012).

¹¹ European Union External Action, “EU Imposes Fresh Round of Sanctions on Iran”, European Union External Action (dirección electrónica), 23 de enero de 2012, en eeas.europa.eu/top_stories/2012/230112_iran_en.htm, consultado el 27 de septiembre de 2014.

¹² Cfr. Dore Gold, *Rise of Nuclear Iran...*, *op. cit.*

¹³ En el capítulo tercero de esta investigación se ahonda sobre la relevancia de los ingresos del sector petrolero para el presupuesto y economía de Irán. Asimismo, describo con mayor detalle la lógica de la legislación sancionadora.

¹⁴ La ley fue controvertida en Estados Unidos de América por diversas disposiciones, como las subvenciones 1021 y 1022 que se referían a medidas contraterroristas. Joanne Mariner, “NDAA Explained: Part One in a Two-Part Series of Columns on the National Defense Authorization Act”, *Verdict: Legal Analysis and Commentary from Justia*, 11 de diciembre de 2012, en verdict.justia.com/2011/12/21/the-national-defense-authorization-act-explained, consultado el 27 septiembre 2014; Erik Kain, “The Problem With The National Defense Authorization Act”, *Forbes* (versión electrónica), 5 de diciembre de 2011, en forbes.com/sites/erikkain/2011/12/05/the-national-defense-authorization-act-is-the-greatest-threat-to-civil-

críticas por la agresividad, trascendencia y exigencias de la sanción económica, cuyo fin era presionar al gobierno iraní para suspender su programa nuclear. Contendida en la sección 1245, la medida prohibía que instituciones financieras extranjeras abrieran o mantuvieran cuentas bancarias en territorio o instituciones estadounidenses, si recientemente habían realizado o estaban operando transacciones significativas con el Banco Central de Irán u otra institución financiera iraní, con el propósito de adquirir petróleo o sus derivados de Irán.¹⁵ Esto significa –no sin algo de simplificación– que si una empresa, persona, gobierno o institución realizaba transacciones con bancos iraníes que involucraban hidrocarburos procedentes de Irán, estarían bloqueados del mercado financiero estadounidense. En otras palabras, no podrían realizar transacciones con, ni a través de, instituciones financieras que estuvieran en jurisdicción estadounidense. Ya que el presupuesto de Irán se sostenía principalmente por los ingresos petroleros, se evaluó que los efectos de la sanción serían suficientes para coaccionar al gobierno de Irán a que cambiara su política nuclear.¹⁶

Las implicaciones de la medida se incrementaban dado el volumen de las exportaciones iraníes y quiénes eran sus compradores. En el 2011, la República Islámica de Irán era el segundo productor de crudo –con 14.5% del total exportado– de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Esto conllevó a que, en

liberties-americans-face/, consultado el 27 de septiembre de 2014; David Nakamura, “Obama Signs Defense Bill, Pledges to Maintain Legal Rights of Terror Suspects”, *The Washington Post* (versión electrónica), 31 de diciembre de 2011, en [washingtonpost.com/politics/obama-signs-defense-bill-pledges-to-maintain-legal-rights-of-terror-suspects/2011/12/31/gIQATzbkSP_story.html](http://www.washingtonpost.com/politics/obama-signs-defense-bill-pledges-to-maintain-legal-rights-of-terror-suspects/2011/12/31/gIQATzbkSP_story.html), consultado el 27 de septiembre de 2014.

¹⁵ U.S. Congress, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*, en gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hr1540enr/pdf/BILLS-112hr1540enr.pdf, consultado el 19 de octubre de 2012.

¹⁶ Jim Powell, “Why 'Dependence' on Foreign Oil Is a Bogus Worry”, *Forbes*, 15 de noviembre de 2011, en forbes.com/sites/jimpowell/2011/11/15/global-oil-and-gas-markets-our-best-energy-security/2/, consultado el 25 de septiembre de 2014.

promedio, 3.5 millones de barriles diarios se extrajeran de los yacimientos iraníes; de los cuales se exportaban 2.5 millones al día.¹⁷ El destino del 62% de sus exportaciones era Asia. Ahí, los principales socios de Irán eran China (22%), Japón (14%), India (13%) y Corea del Sur (10%).¹⁸ De este modo, la sanción impuesta por EUA en el NDAA 2012 afectaba algunas de las principales economías en el continente asiático y el mundo.¹⁹ En principio, estos países quedarían bloqueados del mercado financiero estadounidense, a menos que suspendieran por completo sus importaciones de hidrocarburos iraníes.

La medida que preveía la NDAA 2012 era extraterritorial, tajante y severa. Nunca antes el gobierno de Estados Unidos había establecido una sanción con costos tan altos, ni implementaba restricciones tan agresivas a uno de los principales proveedores de petróleo del mercado global.²⁰ Era evidente el interés por cumplir el objetivo de obligar a Irán a desistir de su programa nuclear. No obstante, antes de que las sanciones entraran en vigor, seis meses después de ser firmada la ley por el presidente Obama, el gobierno de EUA paradójicamente había otorgado exenciones a la mayoría de los importadores de petróleo iraní.

De acuerdo con Gary Clyde Hufbauer –uno de los más importantes académicos en la materia y autor del reconocido texto *Economic Sanctions Reconsidered*, publicado por primera vez en 1985– las sanciones son el “retiro deliberado o amenaza de retiro por

¹⁷ OPEC, *Annual Statistical Bulletin 2012*, Viena, OPEC, 2012, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2012.pdf, consultado el 30 de octubre de 2012.

¹⁸ Ami Sedghi, “Iran Oil Exports: Where Do They Go?”, *The Guardian* (versión electrónica), 6 de febrero de 2012, en guardian.co.uk/news/datablog/2012/feb/06/iran-oil-exports-destination#data, consultado el 30 de agosto de 2012.

¹⁹ Asian Development Bank, *Asian Economic Monitor: December 2011*, Manila, ADB, 2011, en adb.org/sites/default/files/aem-201112.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.

²⁰ Gary Hufbauer, “Economic Sanctions on Iran”, entrevista, 19 de octubre de 2012, El Colegio de México, México. Es importante notar que, aún con el carácter unilateral de la sanción, está planteada para que sea un esfuerzo multilateral, como se explicará en el tercer capítulo de esta investigación.

parte del gobierno de las relaciones comunes de comercio y finanzas”²¹. Su definición resulta apropiada para el caso de estudio pues considera las relaciones financieras. Otros estudiosos del tema, como Hossein Askari, se limitan a mencionar las actividades comerciales.²²

El mecanismo por el que actúan las sanciones supone un cálculo racional. Al infligir pérdidas económicas en otros, el Estado, Estados u organismo internacional sancionador intentan presionar al sancionado a actuar de cierta manera o a detener alguna actividad. Es decir, al suponer que los actores son racionales, se espera que quien recibe la sanción buscará cambiar sus políticas por unas menos problemáticas.²³ Hay distintas categorías de sanciones. Pueden ser impuestas solamente por un país o de manera multilateral, ya sea en una coalición de voluntarios o desde una institución internacional. Algunas están dirigidas a empresas o actores nacionales, mientras otras tienen pretensiones extraterritoriales. Estas últimas buscan coaccionar a entidades extranjeras para que actúen conforme al objetivo inmediato de la sanción al impedir las relaciones comerciales y financieras, mediante acciones como suspender las transferencias de ayuda económica, detener la inversión, restringir ciertas importaciones, entre otras. Asimismo, las sanciones pueden ser primarias, cuando se dirigen al país al que se busca coaccionar para que cambie una política, o secundarias, cuando se concentran en incidir sobre los

²¹ Todas las traducciones son mías. La definición en el idioma original es: “[d]eliberate, government-inspired withdrawal, or threat of withdrawal, of customary trade or financial relations”. Gary Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2007, p. 3.

²² Hossein Askari, *et al.*, *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Westport, Praeger, 2003.

²³ Véase Alex Vines, “Review Article: The Effectiveness of UN and EU Sanctions: Lessons for the Twenty-First Century”, *International Affairs*, vol. 88, núm. 2, 2012, pp. 867-877.

socios comerciales del sancionado y sobre terceros.²⁴ Este texto se refiere principalmente a sanciones secundarias extraterritoriales unilateralmente impuestas.

La sanción económica, por lo general,²⁵ busca conseguir que el estado de cosas cambie de forma determinada por los intereses del poderoso. Por lo tanto, es lógico que éste busque el éxito de su política. No obstante, como ocurrió ante la NDAA 2012, caso de estudio que interesa a esta investigación, esto no siempre se cumple, ya que en ocasiones el sancionador otorga exenciones, permisos para incumplir la sanción.

El Diccionario del Español de México, publicado por El Colegio de México, define exención como “acto de eximir algo o a alguien de cierta obligación o de cierta responsabilidad”.²⁶ Difiere de la cancelación de la sanción, ya que ésta es permanente y con efecto a todos los involucrados. La exención por lo general es temporal, selectiva o ambas. Es decir, sólo los actores (o todos los actores, durante un tiempo determinado) a quienes se les otorgue podrán continuar con sus actividades comerciales y financieras. El resto deberá actuar conforme a la sanción so pena de enfrentar las consecuencias.

Las exenciones aparentan disminuir el potencial de coerción de la medida. De ahí que parezca ilógico que aquél que impone una sanción, buscando apego a una conducta definida, sea quien explícitamente permita que no se cumpla. Para indagar sobre esta paradoja, la presente investigación enfrenta la problemática de explorar los fines con los que el gobierno de Estados Unidos empleó las exenciones a los compradores de petróleo iraní en el 2012. La hipótesis que guía este trabajo es que las exenciones a una sanción

²⁴ Véase Daniel Drezner, “Bargaining, Enforcement and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?”, *International Organization*, vol. 54, núm. 1, 2000, p.77

²⁵ En ocasiones, las sanciones pueden estar destinadas a demostrar determinación o a satisfacer a ciertos grupos al interior. Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 158 ss.

²⁶ *Diccionario del español de México*, El Colegio de México, México, 2010, s. v. *EXENCIÓN*, en dem.colmex.mx/moduls/Buscador.aspx, consultado el 16 de septiembre de 2014.

secundaria unilateralmente impuesta se utilizaron para aumentar las probabilidades de implementarla.²⁷ En otras palabras, sostengo que al eximir a los potenciales sancionadores²⁸ de cumplir con la totalidad de la sanción en el corto plazo, aumenta la probabilidad de que se lleve a cabo en el mediano y largo plazo. Para sustentar esta lectura recurro a tres argumentos, las exenciones: a) otorgan credibilidad a la política sancionadora; b) abren oportunidades de negociación, y c) disminuyen los costos al que sanciona.

De entre las muchas ocasiones en que EUA ha otorgado exenciones,²⁹ la presente investigación se acerca a este fenómeno poco estudiado mediante el análisis del caso de la implementación y acomodo internacional frente a la *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* (NDAA 2012). Dos razones principales explican la selección del caso. En primer lugar, el objetivo de la sanción era claro, lo cual facilita evaluar el peso de las exenciones. Gary Hufbauer sostiene que una sanción puede tener un fin distinto al declarado, como podría ser el demostrar determinación al interior o satisfacer a grupos de presión.³⁰ No obstante, la ley NDAA 2012 explicita su objetivo de presionar al

²⁷ En este texto, uso los términos “imponer” e “implementar” como sinónimos. Considero que un Estado implementa una sanción cuando ésta entra en vigor. En el periodo previo, incluso si la ley ya fue aprobada, el Estado sólo “anuncia” su sanción, ni la impone ni la implementa. (*Diccionario del español de México, op. cit., s. v. IMPONER e IMPLEMENTAR*, en dem.colmex.mx/moduls/Buscador.aspx, consultado el 16 de septiembre de 2014.)

²⁸ A diferencia de una sanción primaria, una sanción secundaria intenta coaccionar a los socios (potenciales sancionadores) del país objetivo del castigo a unirse al esfuerzo sancionador. Es decir, busca aislar al país cuya conducta se considera reprochable.

²⁹ Dado que se hace un estudio de caso, no se ahonda sobre las distintas circunstancias en las que el gobierno estadounidense ha empleado las exenciones. Para consultar un panorama de las sanciones que el gobierno de Estados Unidos de América imponía a principios del siglo XX, ver Dianne E. Rennack y Robert D. Shuey, *Economic Sanctions to Achieve Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law*, Congressional Research Service, noviembre de 1999, en fpc.state.gov/documents/organization/101727.pdf, consultado el 30 de agosto de 2014.

³⁰ Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 158 ss.

gobierno iraní para que abandonara su programa nuclear.³¹ En segundo lugar, el alcance de la sanción le otorga relevancia internacional, porque a diferencia de otras que se ocupan únicamente del aspecto comercial, ésta también incluye consecuencias importantes en el sector financiero, y además busca ser extraterritorial. Si aunado a esto consideramos la importancia del petróleo iraní para el mercado mundial de hidrocarburos, se expone el interés que despierta el caso.

El periodo que analizo está limitado prácticamente a los primeros seis meses del año 2012, aunque hago algunas referencias al 2014, año en el que se otorgaron las últimas exenciones. Tres razones sustentan esta decisión. A pesar de que la sanción fue aprobada por el Congreso estadounidense en el 2011 y firmada por el presidente Obama el último día de ese año, la sección 1245 del NDAA 2012 no entraría en vigor hasta seis meses después. En este periodo se debían otorgar las exenciones como estaba previsto en la ley. La segunda razón es que, durante estos seis meses, no todas las exenciones se otorgaron en la misma fecha. Estudiar varios meses permite observar el proceso de negociación estadounidense con distintos países. Por último, a pesar del carácter temporal de las exenciones, las condiciones de negociación eran más críticas al inicio. Durante los primeros 180 días de 2012, la incertidumbre era mayor pues no estaban claramente definidas las condiciones necesarias para obtener la exención, ni eran del todo previsibles los efectos que tendría la sanción sobre la economía mundial.

Esta investigación se sustenta en reflexiones teóricas –sobre las sanciones, la negociación– y observación de hechos específicos. El interés principal no es hacer un recuento del vaivén de las negociaciones para la aprobación de sanciones en el Congreso

³¹ U.S. Congress, *National Defense Authorization Act 2012*, *op. cit.*, Section 1245 (b).

o ahondar en los intereses particulares que la incentivaron. Lo que se busca es entender mejor las sanciones, en particular las secundarias, al arrojar luz sobre los usos y efectos de las exenciones.

El presente estudio tiene límites, algunos ineludibles. La falta de acceso a fuentes que informen sobre el contenido o proceso detallado de las negociaciones hace que este estudio recurra a la interpretación de hechos, a proponer una lectura. Gracias a la intensa visibilidad de la temática iraní, múltiples documentos han sido publicados y permiten acceder a las posiciones de los actores estudiados. Los reportes hechos por el Servicio de Investigación del Congreso estadounidense (CRS, por sus siglas en inglés), así como comunicados oficiales de las dependencias encargadas de los asuntos exteriores de EUA, fueron útiles para entender parte de la perspectiva de los tomadores de decisiones de dicho país. Las estadísticas se extrajeron de reportes de agencias como la estadounidense *Energy Information Agency* y *The Institute of Energy Economics* de Japón. Asimismo, consulté informes de instituciones internacionales sobre el mercado del petróleo, como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la Organización Mundial del Comercio (WTO por sus siglas en inglés). Además, las agencias de noticias y la prensa estadounidenses e internacionales, como el *The New York Times*, *The Guardian*, la *BBC*, *CNN*, *AlJazeera*, entre otras, ofrecen diferentes visiones sobre los acontecimientos.

La escasez de análisis sobre las exenciones y sobre el caso de estudio fue una razón para que el tema captara mi interés. La teoría de sanciones provee distintas explicaciones del porqué de dichas medidas. Por ejemplo, David Baldwin sostiene que, al tener bajos costos, los Estados prefieren las sanciones económicas a una intervención

militar, pues para el sancionado aquéllos pueden ser altos.³² La discusión sobre si son un instrumento efectivo de diplomacia y política exterior también ocupa gran parte de la literatura.³³

Asimismo, la teoría elabora sobre el comportamiento de aquél que establece la sanción y quien es sujeto de ella. Elena McLean sostiene que si los principales socios comerciales del sancionado participan en el esfuerzo, el sancionado será más vulnerable a la presión, ya que le será más difícil remplazar a un comprador grande que a uno marginal.³⁴ Lisa Martin argumenta que el Estado que impone las sanciones buscará que otros se unan al esfuerzo de embargo, mientras que el sancionado buscará apoyo para traspasar los límites impuestos al comercio.³⁵ En el mismo sentido, Daniel Drezner señala que, además de buscar la participación de otros, el sancionador hará lo posible porque no haya quien intente o logre interferir con el embargo.³⁶

A pesar de que las exenciones contradicen lo que sostienen varios de estos autores, los académicos no han dedicado el mismo tiempo a estudiarlas. Por lo tanto, la reflexión sobre este tema es mínima. Según la teoría, la medida de Estados Unidos siempre buscaría que los principales compradores de petróleo de Irán se unieran al esfuerzo de sanción. En este sentido, es de esperarse que buscara evitar que el proceso de

³² Cfr. David Baldwin, "The Sanctions Debate and the Logic of Choice", *International Security*, vol. 24, núm. 3, 1999, pp. 80-107.

³³ Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do not Work", *International Security*, vol. 22, núm. 2, 1997, pp. 90-136; Stuart E. Eizenstat, "Do Economic Sanctions Work? Lessons From ILSA & Other U.S. Sanctions Regimes", Atlantic Council (dirección electrónica), 1 de febrero de 2004, en atlanticcouncil.org/en/publications/reports/do-economic-sanctions-work-lessons-from-ilsa-and-other-us-sanctions-regimes, consultado el 2 de noviembre de 2014; Vines, "Review Article...", art. cit.

³⁴ Elena McLean y Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Economic Partners and the Success of Economic Sanctions", *International Studies Quarterly*, vol. 54, núm. 2, 2010, p. 428.

³⁵ Lisa Martin, "Credibility, Costs and Institutions: Cooperation on Economic Sanctions", *World Politics*, vol. 45, núm. 3, 1993, p. 408 ss.

³⁶ Véase Drezner, "Bargaining, Enforcement and Multilateral Sanctions...", art. cit.

sanción se detuviera. Por el contrario, el gobierno estadounidense otorgó permisos para que continuara el comercio con Irán. .

Otros límites son impuestos por parsimonia. Esta investigación no se concentra en una revisión de la perspectiva de aquellos países afectados por la sanción. En otras palabras, no es de interés para este estudio la labor diplomática del sancionado, Irán, o la de sus socios comerciales también afectados por la sanción como China, Corea del Sur, India o Japón. La investigación tampoco se concentra en hacer una comparación entre aquellos países que sí recibieron una exención y aquéllos que no. Asimismo, deja de lado los cambios a los flujos comerciales que provocó la sanción. Esto se debe a que el objetivo principal es entender los fines con los que el gobierno de Estados Unidos emplea las sanciones y concede exenciones.

Para explorar la hipótesis de esta investigación se propone un análisis dividido en tres secciones. El primer capítulo está dedicado a una revisión de la teoría de sanciones económicas internacionales, haciendo énfasis en la paradoja que presentan las exenciones. Se identifican las conductas que se esperan tanto del sancionador como del sancionado, así como los posibles efectos adversos de estas medidas. En general, éstos son: la desestabilización de los mercados internacionales, fricciones con terceros, alienación a los aliados del sancionador, y debilitamiento de su imagen internacional.

Dedico el segundo apartado a reflexionar sobre las exenciones. En primer lugar argumento que las exenciones otorgan credibilidad a la política sancionadora. Esto ocurre al convertir el ultimátum en un proyecto de mediano o largo plazo, y al demostrar la determinación del sancionador de actuar conforme a lo que estableció.

En segundo lugar, analizo la forma en que la exención abre oportunidades de negociación, ya que disminuye la fricción con otros gobiernos, evita confrontarse con aliados o socios comerciales y facilita el proceso de acomodo de intereses. En este contexto, ahondo en cómo la exención mantiene la inercia de la negociación. Asimismo, describo cómo se evita que la sanción sea un ultimátum para los compradores de petróleo iraní y cómo las exenciones calendarizan fechas límite que facilitan llegar a acuerdos.

En tercer lugar, en dicho apartado también abordo las exenciones como herramientas para disminuir los costos al que sanciona, al explorar la forma en que estos mecanismos permiten evitar un desajuste en los mercados internacionales de petróleo y cómo previenen fricciones excesivas entre EUA y los compradores de hidrocarburos iraníes.

El tercer capítulo se concentra en ilustrar la propuesta teórica sobre exenciones con un caso de estudio. Con tales fines, elaboro sobre el propósito declarado de la NDAA 2012, así como sus efectos y lineamientos. Explico su mecanismo de acción, la importancia que la venta de petróleo tiene para el gobierno de Irán y sus socios comerciales, al igual que las consecuencias para los actores involucrados de que Estados Unidos aplicara la sanción tajantemente. Luego estudio, de acuerdo con el marco propuesto, el empleo de las exenciones para incrementar las probabilidades de poner en marcha la sanción.

CAPÍTULO UNO

EXENCIONES: PARADOJA DE LA TEORÍA DE SANCIONES

La teoría de las sanciones económicas, como parte del estudio de las relaciones internacionales, es muy extensa. Numerosos académicos –que habrán de revisarse a lo largo del presente trabajo- se han interesado por definir las, clasificarlas, explicar su mecanismo, eficacia y génesis, así como las interacciones que propicia entre el que sanciona, el sancionado y los terceros. Otros más han explorado sus límites y contradicciones. Sin embargo, las exenciones a una sanción todavía son un tema poco estudiado. Con el fin de comprenderlas y entender el uso estratégico que tienen, esta investigación analiza su lógica. Resulta curioso que, desde la literatura, aquellas presentan una paradoja, pues en apariencia, discrepan con la teoría. En este capítulo se ofrece una breve revisión de la teoría de sanciones y se explicita la aparente contradicción entre sanción y exención.

Previo al panorama teórico, deben aclararse dos situaciones. A pesar de la cantidad de textos sobre las sanciones económicas, una perspectiva domina la literatura. Dado que el gobierno de los Estados Unidos de América (EUA) es quien ha utilizado con mayor frecuencia este instrumento de política,³⁷ la mayoría de las teorías en el tema surgen a partir del análisis de estas experiencias. Esto resulta una ventaja para el presente trabajo, pues las investigaciones previas corresponden al caso de estudio que se pretende explorar. En otras palabras, este texto arroja luz sobre las exenciones a una política

³⁷ A. Cooper Drury, “Sanctions as Coercive Diplomacy: The US President’s Decision to Initiate Economic Sanctions”, *Political Research Quarterly*, vol. 54, núm. 3, 2001, p. 486.

sancionadora estadounidense específica, con base en reflexiones hechas a partir del estudio de las políticas de EUA.

En segundo lugar, diversos académicos³⁸ han discutido la efectividad de las sanciones. Han intentado establecer si la coerción económica infligida por la medida restrictiva ha cumplido con el objetivo que buscaba.³⁹ No obstante, esta investigación se concentra en el estudio de las dinámicas entre actores involucrados en el proceso de sanción –especialmente el sancionador y los socios comerciales del sancionado–, por lo que no se abunda en la efectividad de esta herramienta de coerción.

El primer elemento para comprender la lógica y el propósito de las sanciones como instrumento de política es establecer una definición clara y específica. Aunque distintos autores apuntan en el mismo sentido, la forma como se entiende la sanción varía ligera pero significativamente. Chen-Pin Li, por ejemplo, plantea una idea general: son herramientas de política exterior usadas por el país sancionador para presionar al país sancionado a ajustarse a las demandas del primero.⁴⁰ Sin embargo, esta definición es demasiado amplia y podría incluir medidas diplomáticas o incluso militares. Hossein

³⁸ Algunos ejemplos de estos autores son Reed M. Wood, “A Hand Upon the Throat of the Nation: Economic Sanctions and State Repression, 1976-2001”, *International Studies Quarterly*, vol. 52, núm. 3, 2008, pp. 489-513; Alex Vines, “Review Article: The Effectiveness of UN and EU Sanctions: Lessons for the Twenty-First Century”, *International Affairs*, vol. 88, núm. 2, 2012, pp. 867-877; Gary Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2007; Navin A. Bapat y T. Clifton Morgan, “Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data”, *International Studies Quarterly*, vol. 53, núm. 4, 2009, pp. 1075-1094; Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work”, *International Security*, vol. 22, núm. 2, 1997, pp. 90-136; y A. Cooper Drury, “Revisiting Economic Sanctions Reconsidered”, *Journal of Peace Research*, vol. 35, núm. 4, 1998, pp. 497-509.

³⁹ Hufbauer y sus colaboradores documentan que las sanciones son exitosas una de cada tres veces que se imponen, pero Robert Pape critica la base de datos de Hufbauer, insiste en que éste se equivoca pues aquellas políticas, ni cumplen su objetivo en tantas ocasiones, ni son capaces de provocar un gran cambio de política en el sancionado (Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 158; Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions...”, *art. cit.*, p. 109).

⁴⁰ *Cfr.* Chien-Pin Li, “The Effectiveness of Sanction Linkages: Issues and Actors”, *International Studies Quarterly*, vol. 37, núm. 3, 1993, pp. 356-370.

Askari, en cambio, se refiere a las sanciones económicas exclusivamente como restricciones deliberadas impuestas por un Estado o conjunto de Estados a las actividades comerciales, con el intento de infligir pérdidas económicas en otros.⁴¹ Gary Clyde Hufbauer, a pesar de su acierto al delimitar en qué consiste este tipo de medidas, ofrece una definición más completa. De acuerdo con él y sus colaboradores, las sanciones son el retiro deliberado o la amenaza de retiro por parte del gobierno de las relaciones comunes de comercio y finanzas.⁴² Por lo tanto, estos autores excluyen medidas diplomáticas o militares –como no hace Chen-Pin Li– y contemplan las relaciones financieras –que Askari olvida-. Además, ya que aquella definición distingue entre la amenaza y la imposición de una pena económica,⁴³ resulta la más útil para analizar el caso de estudio.

Las sanciones económicas operan con un mecanismo claro. Son acciones coercitivas de un Estado a políticas o acciones de otro, a las que el primero se opone. Consisten en la suspensión o restricción a las relaciones comerciales y financieras entre ambos. *Ceteris paribus*, éstas provocan costos para el o los sancionados, pues sus productos pierden mercados en los que puedan colocarse, sus fuentes de inversión disminuyen, se le niegan importaciones críticas o se encarecen las importaciones de proveedores sustitutos.⁴⁴ Ya que se supone que el sancionado es un actor racional, se espera que éste cambie sus políticas por otras menos problemáticas.⁴⁵

⁴¹ Hossein Askari, *et. al.*, *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Westport, Praeger, 2003.

⁴² Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 3.

⁴³ A lo largo del texto empleo indistintamente las palabras “pena”, “sanción” o “castigo” para referirme a una “sanción económica”.

⁴⁴ Hufbauer, *et. al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁵ Ray Takeyh y Suzanne Maloney, “The Self-limiting Success of Iran Sanctions”, *International Affairs*, vol. 87, núm. 6, 2011, p. 1310.

Sin embargo, la lógica de estas medidas no es infalible. Por lo general, las fuerzas del mercado minan los efectos de las sanciones financieras,⁴⁶ ya que el sancionado tiene la posibilidad de buscar otros patrocinadores y reorientar sus patrones de inversión a otras economías.⁴⁷ También es posible que los costos que imponga la sanción no sean lo suficientemente altos para obligar a un cambio de política, ya que en este caso, los beneficios que el sancionado obtiene de continuarla son mayores. Otra posibilidad es que el castigado evada los efectos de las sanciones comerciales por medio de la reventa a terceros, redes de contrabando o sustitución de importaciones.⁴⁸

Un ejemplo ilustra aquellos acomodos. Poco después de la declaración unilateral de independencia de Rodesia del Sur en 1965 –hasta entonces dominio británico– Reino Unido y EUA le impusieron sanciones.⁴⁹ El primer ministro británico, James Harold Wilson (1964-1970), encabezó el esfuerzo de sanción planteando que las medidas escalaran gradualmente: de selectivas y parciales a generales y totales. Su objetivo era provocar la desintegración política de la coalición gobernante en el país africano, al privarlos de todo tipo de importaciones y prevenir que exportaran las riquezas del territorio.⁵⁰ Por lo tanto, el ministro Wilson buscó el apoyo de otros Estados y logró que el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (CSONU) aprobara,

⁴⁶ Hufbauer, *et. al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁷ Un ejemplo de este fenómeno es que después de que el gobierno de Estados Unidos implementara sanciones a Irán, en 1980, las compañías europeas asumieron el comercio que antes sostenían las firmas estadounidenses (Wood, “A Hand upon the Throat . . .”, *art. cit.*, p. 503).

⁴⁸ Una clara muestra de la sustitución de importaciones ocurrió durante la primera guerra del Golfo Pérsico, cuando el gobierno iraní reemplazó los misiles antitanque estadounidenses con los de manufactura nacional. Alex Vines, “Review Article . . .”, *art. cit.*; Alex Johnston, “Weapon Embargoes Easily Bypassed, Report Says”, *The Epoch Times*, 3 de mayo de 2012, en theepochtimes.com/n2/world/, consultado el 24 de noviembre de 2012.

⁴⁹ Johan Galtung, “On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia”, *World Politics*, vol. 19, núm. 3, 1967, p. 392.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 393.

en 1968, una resolución que instaba al resto de países a imponer sanciones a Rodesia.⁵¹ Sin embargo, Sudáfrica y Portugal rechazaron estas medidas y continuaron sus relaciones comerciales, por lo que debilitaron el esfuerzo sancionador. En otras palabras, aquellas economías sustituyeron a Reino Unido como el principal socio comercial y se convirtieron en canales de reventa a terceros, por los que fluyeron las importaciones y exportaciones del Estado recién independizado.

El castigo económico no es la única forma que tiene un Estado para obligar un cambio de política o conducta de otro Estado. De acuerdo con David Baldwin, la implementación de sanciones es una de las tres opciones disponibles que tienen los Estados para la acción coercitiva frente a otro Estado,⁵² comúnmente aplicadas para avanzar un objetivo de política exterior.⁵³ Baldwin plantea una suerte de continuo, en el que la acción diplomática –manifestaciones públicas de rechazo, condenas en foros internacionales y declaraciones de crítica– es la respuesta más tenue, las sanciones económicas, la mediana, y la intervención militar, el recurso más intenso. Este autor también argumenta que los Estados prefieren emplear los castigos económicos sobre otras opciones de coerción, pues los costos para el sancionado pueden ser altos, sin que el sancionador se involucre en un conflicto armado.⁵⁴

⁵¹ United Nations Security Council, *Resolution 217 (1965)*, 20 de noviembre de 1965, S/RES/217 (1965), en daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/223/48/IMG/NR022348.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.

⁵² Cfr. David Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton, University Press, 1985.

⁵³ Stephen Krasner identifica que los objetivos de política exterior de un presidente son proveer las condiciones para defender y aumentar la seguridad nacional e intereses económicos en el exterior, así como su reputación internacional; es posible que al avanzar alguno se debilite otro. Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials and U.S. Foreign Policy*, New Jersey, Princeton University Press, 1978, pp. 13-14.

⁵⁴ Cfr. David Baldwin, “The Sanctions Debate and the Logic of Choice”, *International Security*, vol. 24, núm. 3, 1999, pp. 80-107.

Uno de los ejemplos que mejor ilustran aquel continuo es el incremental uso de coerción previo al inicio de la Segunda Guerra del Golfo. Cuando el ejército de Irak invadió Kuwait en 1990, la primera reacción del gobierno de Estados Unidos, así como de otras naciones, fue solicitar por la vía diplomática el retiro de tropas iraquíes.⁵⁵ El presidente estadounidense George H. W. Bush (1989-1993) indicó en una conferencia de prensa, poco después de la invasión, que no se toleraría la violación a la soberanía kuwaití.⁵⁶ Ante la negativa iraquí a replegar sus tropas, el gobierno estadounidense acordó con otros Estados que reprobaban la invasión de Irak imponer de forma conjunta amplias sanciones a la economía iraquí. Gracias a este consenso, el CSONU aprobó la resolución 661, que instaba a los miembros de la organización internacional a suspender las importaciones provenientes de los países en conflicto.⁵⁷ Cuando los iraquíes se negaron a retirarse, una fuerza de coalición, liderada por EUA y aprobada por el CSONU, puso en marcha la operación militar denominada “Tormenta del Desierto”.⁵⁸ En general, las tensiones entre Irak y otros Estados fueron incrementándose, al igual que las herramientas empleadas para coaccionar a ese país. En este ejemplo, el gobierno estadounidense pasó de la condena diplomática a las sanciones económicas. Dichas

⁵⁵ El resto de países también rechazó las acciones de bélicas de Irak. Este consenso propició que se adoptara la Resolución 660 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas. Este documento expresaba que el Consejo condenaba la agresión iraquí y exigía el retiro inmediato e incondicional de las tropas invasoras. United Nations Security Council, *Resolution 660 (1990)*, 2 de agosto de 1990, S/RES/660 (1990), en daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/576/21/IMG/NR057621.pdf , consultado el 3 de mayo de 2015.

⁵⁶ El comunicado completo que el presidente dijo a los reporteros fue: “I view very seriously our determination to reverse this aggression. There are an awful lot of countries that are in total accord with what I've just said. We will be working with them all for collective action. This will not stand. This will not stand, this aggression against Kuwait”. Thomas L. Friedman, “Bush Hinting Force, Declares Iraqi Assault 'Will not Stand'”, *New York Times*, 6 de agosto de 1990, en [nytimes.com/1990/08/06/world/iraqi-invasion-bush-hinting-force-declares-iraqi-assault-will-not-stand-proxy.html](https://www.nytimes.com/1990/08/06/world/iraqi-invasion-bush-hinting-force-declares-iraqi-assault-will-not-stand-proxy.html), consultado el 12 de octubre de 2014.

⁵⁷ United Nations Security Council, *Resolution 661 (1990)*, 6 de agosto de 1990, S/RES/661 (1990), en daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/576/22/IMG/NR057622.pdf , consultado el 3 de mayo de 2015.

⁵⁸ A. Cooper Drury, “Sanctions as Coercive Diplomacy...”, art. cit., p. 487.

sanciones no condujeron a un cambio de política por parte de Irak, por lo que finalmente Estados Unidos decidió afrontar el costo de iniciar acciones bélicas.

Cooper Drury precisa la propuesta de Baldwin; Drury insiste en que los castigos económicos no siempre son el punto medio entre la acción diplomática y militar. A la inversa, sostiene que si el tomador de decisiones considera que el objetivo no tiene la importancia suficiente para afrontar los costos de emprender una acción militar, es probable que no esté dispuesto más que a realizar condenas diplomáticas o imponer sanciones.⁵⁹

La reacción de EUA y de la Comunidad Europea (CE) ante la crisis de los rehenes en Irán de 1979 ilustra el argumento de Drury. En protesta por el permiso de entrada a su territorio que EUA concedió al depuesto monarca iraní, un grupo de estudiantes rodeó y tomó la embajada estadounidense en Teherán.⁶⁰ Por más de un año, los iraníes mantuvieron como rehenes a más de 50 ciudadanos de EUA que ahí trabajaban.⁶¹ En aquella ocasión, el gobierno estadounidense buscó llegar a un acuerdo diplomático para su liberación, pero el gobierno de Irán rechazó estos acercamientos, así como los intentos de mediación y solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por ejemplo, los iraníes ignoraron la resolución del CSONU, aprobada en diciembre de 1979, que pedía “en los términos diplomáticos más enfáticos que el personal diplomático sea

⁵⁹ *Ibid.*, p. 487.

⁶⁰ U.S. Department of State Office of the Historian, “A Short History of the Department of State: The Iranian Hostage Crisis”, U.S. Department of State (dirección electrónica), en history.state.gov/departmenthistory/short-history/iraniancrises, consultado el 12 de agosto de 2014.

⁶¹ Homer E. Moyer y Linda A. Mabry, “Export Controls as Instruments of Foreign Policy: The History, Legal Issues and Policy Lessons of Three Recent Cases”, *Law & Policy in International Business*, vol. 15, núm. 1, 1983, p. 15.

liberado sin atraso y que les sea otorgada protección.”⁶² El presidente estadounidense James Earl Carter (1977-1981) entonces buscó consensuar con otros países, en aquel órgano internacional, la imposición de sanciones económicas a Irán con el objetivo de presionarlo para que entregara a los diplomáticos. Al no conseguirlo, el gobierno estadounidense decidió imponer castigos unilaterales y buscó el apoyo de otros Estados para formar una coalición de voluntarios.⁶³ La Comunidad Europea respaldó el esfuerzo que encabezaba EUA. Por lo tanto, los europeos impusieron sanciones que consistían en restricciones de importación para productos iraníes.⁶⁴ En este ejemplo, la tensión entre Estados escaló y de sólo emplear condenas diplomáticas se pasó a imponer penas económicas. No obstante, los beneficios de intentar liberar a los estadounidenses capturados no parecieron superar los costos de una acción militar contra Irán, por lo que el tomador de decisiones, el presidente James E. Carter, no recurrió a ella.

Aunque las sanciones económicas tengan un mecanismo similar, hay variedad de éstas medidas. Por lo tanto, es relevante distinguir sus diferencias. Éstas se pueden clasificar según: a) el objetivo que persiguen, b) los medios que emplean y c) el número de Estados que las implementan.

SANCIONES SEGÚN EL OBJETIVO QUE PERSIGUEN

Gary Hufbauer y sus colaboradores sostienen que los castigos económicos pueden buscar que el sancionado realice un modesto o significativo cambio de política, la

⁶² United Nations Security Council, *Resolution 457 (1979)*, 4 de diciembre de 1979, S/RES/457 (1990), en daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/370/71/IMG/NR037071.pdf , consultado el 3 de mayo de 2015.

⁶³ Moyer y Mabry, “Export Controls as Instruments...”, art. cit., p. 12.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 20.

desestabilización de su gobierno, entorpecerle una aventura militar o afectar su potencial bélico.⁶⁵ David Lektzian y Mark Souva refutan esta clasificación,⁶⁶ pues argumentando que entorpecer el potencial o una aventura militar, así como la desestabilización del gobierno del sancionado son cambios significativos de política. Por lo tanto, ellos proponen una división dicotómica de cambios de política menores y mayores. Otros académicos identifican que las sanciones también pueden tener objetivos simbólicos⁶⁷ –destinados a enviar un mensaje a actores internacionales–, legales⁶⁸ –para alterar normas internacionales– o atender a demandas de grupos nacionales.⁶⁹ Una medida sancionadora puede no limitarse a tener un solo objetivo. Por ejemplo, las sanciones que la Liga de Naciones impuso a Italia cuando ésta agredió a Abisinia en 1935 tenían un doble fin. Por

⁶⁵ Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions Reconsidered*, *op. cit.*, p. 155 ss.

⁶⁶ David Lektzian y Mark Souva, “An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, núm. 6, 2007, p. 860.

⁶⁷ Kim Richard Nossal, “International Sanctions as International Punishment”, *International Organization*, vol. 43, núm. 2, 1989, pp. 301-322; Valerie Schwebach, “Sanctions as Signals: A Line in the Sand or Lack of Resolve”, en Steve Chan y Alfred Drury (eds.), *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*, Londres, Macmillan, 1996. El uso simbólico de las sanciones no siempre tenía fines internacionalmente relevantes. Para 1999, el gobierno de Estados Unidos de América implementaba una sanción económica –*Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act, 1999*– que tenía como objetivo incentivar que los diplomáticos extranjeros en su territorio pagaran sus multas de estacionamiento. (Dianne E. Rennack y Robert D. Shuey, *Economic Sanctions to Achieve Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law*, Washington D.C., Congressional Research Service, noviembre de 1999, p. 25, en fpc.state.gov/documents/organization/101727.pdf, consultado el 30 de agosto de 2014).

⁶⁸ Ver Daniel W. Fisk, “Economic Sanctions: The Cuba Embargo Revisited”, en Steve Chan y Alfred Drury (eds.), *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*, Londres, Macmillan, 1996, pp. 65-85. James Barber sostiene que una sanción económica tiene objetivos primarios (el comportamiento del Estado sancionado), secundarios (la posición y reputación del sancionador) y terciarios (la estructura y comportamiento del sistema internacional). Sobre los últimos, argumenta que las sanciones impuestas a Rodesia, mencionadas arriba, pueden ser interpretadas como la implementación de una nueva norma internacional de igualdad racial. James Barber, “Economic Sanctions as Policy Instrument”, *International Affairs*, vol. 55, núm. 3, 1979, pp. 383 ss.

⁶⁹ Ver James Lindsey, “Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination”, *International Studies Quarterly*, vol. 30, núm. 2, 1986, pp. 153-173; William H. Kaempfer y Anton David Lowenberg, *International Economic Sanctions: A Public Choice Perspective*, Boulder, Westview Press, 1992; Richard Stuart Olson, “Economic Coercion in World Politics With a Focus on North-South Relations”, *World Politics*, vol. 31, núm. 4, 1979, pp. 471-494.

un lado, buscaban obligar al gobierno italiano para que retirara sus tropas;⁷⁰ por otro, enviaban un mensaje al resto de los países para desincentivar que otros cometieran actos similares.⁷¹

La literatura sobre sanciones vincula el tipo de objetivo con su grado de éxito. Gary C. Hufbauer y sus colaboradores sostienen que estas medidas son exitosas en un 51% de las ocasiones que se implementan para provocar que el sancionado haga un cambio de política modesto, 30% cuando pretenden obligarlo a que realice una modificación de política importante y 21% si intentan entorpecerle una aventura militar.⁷² Además del tipo de objetivo, hay otras razones que explican su efectividad. Por un lado, Drury insiste en que mientras más costosa sea la pena económica para el sancionado, mayor será la posibilidad de éxito;⁷³ por otro, David Lektzian y Mark Souva argumentan que el efecto económico depende de las instituciones políticas del Estado castigado. De acuerdo con su propuesta, los sistemas políticos no democráticos son menos vulnerables a la coerción económica que los Estados democráticos. Lektzian y Souva sostienen que esto se debe a que el éxito de las sanciones depende del costo político para el liderazgo.⁷⁴

⁷⁰ Richard N. Haass y Gary C. Hufbauer, *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1998, en ciaonet.org.ezproxy.library.ubc.ca/book/har01/har01ab.html, consultado el 7 de mayo de 2015.

⁷¹ Barber, “Economic sanctions...”, art. cit., p. 369.

⁷² Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, op. cit., p. 158.

⁷³ Drury, “Revisiting economic sanctions...”, art. cit., p. 508. Daniel Griswold, director del Centro de Estudios de Política Comercial en el Instituto Cato, sostiene que el efecto de las sanciones sobre los regímenes autócratas es concentrar el poder económico en manos del gobierno y reducir el de los ciudadanos. Daniel Griswold, “Going Alone on Economic Sanctions Hurts US More Than Foes”, análisis de política, Cato Institute (dirección electrónica), 27 de noviembre de 2000, en cato.org/publications/commentary/going-alone-economic-sanctions-hurts-us-more-foes, consultado el 20 de octubre de 2014.

⁷⁴ Lektzian y Souva, “An Institutional Theory...”, art. cit., p. 852.

Algunos autores, como Johan Galtung⁷⁵, incluso argumentan que una sanción severa puede beneficiar al gobierno que la padece, pues sirve de “chivo expiatorio” para las debilidades de su gestión y resulta útil para promover una respuesta nacionalista (el llamado efecto *rally 'round the flag*).⁷⁶ Por estas razones, Hufbauer acierta al argumentar que las sanciones deben ser como un traje fino, cuidadosamente confeccionadas a la forma del objetivo.⁷⁷

SANCIONES SEGÚN LOS MEDIOS QUE SE EMPLEAN

No todas las sanciones emplean los mismos medios: unas se implementan al restringir las relaciones comerciales, otras limitan los movimientos financieros y algunas son mezcla de ambas. Las primeras, también llamadas embargos o bloqueos comerciales, implican la suspensión de importaciones o exportaciones respecto a un país. En este sentido, el alcance puede variar; es general al incluir todo tipo de productos, o específicamente si se limita a un solo bien. Por ejemplo, durante la crisis de los rehenes en Irán descrita anteriormente arriba, el presidente estadounidense implementó una sanción comercial específica al prohibir –el 12 de noviembre de 1979– todas las futuras importaciones de hidrocarburos iraníes.⁷⁸

⁷⁵ Para consultar explicaciones más elaboradas sobre cómo las sanciones pueden fortalecer al gobierno sancionado, ver Galtung, “On the Effects...”, art. cit., pp. 409 *ss*; y Pape, “Why Economic Sanctions...”, art. cit., p. 93 *ss*.

⁷⁶ Este efecto se caracteriza por una reducción de las críticas dirigidas a la administración gubernamental y un aumento en la popularidad del líder nacional. John Mueller, “Presidential Popularity from Truman to Johnson”, *The American Political Science Review*, núm. 64, 1970, pp.18-34.

⁷⁷ El texto original del que se extrae esta comparación es: “Like a fine suit, sanctions should be carefully tailored to the shape of the objective. Equally important, prudent leaders should consider, in advance, how they or their successors will discard or refashion the old suit when it no longer serves its original purpose” (Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 178).

⁷⁸ El presidente Jimmy Carter pudo poner en práctica esta medida por la facultad que le otorgaba la sección 232 del *Trade Expansion Act* (Moyer y Mabry, “Export Controls as Instruments...”, art. cit., p. 10).

Junto con el cierre total de la aduana a las importaciones de ciertos productos, los bloqueos comerciales pueden consistir en restricciones a la exportación de bienes de acuerdo a su destino o consecuencias jurídicas para empresas, personas o instituciones que violen el embargo. Por ejemplo, según la sección 2410 del *US Code* –compilación y codificación de la legislación federal general de los Estados Unidos de América– se estipulan multas hasta por cinco veces el valor de lo exportado a un país sancionado económicamente, se contemplan 10 años de prisión a los responsables y la revocación de la licencia de exportación que se utilizó, además de las penas administrativas.⁷⁹ Aunque se elaborará sobre esto más adelante, cabe señalar ahora que leyes como éstas sólo son aplicables a quienes estén sujetos a la jurisdicción estadounidense. No obstante, el gobierno de EUA ha buscado la aplicación extraterritorial de sus normas por medio de cuestionables argumentos legales y coerción.

Otra forma de poner en práctica las sanciones económicas es empleando medidas financieras. Éstas pueden incluir el congelamiento de ciertas cuentas en instituciones bancarias en jurisdicción del sancionador, la prohibición a que los sancionados empleen este mercado financiero o la suspensión del envío de fondos de ayuda. La estructura de dicho sistema permite monitorear y restringir este tipo de transacciones –es decir, imponer costos por violar una sanción– de forma relativamente sencilla. En general, las medidas financieras suelen ser más efectivas que las comerciales.⁸⁰ No sólo los principales flujos son operados por un número reducido de actores, como gobiernos e

⁷⁹ Ver la sección 2410.c.2 de U.S. Congress, “Title 50, Appendix–War and National Defense”, *U.S. Code*, en law.cornell.edu/uscode/html/uscode50a/usc_sup_05_50.html, consultado el 20 de agosto de 2014.

⁸⁰ Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 46.

instituciones financieras internacionales, sino que éstos están mucho más regulados que las comercializadoras en cuanto a transacciones a través de fronteras.⁸¹

SANCIONES SEGÚN EL NÚMERO DE ESTADOS QUE LAS IMPLEMENTAN

Las sanciones no siempre son un esfuerzo multilateral en el marco de alguna organización internacional como la ONU. Daniel Drezner experto en este tema, sostiene que las sanciones pueden también ser multilaterales sin contar con el apoyo de una organización internacional o sólo unilaterales.⁸² De este modo, por ejemplo, las sanciones pueden ser impuestas por la Liga de Naciones en contra de Italia, por EUA y la Comunidad Europea en contra de Irán, o sólo por el Reino Unido en contra de Rodesia.

Asimismo, Drezner sostiene que sin el respaldo de alguna institución internacional, la cooperación para la puesta en marcha de la medida es muy frágil. Esto se debe a que los Estados sancionadores, sin contar con una norma internacional que legitime y dé fuerza a la coalición, son propensos a reiniciar las relaciones comerciales o financieras después de un tiempo.⁸³ Ya que algunos Estados defecionan, es posible que se forme una masa crítica de desertores y la medida pierda credibilidad.

En cualquiera de los tres escenarios –que la implementación de la medida sea multilateral en el marco de una organización internacional, multilateral fuera de una organización internacional, o unilateral– siempre hay un sancionador principal o líder. Hufbauer denomina así al principal autor de las sanciones,⁸⁴ en otras palabras, el país que

⁸¹ *Loc. cit.*

⁸² *Cfr.* Daniel Drezner, “Bargaining Enforcement and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?”, *International Organization*, vol. 54, núm. 1, 2000, pp. 73-102.

⁸³ *Ibid.*, p. 75 ss.

⁸⁴ Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 43.

las propone y promueve. Por ejemplo, Estados Unidos fue el líder durante las sanciones a Irak a principios de los años noventa, y Reino Unido lo fue frente a la declaración unilateral de independencia de Rodesia.

Ya que no necesariamente un asunto provoca el mismo interés o relevancia para todos los países –es decir, dada la asimetría de intereses–,⁸⁵ el sancionador principal es quien organiza y busca la cooperación de otros Estados mediante consultas bilaterales o en instituciones internacionales. Sin embargo, una estrategia más asertiva para convencer a potenciales sancionadores a que se unan al esfuerzo es la vinculación de la política de castigo con otros temas. El líder entonces dará credibilidad a su compromiso con la sanción por medio de la amenaza de imponer costos a los Estados que la violen o promesas de algún beneficio para los que actúen de acuerdo con ella.⁸⁶

Aquellas medidas coercitivas adicionales que se emplean para conseguir cooperación internacional se denominan sanciones secundarias.⁸⁷ A la inversa de las primarias –que se dirigen al país al que se busca presionar para que cambie una política–, las secundarias se concentran en incidir sobre los socios comerciales del sancionado y sobre terceros. Dos ejemplos ilustran cómo se emplean estas medidas.

El primer caso ocurrió en 1981, año en que el gobierno polaco decretó la Ley Marcial.⁸⁸ En respuesta, el presidente estadounidense Ronald Reagan (1981-1989)

⁸⁵ Hay dos modelos que explican la cooperación. Por un lado, el neoliberal explica que intereses comunes llevan a la acción colectiva; por el otro, el realista se concentra en decisiones estratégicas. Esta investigación se inclina por el enfoque realista, ya que rechaza el supuesto que todos los Estados tengan el mismo interés en llevar a cabo una acción específica, como la implementación de sanciones económicas. Véase Joseph M. Grieco, *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, Nueva York, Cornell University Press, 1990.

⁸⁶ Lisa Martin, "Credibility, Costs and Institutions: Cooperation on Economic Sanctions", *World Politics*, vol. 45, núm. 3, 1993, pp. 430 ss.

⁸⁷ Drezner, "Bargaining, Enforcement and Multilateral Sanctions...", art. cit., p. 77.

⁸⁸ Martin, "Credibility, Costs and Institutions...", art. cit., p. 406.

impuso sanciones económicas en contra de la desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), convencido de que el Kremlin y las autoridades soviéticas eran los responsables de la política en Polonia. Estas medidas prohibían que empresas estadounidenses y sus subsidiarias proveyeran materiales destinados a la construcción de un gasoducto que buscaba conectar los yacimientos en el Cáucaso con Europa. Sobra recalcar que este proyecto era muy importante para la URSS. No obstante, una vez puesta en marcha la sanción primaria, las empresas europeas comenzaron a sustituir a los bienes de EUA, permitiendo que la construcción del ducto continuara. Con tal de conseguir la participación de aquéllas en la medida, el gobierno de Estados Unidos buscó, en junio de 1982, aplicar extraterritorialmente su ley y amenazó con proscribir a esos proveedores del mercado estadounidense. En este ejemplo, EUA era el sancionador líder, el país a sancionar era la Unión Soviética, la lógica de la medida era coaccionar para que se suspendiera la Ley Marcial en Polonia y las sanciones secundarias eran las penas a las que se enfrentarían las empresas europeas (potenciales sancionadores).

El segundo caso tuvo lugar en 1996, a propósito de las sanciones contenidas en la Ley estadounidense Helms-Burton. De nuevo Estados Unidos era el sancionador líder, pero ahora las sanciones primarias estaban dirigidas contra Cuba. Éstas trataban de evitar que estadounidenses invirtieran en ese país al imponer multas a quienes lo hicieran u ordenando la confiscación de algunos de sus bienes⁸⁹. Las sanciones secundarias fueron extraterritoriales, pues ampliaron la sanción a compañías extranjeras que invirtieran en la isla, imponiéndoles la proscripción del mercado estadounidense.⁹⁰

⁸⁹ U.S. Congress, *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996*, sec. 103, en gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-110/pdf/STATUTE-110-Pg785.pdf, consultado el 20 de agosto de 2014.

⁹⁰ Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 135.

Es importante ahondar sobre las sanciones que tienen pretensiones extraterritoriales. En el derecho internacional, se define la extraterritorialidad como la operación de leyes sobre las personas más allá de los límites del Estado que las promulga, pero que todavía están sujetos a ellas.⁹¹ Es decir, un Estado, cuando impone una sanción extraterritorial, dice tener jurisdicción sobre actores fuera de sus fronteras. Llevada al extremo, una sanción extraterritorial puede emplear argucias legales para reclamar jurisdicción sobre actores extranjeros, con el fin de lograr que éstos actúen de acuerdo con lo que estipula. Un breve análisis de la sanción estadounidense de junio de 1982 contra el gasoducto soviético, considerada entonces sin precedentes,⁹² ilustra este mecanismo.

Tradicionalmente EUA, bajo la autoridad del *Export Administration Act of 1979* (EAA),⁹³ había considerado dentro de su jurisdicción a las reexportaciones de bienes o tecnología estadounidense, las exportaciones de bienes de origen extranjero que incluyeran partes o componentes estadounidenses y las exportaciones de bienes de origen extranjero producto de tecnología de origen estadounidense. No obstante, la sanción al gasoducto impuso controles directos a las exportaciones de bienes completamente de origen extranjero por subsidiarias de compañías estadounidenses. Además, prohibió a compañías extranjeras no afiliadas a empresas en que exportaran productos manufacturados con tecnología adquirida por acuerdos de licencia con compañías estadounidenses, a pesar de que la tecnología no estaba sujeta a las restricciones de

⁹¹ Shirelle Phelps y Jeffrey Lehman (eds.), *West's Encyclopedia of American Law*, Detroit, Gale, 2005, s. v. *EXTRATERRITORIALITY*.

⁹² Moyer y Mabry, "Export Controls as Instruments...", art. cit., p. 108.

⁹³ U.S. Congress, *Export Administration Act of 1979*, en gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg503.pdf, consultado el 20 de agosto de 2014.

control de exportaciones cuando se exportó originalmente de los EU.⁹⁴ En otras palabras, el gobierno de Estados Unidos buscó detener la provisión de materiales para el gasoducto soviético al argumentar que, a pesar de ser empresas completamente de capital europeo, con fábricas en Europa, estaban bajo la jurisdicción estadounidense –por lo que podrían sujetarse a multas y penas–, ya que empleaban tecnología adquirida de los EUA.⁹⁵

Una vez que se definieron y clasificaron las sanciones económicas, se ahondó en sus propósitos y eficacia, falta desarrollar el tema sobre la modificación que las sanciones provocan en la estructura de incentivos. Asimismo, es necesario ahondar sobre las conductas esperadas de los diferentes actores que intervienen en la sanción, suponiendo que éstos son racionales. Por lo tanto, a continuación se exploran las interacciones entre el sancionado, sus socios, el sancionador y las estrategias que éste emplea para incrementar la capacidad coercitiva de una sanción. De este modo, al concentrar la atención en las relaciones entre los sancionadores, más que en las del sancionador con el sancionado, se podrá entender lo paradójico de las exenciones.

Que un Estado sea un sancionador líder implica que tiene interés por llevar a cabo la sanción. En ese sentido, es racional que busque garantizar la eficacia de la misma. Dado que las sanciones unilaterales son poco efectivas, pues el sancionado buscará socios alternativos,⁹⁶ es probable que el sancionador intente coordinar un esfuerzo multilateral. Según Robert Gilpin, esto es imprescindible para su éxito, ya que reduce el número de

⁹⁴ Moyer y Mabry, “Export Controls as Instruments...”, art. cit., pp. 109 ss.

⁹⁵ Basta señalar que dicha argumentación jurídica fue cuestionada por su retroactividad y su inusual agresividad contra los potenciales sancionadores. *Ibid.*, p. 110.

⁹⁶ Lektzian y Souva, “An Institutional Theory...”, art. cit., p. 850.

posibles nuevos proveedores y aumenta los costos al sancionado.⁹⁷ Si la cooperación internacional es amplia, los intentos del sancionado por conseguir apoyo para traspasar los límites impuestos al comercio serán en vano, ya que estará aislado.⁹⁸ Por lo tanto, los costos que le impondrá la sanción serán mayores y menos eludibles.

Elena McLean sostiene que las posibilidades de éxito de una sanción aumentan cuando los principales socios comerciales y financieros del sancionado participan en el esfuerzo de sanción. La lógica es que la interrupción de grandes flujos comerciales conlleva mayor vulnerabilidad para el sancionado, pues le será más difícil remplazar a un socio importante que a uno marginal.⁹⁹ Por lo tanto, el sancionador toma acciones respecto a otros Estados con tal de fortalecer su política. Como ya se mencionó, puede poner en práctica sanciones secundarias para incentivar la cooperación de terceros.

Las relaciones comerciales y financieras bilaterales entre distintos países varían. Algunas economías están más ligadas entre sí que otras. Por ejemplo, EUA intercambia muchos más bienes con China que con Irán, y éste intercambia más productos con China que con EU.¹⁰⁰ Es decir, la economía china está mucho más vinculada a la iraní o estadounidense, que la de Irán con la de Estados Unidos. Por lo tanto, si EUA sanciona a

⁹⁷ Ver Robert Gilpin, "Structural Constraints on Economic Leverage: Market Type Systems", en Gordon H. McCormick y Richard E. Bissell (eds.), *Strategic Dimensions of Economic Behavior*, Nueva York, Praeger, 1984, pp. 105-128. La investigación realizada por Bapat y Morgan pone a prueba el argumento que cuestiona el éxito de las sanciones multilaterales sobre las unilaterales. La conclusión de su análisis refuerza la idea que la cooperación hace más efectiva la implementación de sanciones. (Bapat y Morgan, "Multilateral versus Unilateral Sanctions...", art. cit., pp. 1075-1094).

⁹⁸ Martin, "Credibility, Costs and Institutions...", art. cit., p. 408 ss.

⁹⁹ Elena McLean y Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Economic Partners and the Success of Economic Sanctions", *International Studies Quarterly*, vol. 54, núm. 2, 2010, p. 428 ss.

¹⁰⁰ Organización Mundial de Comercio, "Iran", *World Trade Organization Trade Profiles* (dirección electrónica), marzo 2014, en stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Country=IR&Language=E, consultado el 26 de octubre de 2014.

Irán, es probable que busque la cooperación de China para darle fuerza a su política, tal como sostiene Elena McLean.

El Estado que impone la medida hará lo posible para que ningún país interfiera con el esfuerzo sancionador.¹⁰¹ En este sentido, no sólo buscará que los socios del sancionado interrumpan sus relaciones económicas, sino que también intentará que otros no inicien o aumenten su comercio con éste. Los incentivos para violar un esfuerzo de sanción pueden ser tanto económicos como políticos.¹⁰² Los primeros surgen por las leyes de mercado. Dado que las medidas restringen las importaciones del sancionado, la oferta para éste se reducirá. Ya que la demanda no disminuye en el mismo grado, el gobierno y empresas de ese país estarán dispuestos a pagar precios más altos por los mismos bienes. De forma similar, si la sanción económica busca limitar los bienes que el sancionado pueda exportar –al coaccionar a terceros a que detengan su compra– la demanda de esos productos, dado su origen, disminuirá. Por consiguiente, el sancionado aceptará un pago por debajo del precio de mercado. Dichas condiciones representan un comercio muy lucrativo que agentes económicos, empresas y gobiernos buscan aprovechar. Entre más severa sea la sanción, habrá más posibilidades de ganancia para quienes no participan en su implementación. Respecto a los incentivos políticos, éstos surgen principalmente de responsabilidades derivadas de alianzas y de ánimos por mejorar la imagen e influencia de quien viola la sanción.¹⁰³

¹⁰¹ Drezner, “Bargaining, Enforcement and Multilateral Sanctions...”, art. cit., p. 79.

¹⁰² Cfr. Hufbauer *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*

¹⁰³ Bryan R. Early estudia este tipo de entorpecimientos del esfuerzo de sanción y argumenta que la evidencia empírica niega que éstos, por sí solos, provoquen su fracaso. Sin embargo, sostiene que dichos impedimentos con incentivos tanto políticos, cuanto comerciales, provocan un poderoso efecto negativo en el éxito de la sanción. (Ver Bryan R. Early, “Unmasking the Black Knights: Sanction Busters and their Effects on the Success of Economic Sanctions”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 7, núm. 4, 2011, pp. 381-402).

El siguiente ejemplo aclara la diferencia entre los incentivos económicos y políticos de no unirse a un esfuerzo sancionador. Durante la Guerra Fría, la extinta Unión Soviética obstaculizó el castigo estadounidense sobre Cuba. Proveyó asistencia y otorgó al gobierno de la isla cuantiosos subsidios.¹⁰⁴ Sin embargo, estos se detuvieron a principios de la década de los noventa, a raíz de la desintegración del experimento soviético. Fue entonces cuando empresas europeas, mexicanas y canadienses aumentaron sus inversiones en el mercado cubano. Mientras que la desaparecida Unión Soviética violaba la sanción por consideraciones políticas; Canadá, México, Francia y España lo hacían claramente por ganancias económicas.

Frente a estos incentivos, están los costos que el sancionador líder impone a quienes entorpecen el esfuerzo de sanción.¹⁰⁵ Éstos pueden ser específicos, como la prohibición del ingreso a su territorio o el congelamiento de cuentas bancarias, o generales, como la suspensión del envío de ayuda financiera o el retiro de apoyo para solicitar préstamos en instituciones internacionales. Los costos también pueden ser menores, como el cobro de multas a empresas en su jurisdicción; o severas, como el cierre de su mercado a determinadas compañías o de cierta nacionalidad.

Sin embargo, no todos los países están en igualdad de condiciones para afrontar este tipo de políticas. William Kaempfer y Anton Lowenberg sostienen que es más probable que los Estados cercanos –política, cultural y económicamente– al sancionador

¹⁰⁴ Ver Donna Kaplowitz, *Anatomy of a Failed Embargo*, Boulder, Lynne Rienner, 1998 y William Leogrande y Julie M. Thomas, “Cuba’s Quest for Economic Independence”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, núm. 2, 2004, pp. 325-363.

¹⁰⁵ Cfr. William H. Kaempfer y Anton D. Lowenberg, “Unilateral versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective”, *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 1, 1999, pp. 37-58.

violen la sanción.¹⁰⁶ Los autores argumentan que al ser aliados del que impone la medida, será más difícil tomar represalias contra ellos que contra otros países.¹⁰⁷ Así lo demuestra la situación, descrita anteriormente, sobre la sanción estadounidense y la construcción del gasoducto soviético. En aquella ocasión, frente al rechazo a las sanciones de los gobiernos de Francia, Reino Unido y Alemania Occidental, el gobierno de Estados Unidos suspendió su medida para evitar los costos de iniciar una guerra comercial con sus aliados en Europa.¹⁰⁸

Con base en lo presentado hasta ahora, es posible pensar en un conjunto de acciones que, de acuerdo con las propuestas teóricas, se esperan de un sancionador. Si el gobierno de Estados Unidos establece una sanción en contra de Irán, es de esperarse que busque promover su éxito en lograr el cambio de política iraní. Para lograrlo, es previsible que emplee un medio financiero, ya que son más efectivos. Además, no se conformaría con poner en práctica la política de forma unilateral, por lo que asumiría el carácter de sancionador líder e intentaría convencer a otros países de que impongan restricciones similares. De no conseguir la cooperación de los principales socios de Irán, probablemente pondría en marcha sanciones secundarias contra los que no se sumen a las sanciones e impondría medidas extraterritoriales para coaccionar a actores extranjeros que comercian con Irán. Es decir, seguramente establecería multas o represalias legales a gobiernos, empresas o personas que violen la sanción. Si éstos estuviesen fuera de su territorio, quizá elaboraría una argumentación jurídica para someter a algunos de ellos a

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ En este sentido, Bryan R. Early identifica que, dentro del grupo de países cercanos al sancionador, aquellos con mayor probabilidad de violar la sanción son aquellos con un Producto Interno Bruto elevado, una política de comercio abierto y sostienen una fuerte relación con el sancionado. (Bryan R. Early, "Sleeping With Your Friend's Enemies: An Explanation of Sanctions-busting Trade", *International Studies Quarterly*, vol.53, núm. 1, 2009, p. 68).

¹⁰⁸ Martin, "Credibility, Costs and Institutions...", art. cit., p. 406.

su jurisdicción. Asimismo, buscaría prevenir que otros actores obstaculizaran el esfuerzo sancionador, al disminuir los incentivos económicos para hacerlo. Por último, dado que es más probable que los aliados del sancionador violen la medida, no extrañaría que éste pusiera en marcha algún mecanismo para evitar que aquéllos sostengan relaciones económicas con Irán.

Resulta un contrasentido que el gobierno estadounidense mine la efectividad y éxito de su sanción. No obstante, contrario a las predicciones teóricas, el gobierno de Estados Unidos ha suspendido medidas sancionadoras anunciadas e implementadas antes de que logaran sus objetivos. Esta conducta sigue sin ser ampliamente explorada, a pesar que ha ocurrido en varias ocasiones. Por ejemplo, en 1996, EUA otorgó exenciones a varios de sus socios frente a las medidas previstas en la *Helms-Burton Act* y la *Iran and Libia Sanctions Act*.¹⁰⁹ De igual forma, en 1998, el presidente estadounidense exentó a varios países a los que se les habrían impuesto sanciones conforme al *International Religious Act*.¹¹⁰

Otorgar una exención difiere de cancelar la sanción, acto definitivo, permanente y con efecto para todos los involucrados. La primera por lo general es temporal y/o selectiva. Es decir, si se trata de una sanción secundaria, sólo los actores a quienes se les otorgue una exención podrán, durante un tiempo determinado, continuar sus actividades comerciales y financieras con el sancionado, sin enfrentarse a represalias de quien promulgó la medida. Si el sancionador otorga permiso para no cumplir su sanción primaria, podría temporalmente continuar las transacciones con el que la padece. Pero las exenciones a las sanciones económicas disminuyen su eficacia, por lo que resulta

¹⁰⁹ Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 135.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 136.

paradójico que aquél que impone un castigo económico intentando conseguir un cambio de política por parte del sancionado, sea quien explícitamente permita que no se cumpla.

El presente trabajo analiza un caso en el que se presenta dicha conducta aparentemente paradójica. En 2012, el gobierno estadounidense exentó a los principales socios de Irán de una sanción que buscaba bloquear la comercialización de hidrocarburos iraníes, con el objetivo de coaccionarlo a que cancelara su programa nuclear. Para explicar esta decisión, en el siguiente capítulo se propone una lectura de la lógica de las exenciones para entender el uso estratégico que tienen estas dispensas al otorgar credibilidad a la política, abrir oportunidades de negociación y disminuir los efectos adversos de una política de sanciones. En suma, se argumentará que las exenciones a una sanción pueden utilizarse para aumentar las probabilidades que se ponga en práctica.

CAPÍTULO DOS

USO ESTRATÉGICO DE LAS EXENCIONES: CREDIBILIDAD, OPORTUNIDAD DE NEGOCIACIÓN Y DISMINUCIÓN DE COSTOS AL SANCIONADOR

Las exenciones aparentan ser un contrasentido. Como se describió en el capítulo anterior, resulta extraño que un Estado anuncie una sanción y luego otorgue permisos para incumplirla. A partir del enfoque tradicional de la teoría, esta acción debilita el esfuerzo sancionador y previene que otros Estados se adhieran a la política coercitiva. No conforme con esta interpretación, que lo único que hace es resaltar lo paradójico del asunto, en este capítulo aventuro una lectura distinta. Aunque en su formulación la revisión de la teoría de sanciones fue de gran relevancia, aquélla también se nutre de trabajos que pertenecen a otras áreas y autores como la teoría de negociación de Raymond Saner,¹¹¹ las reflexiones sobre diplomacia coercitiva de Thomas Schelling¹¹² y los resultados de experimentos sobre teoría económica de Madan Pillutla.¹¹³

Para explorar el enigma, planteo una hipótesis quizá igual de contradictoria que la situación que intenta esclarecer. Propongo que las exenciones a una sanción secundaria se emplean para incrementar las probabilidades de poner en marcha la sanción. En otras palabras, sostengo que al eximir a los potenciales sancionadores de cumplir con la totalidad de la sanción en el corto plazo, aumenta la probabilidad de que se lleve a cabo en el mediano y largo plazo. Para sustentar esta lectura recurro a tres argumentos, las

¹¹¹ Raymond Saner, *The Expert Negotiator*, La Haya, Kluwer Law International, 2000.

¹¹² Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, New Haven, Yale University Press, 1960 y Thomas Schelling, *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966.

¹¹³ Madan M. Pillutla y J. Keith Murnighan, "Unfairness, Anger, and Spite: Emotional Rejections of Ultimatum Offers", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 68, núm. 3, 1996, pp. 208–224.

exenciones: a) otorgan credibilidad a la política sancionadora; b) abren oportunidades de negociación, y c) disminuyen los costos al que sanciona. A su vez, estos puntos se apoyan en una serie de elementos que surgen del análisis de la teoría. A continuación se elabora sobre cada uno de ellos, con el fin de emplear el siguiente capítulo para evaluar esta propuesta.

CREDIBILIDAD

Lisa Martin,¹¹⁴ Daniel Drezner, David Letktzian y Richard Haass, entre otros académicos,¹¹⁵ señalan la importancia que tiene para la efectividad de una amenaza que sea creíble. Es decir, para que la coerción provoque una reacción no debe ser interpretada como un engaño o el resultado de alardear (“*bluffing*”). Lisa Martin emplea el término credibilidad para referirse a la condición en la que se estima que las afirmaciones son verdaderas.¹¹⁶ En particular, la académica usa el concepto para referirse al compromiso aparente del sancionador con la imposición de su política, y a su determinación para usar los recursos a su disposición o soportar los costos.

Cuando un Estado (llamémosle A) busca cambiar la política o comportamiento de otro Estado o Estados (B), debe elegir, de un abanico de opciones, qué herramienta de

¹¹⁴ Lisa Martin, "Credibility, Costs and Institutions: Cooperation on Economic Sanctions", *World Politics*, vol. 45, núm. 3, 1993, p. 430.

¹¹⁵ Cfr. Daniel Drezner, "Bargaining Enforcement and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?", *International Organization*, vol. 54, núm. 1, 2000, pp. 73-102; David Letktzian y Mark Souva, "An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, núm. 6, 2007, pp. 848-871; Richard N. Haass y Gary C. Hufbauer, *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1998, en ciaonet.org.ezproxy.library.ubc.ca/book/har01/har01ab.html, consultado el 7 de mayo de 2015; Tanya Alfredson y Azeta Cungu, "Negotiation Theory and Practice: A Review of the Literature", *EASYPol*, module 179, 2008, en fao.org/docs/up/easypol/550/4-5_negotiation_background_paper_179en.pdf, consultado el 24 de octubre de 2014.

¹¹⁶ Lisa Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton, University Press, 1992, p. 12.

política exterior emplear. Cooper Drury¹¹⁷ plantea que las alternativas son –ascendentes en costos y capacidad coercitiva– la condena diplomática, las sanciones económicas y la acción militar. Una vez que el primer recurso no fue exitoso, el Estado A puede llevar a cabo sanciones primarias en contra del Estado B. El comercio bilateral puede restringirse por completo, al detener exportaciones de bienes y tecnología hacia el territorio o actores de B, así como prohibir las importaciones que tengan ese origen. Asimismo, los intercambios financieros pueden bloquearse, al negar las transacciones binacionales entre instituciones bancarias, restringirse el otorgamiento de préstamos, congelarse cuentas y activos de nacionales de B.¹¹⁸ De tal suerte, el sancionador puede eliminar los vínculos financieros y comerciales con el sancionado. No obstante, la capacidad coercitiva de esta política es limitada.

No vivimos en un mundo de dos naciones. No sólo existen A y B, también están los Estados C, D, E... Esto implica que las relaciones de intercambio entre el sancionado y el sancionador, que se interrumpen luego de imponer la medida, pueden ser reemplazadas con relativa facilidad.¹¹⁹ Las exportaciones de B pueden cambiar de destinos, así como el origen de sus importaciones. Para evitar esta situación, el Estado A recurre a la implementación de sanciones secundarias. Ahora, como líder sancionador, A

¹¹⁷ A. Cooper Drury, “Sanctions as Coercive Diplomacy: The US President’s Decision to Initiate Economic Sanctions”, *Political Research Quarterly*, vol. 54, núm. 3, 2001, p. 487.

¹¹⁸ Gary Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2007, p. 45.

¹¹⁹ Bryan Early estudia qué actores tienen, en general, más probabilidades de contrarrestar la pérdida de transacciones a consecuencia de una sanción. Su investigación concluye que los aliados del sancionado, por encima de los enemigos del sancionador, son responsables de ayudar al coaccionado. *Cfr.* Bryan R. Early, “Unmasking the Black Knights: Sanction Busters and their Effects on the Success of Economic Sanctions”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 7, núm. 4, 2011, pp. 381-402.

presiona a terceros –llamados potenciales sancionadores–, preferentemente socios del sancionado,¹²⁰ para que se unan al esfuerzo de sanción.

Aquellas sanciones secundarias son medidas de coerción, amenazas. Lisa Martin se refiere a la validez del concepto.¹²¹ Ella rechaza que este término sea demasiado severo para denominar al intento que hace el líder sancionador por obtener la cooperación de otros Estados. Según sostiene, coerción es el término adecuado, pues se refiere a la interacción en la que el renuente potencial sancionador está siendo manipulado a realizar acciones que preferiría evitar.

La teoría de diplomacia coercitiva es útil para explicar las interacciones eminentemente comerciales que provocan las sanciones económicas, a pesar de estudiar escenarios distintos –dominados por tensiones, relaciones u objetivos para los que se emplean recursos militares o capacidad armada-. Thomas Schelling¹²² se refiere a las condiciones para que una medida de ese tipo sea efectiva. Él argumenta que su carácter coercitivo parte de que la represalia sea tanto anticipada, cuanto evitable por acomodo. En otras palabras, no es suficiente advertir “si das un paso más, te disparo,” también se requiere precisar, “pero si no lo das, no te disparo”.¹²³ Por lo tanto, la capacidad de una sanción secundaria no consta sólo del castigo que A implementará al Estado C, D, o cualquier otro, si deciden continuar siendo socios de B. Además, es necesario determinar la acción que, de seguirla, permitirá a C y D evadir la imposición de costos.

¹²⁰ El sancionador preferirá que se restrinjan los flujos comerciales y financieros más voluminosos entre los potenciales sancionadores y el coaccionado, ya que estos provocan más vulnerabilidad y más costos al interrumpirse y son más efectivos para presionarlo. Elena McLean y Taehee Whang, “Friends or Foes? Major Economic Partners and the Success of Economic Sanctions”, *International Studies Quarterly*, vol. 54, núm. 2, 2010, p. 429.

¹²¹ Martin, *Coercive Cooperation*, *op. cit.*, p. 26, n. 11.

¹²² Cfr. Schelling, *Arms and Influence*, *op. cit.* y Schelling, *The Strategy of Conflict*, *op. cit.*

¹²³ *Ibid.*, p. 74.

Las sanciones económicas difieren del uso de la fuerza física, analizada por la teoría de la diplomacia coercitiva, pues deliberadamente interrumpen el comercio, una relación caracterizada por la interdependencia.¹²⁴ David Baldwin define este concepto como dependencia mutua, que se identifica por la sensibilidad –situación en la que la acción de un actor tiene un efecto en el otro– y vulnerabilidad¹²⁵ –que se refiere a los costos de oportunidad de la ruptura de la relación para quienes participan. En otras palabras, el comercio de mercancías, así como ocurre en el mercado financiero, es un vínculo del cual se beneficia quien vende y quien compra los productos. Si estos intercambios se entorpecen o interrumpen, ambas partes incurrirán en costos. Frente a esta situación, si los potenciales sancionadores (C, D...) son socios del sancionado (B) y socios del sancionador (A), la implementación de la sanción secundaria (interrumpir relación de A con C, D...) sería onerosa para el que propone la política (A). Entre más altos sean estos costos para el sancionador más disminuye su credibilidad, pues los incentivos para no aplicarla son mayores.

De acuerdo con la lectura que propone esta investigación, las exenciones proveen dicha credibilidad a la política de sanción por medio de dos mecanismos. En primer lugar, convierten la acción sancionadora inmediata o ultimátum¹²⁶ en un proyecto de

¹²⁴ Robert Keohane y Joseph Nye desarrollaron la teoría de la interdependencia compleja; proponen que las sociedades están conectadas por canales múltiples (interestatales, transgubernamentales y transnacionales), que la agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara y que la fuerza militar es obsoleta en las relaciones entre Estados. En este sentido, el comercio puede encabezar la agenda binacional. Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977.

¹²⁵ David Baldwin, “Interdependence and Power: A Conceptual Analysis”, *International Organization*, vol. 34, núm. 4, 1980, pp. 504 ss.

¹²⁶ Paul Gordon Lauren define ultimátum como la comunicación emitida por un Estado o grupo de Estados para amenazar a otro de emplear medidas coercitivas a menos de que se actúe conforme a demandas formuladas dentro de un cierto tiempo límite. Paul Gordon Lauren, “Ultimata and Coercive Diplomacy”, *International Studies Quarterly*, vol. 16, núm. 2, 1972, p. 137.

mediano o largo plazo. Las sanciones económicas pueden entrar en vigor en el momento en que se dan a conocer. Otras tienen fechas establecidas para hacerlo, ya sea unos días – como la ley estadounidense llamada Helms-Burton¹²⁷ o incluso medio año después de anunciarse – como la sección 1245 de la ley estadounidense *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*.¹²⁸ No obstante, en el momento en que se aplicarán las sanciones, tiene lugar una situación de ultimátum en la que el coaccionado se ve forzado a elegir entre sólo dos alternativas: continuar con la conducta que provoca el castigo o ceder ante las demandas del que sanciona.¹²⁹

Las exenciones presentan una tercera vía, pues se otorgan al cumplir con cierto umbral de cooperación. Por consiguiente, el ultimátum, la obligación inmediata de cumplir con la totalidad de las demandas, deja paso a una situación de posible acomodo paulatino. En otras palabras, convierte la aplicación de la medida en un proyecto a mediano o largo plazo. En segundo lugar, sostengo que dichas medidas muestran la determinación del sancionador de actuar conforme a lo que estableció. No sólo envían la señal a los coaccionados de su disposición a soportar ciertos costos al imponer la medida –ya que puede no exentar a algún actor–, también, al ser selectiva, el que sanciona deja un espacio para la arbitrariedad, la cual permite presionar con el fin de obtener mayor grado de cooperación o acatamiento de los sancionados.

¹²⁷ U.S. Congress, *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996*, sec. 103, en gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-110/pdf/STATUTE-110-Pg785.pdf, consultado el 20 de agosto de 2014.

¹²⁸ U.S. Congress, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*, en gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hr1540enr/pdf/BILLS-112hr1540enr.pdf, consultado el 19 de octubre de 2012.

¹²⁹ Michel J. J. Handgraaf y sus colaboradores sostienen que todas las situaciones de ultimátum comparten un grupo de características: involucran dos actores, uno hace una propuesta y el otro debe responder aceptándola o rechazándola. Como tales, estas situaciones involucran una división de resultados e implican cierta comunicación entre las partes. (Michel J. J. Handgraaf, Eric Van Dijk y David De Cremer, “Social Utility in Ultimatum Bargaining”, *Social Justice Research*, vol. 16, núm. 3, 2003, p. 264).

Para ilustrar este argumento, considero prudente adelantar algunos elementos del caso de estudio y compararlo con el episodio de sanción estadounidense en contra de la Unión Soviética en 1982. Este último se empleó para ejemplificar algunos elementos teóricos en el capítulo anterior. Sin embargo, es importante recordar brevemente los hechos.¹³⁰ En 1981, el gobierno polaco impuso la Ley Marcial. El presidente estadounidense Ronald Reagan (1981-1989) determinó que esta orden provenía directamente desde Moscú, así que mostró su rechazo por aquella política al implementar sanciones económicas primarias en contra de la URSS. Al hacerlo, empresas europeas ocuparon el mercado que dejaron las estadounidenses. Para evitarlo, el gobierno de Estados Unidos de América (EUA) publicó sanciones secundarias en contra de actores en Europa. Frente a la falta de exenciones que proveyeran credibilidad a su amenaza, al modificar la situación de ultimátum y abrir una tercera alternativa, los gobiernos europeos evaluaron que Reagan alardeaba. La sanción que supuestamente se les aplicaría era la interrupción de la venta de tecnología y distintas multas a empresas –a partir de una aplicación extraterritorial de la jurisdicción estadounidense–, situación que marcaría el inicio de una guerra comercial con el Viejo Continente. Los costos de llevar a cabo la medida sancionadora eran tan altos que en Europa se desestimó la amenaza y continuaron surtiendo a los soviéticos. Poco antes de que entrara en vigor, el gobierno de Estados Unidos tomó la incómoda decisión de cancelar la sanción secundaria –y también la primaria–, lo que dañó su imagen y debilitó su credibilidad en futuras sanciones.¹³¹

¹³⁰ Homer E. Moyer y Linda A. Mabry ofrecen una detallada descripción de este proceso de sanción (“Export Controls as Instruments of Foreign Policy: The History, Legal Issues and Policy Lessons of Three Recent Cases”, *Law & Policy in International Business*, vol. 15, núm. 1, 1983, pp. 1-171).

¹³¹ Martín, *Coercive Cooperation*, *op. cit.*, p. 233.

A la inversa, en el caso de estudio de esta investigación –la sanción estadounidense a los socios comerciales de Irán– el sancionador consideró la posibilidad de otorgar exenciones. La función que éstas tuvieron fue mostrar la determinación de EUA con su política, por lo que le otorgaron credibilidad. Tal fue su efecto que incluso el gran consumidor de petróleo iraní¹³² e importantísimo socio estadounidense, la República Popular de China, no desestimó la amenaza y buscó obtener una exención.

Los socios comerciales de Estados Unidos, que estaban interesados en continuar sus relaciones con la Unión Soviética e Irán –pues ambos eran sus principales proveedores energéticos– fueron amenazados con la imposición de sanciones por el gobierno estadounidense, con el fin de obligarlos a cooperar. Un elemento que explica la variación en el resultado, desinterés frente a los soviéticos y cooperación en cuanto a la sanción iraní, es el empleo de las exenciones. Además de aumentar la credibilidad, éstas convierten una imposición en una suerte de negociación, lo que permite áreas de acomodo entre actores y, por lo tanto, aumentan las probabilidades de que se imponga la sanción.¹³³ A continuación se elabora sobre este tema.

¹³² En el 2010 y 2011, periodos anteriores al establecimiento de la sanción –contenida en la *National Defense Authorization Act 2012*, sección 1245, China era el principal socio iraní en el sector petrolero, pues adquiría una cuarta parte de sus exportaciones. (Institute of Energy Economics of Japan, *Recent Trends in Oil Supply from Iran*, junio 2012, en enen.iej.or.jp/data/4363.pdf, consultado el 25 de octubre de 2014).

¹³³ Como sostienen varios autores, si la credibilidad es suficiente y los costos que amenaza la sanción son significativos, ambas partes buscarán un acuerdo antes de que se implemente la sanción. Su objetivo será evitar un conflicto económicamente ineficiente. (Cfr. Daniel Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion”, *International Organization*, núm. 57, 2003, pp. 643–659 y Jonathan Eaton y Maxim Engers, “Sanctions: Some Simple Analytics”, *American Economic Review*, vol. 89, núm. 2, 1999, pp. 409–414). Dado que me refiero a sanciones secundarias, esperaríamos que aumentaran las probabilidades de que se implemente, aunque no se impongan los costos de la sanción sobre los potenciales sancionadores por haberseles entregado una exención. En otras palabras, el objetivo de la sanción secundaria (por ejemplo, coaccionar a los socios del sancionado para que detengan sus vínculos comerciales) se está alcanzando y la medida está en vigor, aunque no haya razones para hacerla efectiva.

POSIBILIDADES DE NEGOCIACIÓN

El segundo argumento que sustenta la hipótesis de este trabajo es que las exenciones abren un espacio de diálogo y negociación. Además de esto, aquellas medidas tendrán un efecto que dividirá la acción sancionadora en etapas, lo que fortalecerá su carácter de proyecto a mediano o largo plazo. Para sostener esta lectura presento cuatro puntos, las exenciones: a) reconocen los límites de los sancionados, b) eliminan la situación de ultimátum, c) permiten distintos grados de cooperación, y d) mantienen la inercia de la negociación.

Tener la voluntad para cambiar una conducta no necesariamente implica tener la capacidad de hacerlo, menos aún en un periodo de tiempo limitado. Por ejemplo, luego del desastre nuclear de Fukushima en marzo 2011, provocado por un tsunami, el gobierno japonés impulsó una política de reemplazo de esta fuente de energía como una forma de fortalecer la seguridad nacional.¹³⁴ Aunque la finalidad era prevenir desastres radioactivos similares, no era posible sustituir el origen del suministro de electricidad de forma inmediata. La construcción y conexión de nuevas plantas generadoras o el incremento de la capacidad de las existentes lleva tiempo, las modificaciones a los procesos productivos no son siempre expeditas. Algo similar ocurre con el suministro de recursos vitales como los hidrocarburos o alimentos. Por lo tanto, incluso si un potencial sancionador tiene la intención de unirse por completo a un esfuerzo de sanción, no le es posible modificar su conducta en el corto plazo, o cuando lo es, puede resultarle demasiado costoso.

¹³⁴ Masatsugu Hayashi y Larry Hughes, “The Policy Responses to the Fukushima Nuclear Accident and Their Effect on Japanese Energy Security”, *Energy Policy*, núm. 59, 2012, pp. 86-101.

Para el caso de las sanciones secundarias, las exenciones reconocen aquel límite que tiene el coaccionado para cooperar. Éste juega un papel muy importante en la negociación, pues modifica la Zona de Posible Acuerdo.¹³⁵ Es decir, reduce el máximo que el potencial sancionador espera dar y, por lo tanto, disminuye las posibles combinaciones de acuerdo entre las partes. Entre más restrictivo sea su límite, más altos serán los costos de cooperar con la sanción y menor será la asistencia que esté dispuesto a proporcionar. El sancionador, entonces, se enfrenta a lo que William I. Zartman identifica como el Dilema del Negociador.¹³⁶ Este consiste en la situación en la que entre más demandante sea una parte durante un ciclo de negociación, menor es la probabilidad de alcanzar un arreglo. A la inversa, la exención aumenta la expectativa de un acuerdo, pues abre la posibilidad para distintas rondas de pláticas en las que se moderan o se incrementan gradualmente las demandas hasta alcanzar el objetivo de la política.

Asimismo, de no tomarse en cuenta las limitantes del alcance inmediato, la negociación es mera imposición y, por ende, provoca una situación de ultimátum. En ésta, el sancionado ve su acción reducida a dos alternativas: desafiar o ceder ante la coerción. Dado que no se trata de una consulta, sino de una amenaza, no es de extrañarse que la demanda sea interpretada como poco justa o injusta.¹³⁷ Werner Güth analiza la respuesta ante esta situación. Según su experimentación, diseñada a partir de teoría económica, los actores prefieren rechazar un trato cuando se les presenta un ultimátum, si

¹³⁵ Cfr. Roger Fisher, William L. Ury y Bruce Patton Fisher, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Nueva York, Penguin Books, 1991.

¹³⁶ Cfr. William I. Zartman, *The Negotiation Process: Theories and Application*, Beverly Hills, Sage Publications, 1978. Tanya Alfredson y Azeta Cungu consideran a este Dilema como una derivación de la teoría behaviorista. (Alfredson y Cungu, "Negotiation Theory and Practice...", art. cit., p.14).

¹³⁷ Pillutla y Murnighan, *op. cit.*, pp. 210 ss.

consideran que las condiciones no son justas.¹³⁸ En consecuencia, sin las exenciones que abran una tercera alternativa, es más probable que los coaccionados desafíen el esfuerzo de sanción.

Además, dependiendo del umbral que solicite el sancionador para otorgarlas, las exenciones permiten distintos grados de cooperación y, por ende, el acomodo del interés entre las partes negociadoras. Si es fijo y específico, la exigente sanción se convierte en varios episodios de ultimátum. Por ejemplo, si la amenaza original demanda la interrupción total del comercio entre dos partes, la exención se entregaría al reducirse en 5% o alguna cantidad exacta, como ciertas toneladas de producto o determinado número de barriles de petróleo. Al siguiente periodo, se renovarían las exenciones si para entonces se redujo el intercambio 10% respecto a los niveles al momento de imponerse la sanción. Continuaría de esta forma hasta que la disminución sea del 100%. No obstante, estas condiciones ignoran los límites a la cooperación y reducen, hasta cierto punto, los márgenes de negociación, ya que los actores amenazados pierden incentivos para cooperar más allá del umbral necesario.

A la inversa, si el grado de cooperación que el sancionador exige para otorgar una exención es alto y flexible, permite más combinaciones de acuerdo, a pesar de que una de las partes “abra fuerte.”¹³⁹ En otras palabras, a pesar de que quien coacciona llegue a la mesa de discusión con una demanda muy onerosa para la otra parte, mediante la

¹³⁸ Werner Güth, “An Experimental Analysis of Ultimatum Bargaining”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 3, núm. 4, 1982, pp. 367-388.

¹³⁹ “Abrir fuerte” se refiere a comenzar la negociación con una posición o demanda por encima de lo que realísticamente se estima obtener en el acuerdo. Otros métodos empleados en una negociación competitiva son el uso de la coerción, emplear la fuerza o amenaza de hacerlo para obtener concesiones, y la Táctica del Salami. Dicha táctica consiste en posponer las conversaciones sobre el tema y ceder en lo mínimo posible cuando no queda otra alternativa o la presión para hacerlo es bastante. *Cfr. Saner, The Expert Negotiator, op. cit.*

negociación se puede alcanzar un punto medio, el cual incluso puede implicar más cooperación que la que obtendría un umbral fijo. La principal razón para este resultado es la asimetría de información,¹⁴⁰ pues el sancionado desconoce el mínimo que el otro está dispuesto a aceptar a cambio de una exención, en especial cuando requiere una “reducción significativa” de las relaciones comerciales,¹⁴¹ un “avance sustancial” en el respeto a los derechos de propiedad¹⁴² o “esfuerzo suficiente” en la lucha antidrogas.¹⁴³

Asimismo, que se permita otorgar exenciones con base en el “interés nacional” favorece el acomodo de intereses. Al no establecer un umbral de cooperación para otorgarlas, la medida puede conseguir cooperación en temas o áreas vinculadas, pero distintos al que estrictamente ocupa la sanción. Un ejemplo ilustra este argumento. En agosto de 1996, el gobierno estadounidense aprobó la *Iran and Libya Sanctions Act* (ILSA), cuyo objetivo era desincentivar la inversión extranjera en el sector energético de Irán, con el fin de presionar al gobierno de ese país a que detuviera su patrocinio a organizaciones terroristas.¹⁴⁴ La Unión Europea se opuso a dicha ley, dado que establecía diversas sanciones a compañías que invirtieran más de 20 millones de dólares, algunas de

¹⁴⁰ James Fearon señala que un sancionador puede disminuir la incertidumbre y con ello reducir la probabilidad de un conflicto al enviar señales que muestren su determinación a llevar a cabo la política. James D. Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes”, *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 3, 1994, pp. 577–592.

¹⁴¹ U.S. Congress, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*, *op. cit.*, Section 1245.

¹⁴² En 1997, el gobierno de Estados Unidos amenazó con imponer sanciones económicas a la República Popular China como consecuencia de distintas violaciones a derechos de propiedad intelectual. El gobierno chino respondió implementando un sistema de recompensas para estimular las denuncias, con el fin de localizar y clausurar las fábricas de productos apócrifos. En ese sentido, las autoridades chinas también aumentaron las penas criminales por actividades relacionadas. Antes de que entrara en vigor la ley estadounidense, el gobierno consideró que el avance era sustancial, por lo que no implementó la sanción. (Taehee Whang, Elena V. McLean y Douglas W. Kuberski, “Coercion, Information, and the Success of Sanctions Threats”, *American Journal of Political Science*, vol. 57, núm. 1, 2013, p. 67).

¹⁴³ Jorge Chabat, *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*, documento de trabajo 193, México, CIDE, 2009, p. 5.

¹⁴⁴ U.S. Congress, *Iran Sanctions Act of 1996 as Amended*, sec. 2(1), en treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/isa_1996.pdf, consultado el 5 de mayo de 2015.

ellas europeas. Luego de negociaciones, en abril de 1997, el gobierno de los Estados Unidos accedió a evitar una confrontación comercial.¹⁴⁵ El acuerdo fue que las autoridades de la Unión Europea no presentarían una inconformidad ante la Organización Mundial de Comercio y además se comprometieron a incrementar su cooperación en los temas de no proliferación y el contraterrorismo. A cambio el presidente estadounidense William "Bill" Jefferson Clinton (1993-2001) otorgó, el 18 de mayo de 1998, una exención al contrato de dos mil millones de dólares que tenían las petroleras Total SA de Francia, Gazprom de Rusia y Petronas de Malasia, para desarrollar el yacimiento de gas South Pars en el Golfo Pérsico. En esa misma fecha, la entonces Secretaria de Estado estadounidense, Madeleine Albright (1997-2001), indicó que se otorgarían exenciones similares mientras continuara la cooperación europea con los esfuerzos contra el terrorismo iraní y la proliferación.¹⁴⁶

Otro de los efectos más importantes de la exención deriva de su temporalidad. Al recibir una, el Estado sancionado no puede olvidar por completo la amenaza, pues la presión continúa. La exoneración no es permanente y, antes de terminar su periodo de vigencia, tendrá que buscar obtener su renovación, si es que desea evitar los costos que impondría la sanción. Jesús Sabre denomina a este acuerdo regular inercia de la negociación.¹⁴⁷ Esto implica que los actores mantienen las conversaciones y

¹⁴⁵ Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Washington D.C., Congressional Research Service, 21 de abril de 2015, p. 19, en fas.org/spp/crs/mideast/RS20871.pdf, consultado el 5 de mayo de 2015.

¹⁴⁶ Madeleine K. Albright, "Iran and Libya Sanctions Act (ILSA): Decision in the South Pars Case", discurso presentado en Londres, 18 de mayo de 1998, en state.gov/1997-2001-NOPDFS/statements/1998/980518.html, consultado el 5 de mayo de 2015.

¹⁴⁷ Sabre también señala que durante una negociación, la información sobre el otro – como su situación, sus objetivos y estrategia – puede ayudar a encontrar un acuerdo. Jesús Sabre, *Negociaciones económicas internacionales: teoría y práctica*, Montevideo, Ediciones Trilce, 1999, p.68.

paulatinamente van acomodando sus intereses: el sancionador buscará que se cumpla su demanda, el sancionado intentará proteger sus intereses nacionales y su soberanía.

Dado que las exenciones provocan que el tema se mantenga en la agenda y se establezcan fechas límite, se evita que el coaccionado emplee la Táctica del Salami,¹⁴⁸ que, como dijimos, consiste en posponer las conversaciones y ceder lo menos posible. La reciente tensión entre la República de Colombia y la República de Panamá, en octubre de 2014, ilustra dicha táctica.¹⁴⁹ En 2012, el gobierno colombiano impulsó una reforma tributaria que ampliaría los ingresos fiscales a partir de la lucha contra la evasión fiscal, entre otras medidas. En aquel año, sus autoridades intentaron acercarse a las panameñas para concretar un mecanismo de intercambio de información fiscal entre los dos gobiernos. Para mayo de 2014, Panamá continuaba sin rechazar dicho acuerdo, pero tampoco tomaba acciones en esa dirección, a pesar de la amenaza de la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) de considerar a la economía panameña como un paraíso fiscal. Incluso en la visita del presidente colombiano, Juan Manuel Santos, a Panamá, su homólogo, Juan Carlos Varela, confirmó su disposición para dicho tratado y de nuevo no impulsó que se estableciera el acuerdo. El 7 de octubre de 2014, el gobierno colombiano promulgó el decreto 1966 que incluyó a Panamá en la lista de paraísos fiscales, el cual entraría en vigor el 1 de enero de 2015. Después de un par de semanas de ríspidas declaraciones, el 21 de octubre del mismo año, Panamá firmó un Acuerdo de Entendimiento para el Intercambio de Información Tributaria, con lo que sólo aceptó comenzar a negociar el mecanismo. Por lo tanto, el gobierno panameño

¹⁴⁸ Cfr. Saner, *The Expert Negotiator*, op. cit.

¹⁴⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General para América Latina y el Caribe, “Tensión binacional a consecuencia de la declaración colombiana sobre Panamá como un paraíso fiscal”, tarjeta de apoyo, 12 de noviembre de 2014.

pospuso la negociación de dicho tratado, durante dos años, hizo caso omiso a la amenaza de la DIAN y cedió lo mínimo cuando la presión colombiana fue tangible.

Por el contrario, las exenciones permiten al que amenaza implementar la técnica de “escalón por escalón”¹⁵⁰. Ésta consiste en no buscar que se cumplan todas las demandas en un solo episodio, sino intentar obtener más concesiones en cada ciclo de negociación. De esta forma, el acuerdo se ocupará primero de los elementos marginales, para poco a poco ir atendiendo los puntos cruciales.¹⁵¹ No obstante, las exenciones, al abrir oportunidades de negociación, habrán aumentado las probabilidades de implementar la sanción.

DISMINUCIÓN DE LOS COSTOS AL SANCIONADOR

Al igual que involucrarse en un conflicto armado, las sanciones económicas provocan costos para los Estados que las imponen. En lugar de misiones y tanques, se emplean leyes y bloqueos; en vez de vidas, se pierden oportunidades de negocios. Las sanciones no dañan únicamente al sancionado, sino también al sancionador. Como se mencionó al principio de este capítulo, el comercio es una relación caracterizada por la interdependencia. Por ejemplo, se han hecho análisis sobre la influencia rusa en Europa pues es su principal proveedor de gas, pero no presta la misma atención a la importancia que tienen los ingresos por la venta de hidrocarburos para el presupuesto gubernamental en Rusia.¹⁵² De forma similar, en 1982, cuando Estados Unidos detuvo algunas de sus

¹⁵⁰ Sabre, *Negociaciones económicas internacionales...*, *op. cit.*, pp. 69 ss.

¹⁵¹ *Loc. cit.*

¹⁵² Algunos textos sobre la importancia del gas ruso para el mercado europeo son Evert Faber van der Meulen, “Gas Supply and EU-Russia Relations”, *Europe-Asia Studies*, vol. 61, núm. 5, 2009, pp. 833-856; Andreas Heinrich, “Under the Kremlin's Thumb: Does Increased State Control in the Russian Gas

exportaciones hacia la URSS –por la sanción en contra del gasoducto–, los soviéticos perdieron a sus proveedores, pero las empresas estadounidenses desaprovecharon importantes ganancias en dichas ventas.

El tercer argumento que sostiene la hipótesis que guía este trabajo es que las exenciones disminuyen algunos costos. Si estos son demasiado elevados, el sancionador se verá obligado a cancelar la medida, pues se volverá insostenible.¹⁵³ De no ser así, por lo menos tendrá incentivos de peso para no ponerla en marcha, a pesar que la sanción siga vigente. En esta sección propongo cuatro elementos que fortalecen mi razonamiento; las exenciones: a) disminuyen el daño a la reputación de las instituciones financieras estadounidenses, b) reducen la irritación entre los aliados o socios del que sanciona, c) evitan los desequilibrios en los mercados nacional e internacional y, por último, d) previenen que se debilite de forma drástica la imagen y credibilidad del sancionador, para futuros episodios coercitivos.

Tan sólo en la década de 1990, EUA instrumentó más de 40 sanciones a casi el mismo número de países. Según los cálculos de Daniel Griswold, colaborador del *think tank* estadounidense Cato Institute, las pérdidas económicas en ese período por las ventas no realizadas alcanzaron alrededor de 19 mil millones de dólares. A esta cantidad deben sumarse los costos a largo plazo que implica perder participación en el mercado. No obstante, quizá el daño más grave que provocan las sanciones es propiciar que las

Sector Endanger European Energy Security?”, *Europe-Asia Studies*, vol. 60, núm. 9, 2008, pp. 1539-1574; James Sherr, “Europe, Russia, Ukraine and Energy: Final Warning”, *The World Today*, vol. 65, núm. 2, pp. 14-17; Franziska Holz, Christian von Hirschhausen y Claudia Kemfert, “Perspectives of the European Natural Gas Markets until 2025”, *The Energy Journal*, núm. 30, 2009, pp. 137-150; Fiona Hill, “Russia: The 21st Century’s Energy Superpower?”, *The Brookings Review*, vol. 20, núm. 2, pp. 28-31; y Peter R. Hartley and Kenneth B. Medlock III, “Potential Futures for Russian Natural Gas Exports”, *The Energy Journal*, núm. 30, 2009, pp. 73-95.

¹⁵³ Joseph G. Gavin, “Economic Sanctions: Foreign Policy Levers or Signals?”, análisis de política, Washington, Cato Institute, 1989, p. 9.

industrias del país que las implementa se ganen la reputación de “proveedores no confiables.”¹⁵⁴

Griswold también señala que el mercado global es competitivo.¹⁵⁵ Distintas compañías en varias partes del mundo pueden surtir productos y servicios similares. Si a esto añadimos que las ventajas comparativas que puedan tener las empresas –en especial las estadounidenses o europeas– disminuyen por la incertidumbre de los vaivenes políticos de las sanciones, no extraña que los clientes busquen otros proveedores. Un ejemplo que ilustra esta dinámica es el episodio en que Estados Unidos puso en práctica sanciones en contra de la República de Panamá, en 1988.¹⁵⁶ En aquel año, el gobierno empleó el *International Emergency Economic Powers Act* para ordenar a las compañías estadounidenses, en el Estado centroamericano, que desobedecieran las leyes locales y pagaran sus impuestos a una cuenta en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Como resultado, quedó una marca en las empresas subsidiarias de EUA como violadoras de la ley local.

Asimismo, los negocios demandan estabilidad de los flujos comerciales,¹⁵⁷ por lo que preferirán la seguridad de entablar relaciones con economías que no las interrumpan o entorpezcan con tanta frecuencia. Para el caso de una sanción secundaria, si las economías sancionadas no buscan remplazar a sus proveedores, éstas intentarán minar el

¹⁵⁴ Daniel Griswold, “Going Alone on Economic Sanctions Hurts US More Than Foes”, análisis de política, Cato Institute (dirección electrónica), 27 de noviembre de 2000, en cato.org/publications/commentary/going-alone-economic-sanctions-hurts-us-more-foes, consultado el 20 de octubre de 2014.

¹⁵⁵ *Loc. cit.*

¹⁵⁶ Gavin, “Economic Sanctions...”, *op. cit.*, p. 6.

¹⁵⁷ Edward D. Mansfield y Eric Reinhardt argumentan que los actores económicos buscan reducir la volatilidad de la política y flujos comerciales. Asimismo, enfatizan que los gobiernos están interesados en aislar a sus economías de las inestabilidades. (Cfr. Edward D. Mansfield y Eric Reinhardt, “International Institutions and the Volatility of International Trade”, *International Organization*, vol. 62, núm. 4, 2008, pp. 621-652).

esfuerzo de sanción. Stuart Eizenstat se refiere a esta dinámica al argumentar que podrán apalancar sus intereses para buscar que se cancele la medida a su favor.¹⁵⁸ En otras palabras, los potenciales sancionadores defenderán sus intereses frente al líder sancionador al intentar que abandone su política.

Mientras que Daniel Griswold se refiere al intercambio de productos y tecnología, Mahvash Alerassool estudia sanciones que restringen el sector financiero. En su trabajo, *Freezing Assets: The USA and the Most Effective Economic Sanctions*, alerta sobre los riesgos que conlleva invertir o utilizar los servicios bancarios en EUA o en sus filiales alrededor del mundo.¹⁵⁹ Su principal preocupación es que, por una decisión de política exterior estadounidense, los fondos de extranjeros sean secuestrados con la complicidad de otros gobiernos de Occidente. Para evitarlo, Alerassool sugiere utilizar los mercados financieros de otros Estados como Japón. Su consejo es muestra de los costos para la reputación de las instituciones financieras de naciones que comúnmente imponen sanciones.

La reputación de proveedor no confiable provoca una reducción en los incentivos para establecer vínculos comerciales o financieros y, por ende, representa la pérdida de oportunidades de negocios. Las exenciones moderan este daño, pues abren la posibilidad de continuar algunas transacciones, a partir del aumento de las probabilidades de permitir el acomodo entre el que coacciona y el sancionado. Al disminuir los costos que la política restrictiva del sancionador conlleva, se hace más probable que la instrumente.

¹⁵⁸ Stuart E. Eizenstat, “Do Economic Sanctions Work? Lessons From ILSA & Other U.S. Sanctions Regimes”, Atlantic Council (dirección electrónica), 1 de febrero de 2004, en atlanticcouncil.org/en/publications/reports/do-economic-sanctions-work-lessons-from-ilsa-and-other-us-sanctions-regimes, consultado el 2 de noviembre de 2014.

¹⁵⁹ Cfr. Mahvash Alerassool, *Freezing Assets: The USA and the Most Effective Economic Sanctions*, New York, St. Martin’s Press, 1993.

Otro efecto que normalmente implican las sanciones secundarias es provocar fricciones que deterioran la relación bilateral del que coacciona con sus aliados. En ese sentido, Otto Wolf von Amerongen ve con desconfianza a las sanciones secundarias, pues argumenta que estas medidas irritan a los Estados que no comparten el deseo de cambiar su política hacia el sancionado –permiso de realizar actividades comerciales o transacciones financieras– pero se ven presionados a hacerlo.¹⁶⁰ Estas incomodidades son en particular agudas cuando el sancionador emplea medidas extraterritoriales, ya que los gobiernos de estas economías ven vulnerada la jurisdicción sobre los actores en su territorio, y no siempre desean imponer los castigos.¹⁶¹ Por ejemplo, las medidas coercitivas primarias y secundarias que impuso el gobierno estadounidense contra Libia, en 1996, con el fin de presionar a este gobierno a detener sus actividades relacionadas con el patrocinio de grupos terroristas, llevaron a desacuerdos de Estados Unidos con países europeos y otros aliados. Los últimos rechazaban que aislar al gobierno libio económica y diplomáticamente era la política más adecuada. Con el fin de evitar una confrontación, el presidente estadounidense suspendió la aplicación del *Iran and Libya Sanctions Act* de 1996.¹⁶²

Von Amerongen sugiere que, previo a la imposición de alguna política sancionadora, se lleven a cabo consultas para evitar fricciones con los aliados¹⁶³. Las exenciones proveen un efecto similar. Al reconocer los límites para cooperar de quienes son amenazados con una sanción secundaria y abrir oportunidades de negociación, estos

¹⁶⁰ Otto Wolff von Amerongen, "Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool?", *International Security*, vol. 5, núm. 2, 1980, p. 160.

¹⁶¹ Paul H. Pratt, *The Need to Reassess the Use of Export Controls for Foreign Policy*, memorandúm, Washington D.C., Machinery and Allied Products Institute, agosto de 1987, p. 5.

¹⁶² Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 135.

¹⁶³ Von Amerongen, "Economic Sanctions...", *art. cit.*, p. 162.

países tienen la posibilidad de acomodar sus intereses. Esta negociación de un punto medio, si no desaparece la inconformidad, por lo menos la aminora, ya que la demanda sancionadora se modera. Por consiguiente, se reduce la tensión entre el que coacciona y el potencial sancionador, aumentando así las posibilidades de que se instrumente la política.

Las exenciones también evitan los desequilibrios en los mercados, nacionales e internacionales.¹⁶⁴ Hufbauer y sus colaboradores sostienen de forma acertada que las sanciones al comercio provocan costos al país que las pone en marcha. No sólo sus exportaciones pierden mercados, también se pueden restringir importaciones críticas o pagar precios más altos por importaciones sustitutas. Por ejemplo, al menos desde el 2004, un grupo de expertos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha recomendado que se impongan sanciones económicas a los metales raros provenientes de África central, que estén siendo utilizados para financiar a los grupos guerrilleros en la región.¹⁶⁵ Las principales empresas que comercializan estos productos –en particular el coltán y el tantalio, primordiales en la industria de dispositivos electrónicos–¹⁶⁶ provienen del Reino Unido, Bélgica y los Emiratos Árabes Unidos. Éstas luego reexportan las materias primas a su destino final, China. De instrumentarse dichas sanciones, la industria china se vería obligada a reemplazar sus importaciones por otras más costosas de

¹⁶⁴ Hufbauer, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, *op. cit.*, p. 45.

¹⁶⁵ Thomas Kruiper, *Case Study: Sanctioning Conflict in Congo*, documento de trabajo, Valencia, Universidad de Valencia, 2010, p. 25 ss.

¹⁶⁶ Jeffrey Gettleman, “Conflict Minerals”, *National Geographic* (versión electrónica), octubre de 2013, en ngm.nationalgeographic.com/2013/10/conflict-minerals/gettleman-text, consultado el 5 de mayo de 2015 y Frank Melcher, *et al.*, “Fingerprinting of Conflict Minerals: Columbite-tantalite (“Coltan”) Ores”, *SGA News*, en e-sga.org/fileadmin/sga/newsletter/news23/SGANews23.pdf, consultado el 6 de mayo de 2015, pp. 7 ss.

orígenes más regulados como Australia, Brasil o Canadá.¹⁶⁷ La variación de precio de los insumos encarecería aquellos dispositivos y podría desestabilizar este mercado.

Dado que la economía internacional está globalizada y las distintas etapas del proceso de producción ocurren en países diferentes, las modificaciones en la oferta o demanda tienen repercusiones en el resto de relaciones comerciales. Jeffrey Schott, por ejemplo, señala cómo las restricciones a la compra de petróleo iraní han tenido como efecto el incrementar los precios.¹⁶⁸ Esto implica que las sanciones pueden desestabilizar el mercado internacional, entre más sustanciosas sean las transacciones, más influencia tendrán en él. Un caso hipotético resulta ilustrativo: en 2012, Ecuador fue el principal proveedor de banano del mundo, al ocupar poco más de 26% –equivalente a cinco millones de toneladas– del mercado mundial. A la inversa, Vietnam sólo exportó tres mil toneladas.¹⁶⁹ Si se pusiera en marcha una sanción multilateral, completa y de efecto inmediato a las exportaciones de banano ecuatoriano, lo que equivaldría a eliminar esta oferta, el fruto se encarecería en mayor medida que si se aplicara la política al producto vietnamita. Dado que la demanda por el banano difícilmente se acomodaría a la reducida oferta en el corto plazo, el precio aumentaría y se desestabilizaría el mercado. Es previsible que los efectos fueran mucho más graves si en vez de una fruta se tratara de materiales críticos para el funcionamiento de las economías, como los hidrocarburos.

¹⁶⁷ Australian Mobile Telecommunications Association, “Mobile Telecommunications Industry Initiatives to Tackle Use of Coltan Conflict Metal”, *AMTA* (dirección electrónica), en amta.org.au/articles/Mobile-telecommunications-industry-initiatives-to-tackle-use-of-coltan-conflict-metal, consultado el 20 de octubre de 2014.

¹⁶⁸ Jeffrey Schott, “Economic Sanctions Against Iran: Is the Third Decade a Charm?”, *Business Economics*, núm 47, 2012, p. 191.

¹⁶⁹ FAO, *Banana Market Review and Banana Statistics 2012-2013*, Roma, Intergovernmental Group on Bananas and Tropical Fruits, 2014, p. 12.

Si la economía nacional es la que se desestabiliza, los costos al sancionador serán directos. Si se trata de la economía internacional, a aquélla se sumarán las fricciones con otros países que responsabilizarán al que coacciona por el desajuste.¹⁷⁰ Frente a dichas dinámicas, las exenciones son un mecanismo para evitar aquellos bruscos desequilibrios de los mercados sin tener que cancelar el esfuerzo de sanción. Al discriminar y eximir de la amenaza a ciertos proveedores o cantidades de un bien, se modera el efecto drástico de ruptura y se favorece que paulatinamente la demanda se ajuste a los cambios en la oferta, o viceversa. En el ejemplo del banano ecuatoriano, las exenciones harían que la disminución de su consumo fuera escalonado, proveyendo un periodo para que algún fruto sustituto lo reemplazara. De esta forma, el desequilibrio se moderaría, los costos se reducirían y se incrementaría la probabilidad de implementar la sanción.

Por último, las exenciones previenen que se debilite de forma drástica la credibilidad para futuros episodios coercitivos e imagen del sancionador. Distintos autores¹⁷¹ sostienen que la cooperación de varios Estados es necesaria para la efectividad de una sanción. Como ya se argumentó, el apoyo multilateral es un bien caro e intentar obtenerlo mediante amenazas puede alienar a los aliados.¹⁷²

No obstante, la cancelación de la política sancionadora, sin haber logrado que el que la sufría cambiara su conducta, resulta aún más onerosa. Ya sea que los altos costos de implementarla la hagan insostenible o que la falta de cooperación internacional la

¹⁷⁰ Schott, "Economic Sanctions Against Iran...", art. cit., p. 191.

¹⁷¹ Algunos trabajos relevantes son William H. Kaempfer y Anton D. Lowenberg, "Unilateral versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective", *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 1, 1999, pp. 37-58; Robert Gilpin, "Structural Constraints on Economic Leverage: Market Type Systems", en Gordon H. McCormick y Richard E. Bissell (eds.), *Strategic Dimensions of Economic Behavior*, Nueva York, Praeger, 1984, pp. 105-128; Martin, *Coercive cooperation*, op. cit.

¹⁷² Hufbauer, et al., *Economic Sanctions: Reconsidered*, op. cit., p. 7.

hiciera irrelevante, retirar una sanción es un asunto incómodo.¹⁷³ En el primer caso, envía una señal de debilidad al sancionado y al resto de los países. Tal acción se convierte en prueba de la poca decisión que se tiene para llevar a cabo la política, la escasa determinación a enfrentar costos autoimpuestos o, incluso, la imposibilidad de cumplir su amenaza. En otras palabras, el sancionado –si se trata de una sanción primaria– y los potenciales sancionadores –si es el caso de una sanción secundaria– tendrán elementos para suponer que el que coacciona no llevará a cabo su amenaza. Al formarse una reputación de poca credibilidad y frecuentes alardeos, será difícil para el sancionador emprender futuros esfuerzos.

El episodio del embargo de granos estadounidenses en contra de la desaparecida URSS corresponde a esta experiencia. En respuesta a la invasión soviética a Afganistán, el presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter (1977-1981), recurrió al *Export Administration Act* para restringir casi por completo aquel tipo de exportaciones.¹⁷⁴ Su entrada en vigor significó costos para la economía estadounidense ya que afectó al sector agrícola, pues éste perdió un gran mercado en el cual colocar sus productos. Ante esta situación, en 1981, el siguiente presidente, Ronald Reagan (1981-1989) canceló la medida.¹⁷⁵ Es decir, decidió interrumpir la sanción al no estar dispuesto a soportar los costos y, por consiguiente, debilitó la credibilidad de futuras sanciones. Esta situación influyó, de acuerdo con Lisa Martin, para que los europeos desestimaran la sanción

¹⁷³ Gavin, *Economic Sanctions...*, *op. cit.*, p. 9.

¹⁷⁴ Moyer y Mabry, “Export Controls as Instruments...”, *art. cit.*, p. 32.

¹⁷⁵ Drury, “Sanctions as Coercive Diplomacy...”, *art. cit.*, p. 492.

secundaria estadounidense de 1982, que se proponía interrumpir la construcción de un gasoducto soviético.¹⁷⁶

El segundo caso es igual de vergonzoso. La falta de cooperación de otros actores pone en duda la capacidad del sancionador para establecer tendencias y formar coaliciones, es decir, mina su imagen de líder internacional. Ya que su demanda no es compartida por otros Estados, la coerción aparenta ser producto de un capricho, pues el único lo suficientemente inconforme con la conducta del sancionado es el que amenaza. Esta pérdida de legitimidad implica un costo a la reputación del que coacciona y, como sostiene Daniel Drezner, dicha falta resta fuerza a la sanción.¹⁷⁷

La sanción estadounidense a Cuba, contenida en la *Helms-Burton Act*, es un ejemplo de este tipo de situaciones.¹⁷⁸ En 1996, el gobierno de Estados Unidos publicó dicha legislación, con el objetivo de evitar que compañías extranjeras invirtieran en la isla. En su título tercero, la ley busca imponer responsabilidad de reparaciones a quien “trafique” con propiedad que pertenecía a estadounidenses antes de que fueran confiscados por el gobierno caribeño, durante la Revolución Cubana. No obstante, los países europeos la confrontaron, pues sostenían que era un abusivo intento de legislar extraterritorialmente. Incluso las autoridades de Europa amenazaron con presentar una inconformidad ante la Organización Mundial de Comercio, si se instrumentaba. Como resultado, el título tercero, por lo menos hasta el 2001, no se había aplicado.¹⁷⁹ Por lo

¹⁷⁶ Cfr. Martin, *Coercive Cooperation*, *op. cit.*

¹⁷⁷ Drezner, “Bargaining, Enforcement and Multilateral Sanctions...”, art. cit., p. 73.

¹⁷⁸ U.S. Congress, *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996*, *op. cit.*, sec. 103.

¹⁷⁹ PBS, “Bush Renews Waiver of Helms-Burton Provision”, *PBS NewsHour* (dirección electrónica), 17 de julio de 2001, en pbs.org/newshour/updates/politics-july-dec01-cuba_07-17/, consultado el 12 de febrero de 2014.

tanto, la sanción perdió su relevancia, ya que no consiguió el apoyo del resto de las economías, en especial de los principales inversionistas en Cuba.¹⁸⁰

Sin exenciones previstas, la credibilidad del sancionador para futuros intentos de sanción se debilitó en ambos casos. A la inversa, aquellas medidas podrían haber abierto la posibilidad de moderar la sanción, si la hubieran puesto en marcha poco a poco. De haberlo hecho, hubiera permitido que las exportaciones estadounidenses de grano destinadas a la Unión Soviética se redirigieran a otros compradores o que se modificaran los niveles de producción, evitando costos excesivos que a la postre terminaron por hacer insostenible la sanción.

Asimismo, la imposición extraterritorial dañó la imagen del que coaccionaba. EUA impulsó una política sancionadora severa que vulneró su legitimidad como líder internacional. Los europeos evaluaron su demanda como agresiva y coercitiva. Por el contrario, de haberse contemplado las exenciones –que reconocen los límites a la cooperación, abren un espacio para la negociación y favorecen el acomodo de intereses encontrados– el daño a su liderazgo hubiera sido menor y mayores las probabilidades de éxito del esfuerzo de coerción. No es lo mismo presentarse en el escenario internacional, azotar el puño en la mesa de discusiones y exigir obediencia, que exhortar –incluso en el más vehemente de los tonos– a negociar crecientes grados de cooperación.

¹⁸⁰ Para consultar algunas reacciones internacionales, véase para Canadá Edward MacWhinney, Jeffrey C. Atik y Gregory Shaffer, “Extraterritorial Sanctions and Legality Under International and Domestic Law”, *American Society of International Law Proceedings of the Annual Meeting*, núm. 94, 2000, p. 82 y Phillip Eade, “Bypassing Helms-Burton”, *Euromoney* (versión electrónica), noviembre 1996, en search.proquest.com.ezproxy.library.ubc.ca/docview/198930523?accountid=14656, consultado el 25 mayo 2015.

En suma, el proceso de sanción implica costos y riesgos para el que la impulsa, los que la padecen y terceros. En primer lugar, la credibilidad del sancionador se pone en juego. De no poder cumplir lo que promete, será merecedor de una reputación que le reste peso a subsecuentes amenazas, ya que tendrá que retroceder su política. Asimismo, al plantear un ultimátum, aquellas medidas restringen las posibilidades de acomodo entre las partes. En particular, desconocen cualquier situación o interés que obstaculice al sancionado ceder ante las demandas e intentan imponer una conducta en otros. Por último, esta agresiva acción, además de conseguirle una reputación negativa, puede traer consecuencias que desequilibren los mercados nacionales e internacionales.

Frente a estas interacciones, las exenciones tienen un uso estratégico.¹⁸¹ Contrario al balance que ofrece la lectura tradicional de la teoría de sanciones económicas, aquéllas contribuyen a aumentar las probabilidades de que se implemente una sanción secundaria. No sólo dan credibilidad a la política sancionadora, sino que transforman una imposición en negociación y disminuyen los costos a quien la avanza.

En el primer capítulo, se presentó un panorama sobre la teoría de sanciones y cómo las exenciones presentan una paradoja. En este segundo apartado, se aventuró a proponer y sustentar una nueva forma de acercarse a la teoría. Con ese fin, se trataron algunos aspectos poco estudiados de las dinámicas del proceso de sanción. Sin embargo, esta propuesta debe ponerse a prueba para evaluar su pertinencia. En ese sentido, el siguiente

¹⁸¹ Empleo el término en el mismo sentido que lo hace Thomas Schelling. Él adopta el concepto de la teoría de juegos, en la que un juego de estrategia es aquél en el cuál la mejor acción para cada jugador depende en lo que hagan otros jugadores. Como insiste Schelling, al decir “estratégico” se enfatiza la interdependencia de las decisiones de los adversarios, por lo que no es solamente una palabra de significado militar (Thomas Schelling, “The Retarded Science of International Strategy”, *Midwest Journal of Political Science*, vol. 4, núm. 2, 1960, p. 107, n.1).

capítulo desarrollará el estudio de caso de la sanción contenida en la *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* y las exenciones que se otorgaron en los seis meses entre su anuncio y su implementación.

CAPÍTULO TRES TEORÍA PUESTA A PRUEBA: SANCIÓN ESTADOUNIDENSE Y EXENCIONES A SOCIOS

A pesar de la diversidad y número de sanciones que imponen las autoridades estadounidenses a otros países anualmente, el caso de la sanción contenida en la sección 1245 de la *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* es propicia para ilustrar la lectura propuesta. Por medio de ésta, no sólo se involucró un bien importantísimo para las economías, el petróleo, sino que a quienes se les impuso la sanción fue a socios principales de Estados Unidos de América (EUA). Como se describirá a continuación, las exenciones modificaron las interacciones entre los actores de tal forma que contribuyeron a su implementación.

PROGRAMA NUCLEAR IRANÍ

El deseo iraní por desarrollar tecnología nuclear comenzó a mediados de la década de 1950. Luego de negociaciones binacionales, el Shah Mohammad Reza Pahlaví (1941-1979) firmó en 1957 un acuerdo de cooperación nuclear con el gobierno estadounidense.¹⁸² Aquél estipulaba que Irán participaría en el programa *Atoms for Peace* (Átomos para la Paz), creado por el presidente Dwight David Eisenhower (1953-1961),¹⁸³ con lo que comenzó su programa nuclear.

¹⁸² David Albright y Andrea Stricker, “Iran’s Nuclear Program”, United States Institute of Peace (dirección electrónica), en iranprimer.usip.org/resource/irans-nuclear-program, consultado el 7 de mayo de 2015.

¹⁸³ Institute for Science and International Security, “Iran”, en *ISIS: Institute for Science and International Security* (dirección electrónica), en isis-online.org/country-pages/iran, consultado el 7 de mayo de 2015.

La ayuda y asesoría de los países de Occidente, principalmente las estadounidenses, permitieron que en relativamente poco tiempo se lograran importantes avances. Para 1967, por ejemplo, se fundó el Centro de Investigación Nuclear de Teherán, equipado con un reactor de investigación utilizado con fines educativos y con la capacidad de producir radioisótopos. Para 1974, el Shah había establecido la Organización de Energía Atómica de Irán (OEAI), además de anunciar planes para la construcción de 20 plantas de energía atómica, cuyos materiales se importarían de Francia y Alemania Occidental. No obstante, a pesar de los años de cooperación, a finales de 1970 el gobierno de los Estados Unidos tenía dudas sobre la conveniencia de continuar con su política nuclear hacia Irán. Por una parte, el Shah insistía en adquirir tecnología suficiente para la fabricación de una bomba atómica,¹⁸⁴ por lo que invertía en tecnología para el enriquecimiento de uranio,¹⁸⁵ incluso después de haber firmado el Tratado de No Proliferación (TNP) en julio de 1968 y ratificarlo en 1970.¹⁸⁶ Por otra parte, el gobierno estadounidense no confiaba en la habilidad del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) –agencia de la Organización de Naciones Unidas encargada de promover el uso pacífico de la energía nuclear e inhibir su uso

¹⁸⁴ *Special National Intelligence Estimate: Prospects for Further Proliferation of Nuclear Weapons*, s.l, s.e., MORI DocID 1472492, 23 de agosto de 1974, en gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB240/snie.pdf, consultado el 7 de mayo de 2015.

¹⁸⁵ Akbar Etemad, ex-director de la Organización de Energía Atómica de Irán, declaró en 2003 que había dirigido un equipo especial con la misión de “darle al país acceso a todas las tecnologías para permitir a los políticos tomar las decisiones adecuadas, mientras lograban construir una bomba”. (Citado en Albright y Stricker, “Iran’s Nuclear Program”, art. cit.).

¹⁸⁶ Ilan Berman, *Tehran Rising: Iran’s Challenge to the United States*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007, p. 33.

bélico— para supervisar aquellas instalaciones.¹⁸⁷ Aunque con reservas, la cooperación estadounidense continuó hasta la Revolución iraní de 1979.

Tras el derrocamiento del Shah, el programa nuclear iraní se suspendió debido a diversos factores. Por un lado, el gobierno de EUA canceló la cooperación bilateral en esta materia como resultado del rompimiento de relaciones diplomáticas, luego de la toma de la embajada estadounidense en Teherán a finales de 1979. Aunado a esto, el Ayatollah Ruhollah Musaví Jomeini (1979-1989), líder político y espiritual del movimiento revolucionario en Irán, se oponía a aquel tipo de tecnología.¹⁸⁸ Sin embargo, los iraníes no abandonaron permanentemente el interés nuclear, pues la devastadora guerra entre Irán y su vecino Irak (1980-1988) convenció a los líderes militares y al Ayatollah Jomeini de la importancia estratégica de continuar con el programa atómico. Éste les permitiría disuadir nuevos ataques de los países de la región e incluso de los EUA. Como sostuvo en 1988 Hashemi Rafsanjani, presidente de la Asamblea Consultiva Islámica (1980-1989), en un discurso ante los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica, la importancia del programa nuclear había quedado clara durante la recién concluida guerra contra Irak.¹⁸⁹

Además del uso militar, los líderes iraníes rescataron a finales de los 1980 las bondades que la tecnología nuclear tenía para fines pacíficos, específicamente, la producción de electricidad. En 1974, el entonces Shah Reza Pahlaví sostuvo durante su mensaje de año nuevo a los iraníes que “el petróleo era un material demasiado noble para

¹⁸⁷ Geoffrey Kemp, “Iran’s Bomb and What to Do About It”, en *Iran’s Bomb: American and Iranian Perspectives*, Washington D.C., Nixon Center, marzo 2004, pp. 1-12.

¹⁸⁸ Greg Bruno, “Iran’s Nuclear Program”, Council of Foreign Relations (dirección electrónica), 10 de marzo de 2010, en cfr.org/iran/irans-nuclear-program/p16811, consultado el 9 de mayo de 2015.

¹⁸⁹ Middle East Defense News, “The China-Iran Nuclear Cloud”, *Middle East Defense News*, vol. 4, núm. 20, 22 de julio de 1991.

quemarse”, por lo que se debía usar el “átomo y otras fuentes de energía para guardar los combustibles fósiles para la producción de productos químicos y petroquímicos”.¹⁹⁰ En ese sentido, el presidente de EUA Gerald Rudolph Ford (1974-1977) argumentó en 1975, durante la negociación con el gobierno iraní para la venta de equipo nuclear estadounidense, que “la introducción de la energía nuclear proveería para las crecientes necesidades de la economía de Irán y liberaría reservas de petróleo para su exportación o conversión a petroquímicos.”¹⁹¹ Con base en estos antecedentes y dada la cancelación de la cooperación estadounidense en esta materia a finales de los setenta, el gobierno iraní firmó, en 1990, un acuerdo de cooperación con China y otro con Rusia, en 1995, para acelerar su programa nuclear y reconstruir varias instalaciones.¹⁹²

Desde la caída del gobierno del Shah, al gobierno estadounidense le preocupaba que Irán continuara el desarrollo y obtención de tecnología atómica, ya que de hacerlo, los iraníes podrían fabricar un arma nuclear. De lograrlo, aumentaría la posibilidad de proliferación nuclear. Además que, probablemente, daría comienzo a una carrera armamentista en el Medio Oriente, una región ya de por sí inestable. Con el fin de entorpecer los avances iraníes, en 1995, los diplomáticos de EUA persuadieron al gobierno ruso para que detuviera la venta de centrifugadoras de enriquecimiento de uranio. Para finales de la década, los estadounidenses consiguieron que Rusia detuviera todo tipo de cooperación con Irán en materia nuclear.¹⁹³ Asimismo, en 1997, los

¹⁹⁰ Sagadegh Shajari, *Chain Reaction and Chaos: Toward Modern Persia*, Lanham, University Press of America, 2015, p. 56.

¹⁹¹ Dafna Linzer, “Past Arguments Don't Square With Current Iran Policy”, *Washington Post* (versión electrónica), 27 de marzo de 2005, en washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A3983-2005Mar26.html, consultado el 9 de mayo de 2015.

¹⁹² Albright y Stricker, “Iran’s Nuclear Program”, art. cit.

¹⁹³ *Loc. cit.*

diplomáticos de EUA lograron presionar al presidente chino Jiang Zemin (1993-2003) para que oficialmente prometiera no acordar nuevos contratos nucleares con Irán.¹⁹⁴

A pesar de la falta de apoyo internacional, el gobierno iraní continuó con su programa atómico. Así lo demostró, en 2002, el Consejo Nacional de Resistencia de Irán –parlamento en el exilio de la Resistencia Iraní, con sede en Francia– al dar a conocer información sobre el reciente inicio de la construcción de instalaciones nucleares secretas en Natanz, una ciudad en el centro de Irán.¹⁹⁵ Poco tiempo después de este anuncio, el Instituto para la Ciencia y la Seguridad Internacional (ISIS, por sus siglas en inglés) – institución no gubernamental, con sede en EUA, fundada en 1993 por el antes inspector nuclear del OIEA, David Albright– identificó las edificaciones en Natanz como una planta centrifugadora de gas para el enriquecimiento de uranio.¹⁹⁶

En respuesta, luego de presión internacional sobre el gobierno de Irán, éste permitió que inspectores del OIEA visitaran las instalaciones en 2003, insistiendo que su desarrollo de tecnología nuclear tenía exclusivamente fines pacíficos, en particular, energéticos. Al confirmar que el programa nuclear iraní continuaba, Reino Unido, Francia y Alemania (UE-3) convencieron a las autoridades iraníes para que suspendieran dichas actividades e instrumentaran el Protocolo Adicional del Tratado de No Proliferación (TNP).¹⁹⁷ Incluso, en 2004, consiguieron que Irán firmara el Acuerdo de

¹⁹⁴ Berman, *Tehran Rising...*, *op. cit.*, p. 36.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ Institute for Science and International Security, “Iran”, art. cit.

¹⁹⁷ Este tratado es de adhesión voluntaria. Al ser ratificado le otorga a la Agencia Internacional de la Energía Atómica –centro mundial de cooperación en asuntos nucleares con el objetivo de promover el uso de tecnologías más seguras y pacíficas– el derecho a solicitar información e inspeccionar las instalaciones nucleares. En este sentido amplía y refuerza los controles que tiene la agencia para prevenir la proliferación nuclear. International Atomic Energy Atomic, “Additional Protocol”, (dirección electrónica), 2 de julio de 2015, en iaea.org/safeguards/safeguards-legal-framework/additional-protocol, consultado el 2 de julio de 2014.

París –que extendía la suspensión temporal de enriquecimiento de uranio, mientras se negociaba un acuerdo a largo plazo–¹⁹⁸ incluso en contra de la opinión de la OEAI y la corriente política conservadora del gobierno.¹⁹⁹

De nuevo, la suspensión del programa no fue larga. Por un lado, la delegación iraní consideró que los negociadores del UE-3 –para entonces respaldados por el presidente estadounidense, George W. Bush (2001-2009)– violaban el Acuerdo de París al demandar, desde el comienzo de las pláticas, que Irán abandonara el enriquecimiento de uranio de forma permanente,²⁰⁰ ya que es un material esencial para la fabricación de armamento nuclear. Por otro lado, el nuevo presidente iraní, Mahmud Ahmadineyad (2005-2013) era partidario del uso de la tecnología nuclear para fines pacíficos, por lo que el 11 de enero de 2006 declaró públicamente que Irán haría lo necesario para que “en el futuro próximo” la energía nuclear estuviera a su disposición.²⁰¹ De esta suerte el gobierno iraní reactivó las operaciones en algunas de sus instalaciones de enriquecimiento de uranio, detuvo la implementación del protocolo adicional del TNP y se rehusó a aclarar dudas del OIEA sobre sus trabajos de investigación atómicos.²⁰²

En respuesta, el OIEA presentó el asunto ante el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (CSONU), órgano donde se generalizaron las

¹⁹⁸ Albright y Stricker, “Iran’s Nuclear Program”, art. cit.

¹⁹⁹ Shajari, *Chain Reaction and Chaos...*, op. cit., p. 211.

²⁰⁰ Paul Ingram, “EU3 Negotiations with the Islamic Republic of Iran: Not Out of the Woods Yet and Time is Short, Very Short”, British American Security Information Council (BASIC) Notes: Occasional Papers on International Security Policy, 1 de julio de 2005, p.4, en basicint.org/sites/default/files/PUB010705.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015.

²⁰¹ “یابیم می دست ای هسته انرژی به بزودی: نژاد احمدی” (Ahmadineyad: La energía nuclear puede llegar pronto), *BBC Persian* (dirección electrónica), 11 de enero de 2006, en bbc.co.uk/persian/iran/story/2006/01/060111_mj-ir-nuke-ahmadinejad.shtml, consultado el 9 de mayo de 2015.

²⁰² Albright y Stricker, “Iran’s Nuclear Program”, art. cit.

condenas en contra de la política iraní.²⁰³ El CSONU aprobó la primera de las resoluciones sobre el tema el 31 de julio de 2006, la cual demandaba la suspensión del enriquecimiento de uranio en Irán.²⁰⁴ Ante la negativa del gobierno iraní, el CSONU aprobó la resolución 1737, el 23 de diciembre de 2006, con la que impuso sanciones que prohibían el suministro de materiales o tecnología nucleares, además de congelar los activos de ciertos individuos y compañías relacionadas con Irán.²⁰⁵ Sin embargo, el gobierno de Irán continuó con su política a pesar de la creciente imposición de sanciones como el embargo armamentista –resolución 1747 (2007)–,²⁰⁶ el mayor número de activos iraníes congelados –resolución 1803 (2008)–²⁰⁷ o la restricción de las transacciones financieras de bancos iraníes involucrados en el programa nuclear –resolución 1929 (2010).²⁰⁸

Previo a 1979, el gobierno de EUA apoyó el desarrollo de un programa nuclear en Irán, ya que confiaban, hasta cierto punto, en el gobierno del Shah. No obstante, a partir de 1980, los estadounidenses rechazaron que los iraníes tuvieran esa tecnología, pues temían la desestabilización de la región y la proliferación nuclear. En otras palabras, el programa nuclear iraní se convirtió en la política que intentarían cambiar.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ United Nations Security Council, *Resolution 1696 (2006) Non-proliferation*, 31 de julio de 2006, S/RES/1696 (2006), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/450/22/PDF/N0645022.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.

²⁰⁵ United Nations Security Council, *Resolution 1737 (2006) Non-proliferation*, 23 de diciembre de 2006, S/RES/1737 (2006), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/681/42/PDF/N0668142.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.

²⁰⁶ United Nations Security Council, *Resolution 1747 (2007), Non-proliferation*, 24 de marzo de 2006, S/RES/1747 (2007), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/281/40/PDF/N0728140.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.

²⁰⁷ United Nations Security Council, *Resolution 1803 (2008) Non proliferation Iran*, 3 de marzo de 2008, S/RES/1803 (2008), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/257/81/PDF/N0825781.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.

²⁰⁸ United Nations Security Council, *Resolution 1929 (2010) Non proliferation Iran*, 9 de Junio de 2010 S/RES/1929 (2010), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/396/79/PDF/N1039679.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.

Al cancelarse la cooperación y suministro de material nuclear, es decir, al Irán perder a las compañías estadounidenses como proveedoras, el gobierno iraní encontró sustitutos en Rusia y China. Consistente con la teoría de sanciones económicas, el gobierno estadounidense respondió primero por la vía diplomática logrando persuadir unilateralmente a dichos gobiernos de que suspendiera el suministro, por lo menos temporalmente. No obstante, ni esta medida, ni otras negociaciones diplomáticas multilaterales, como el Acuerdo de París o la resolución del CSONU 1696, lograron modificar de manera permanente la política iraní. Por lo tanto, el gobierno estadounidense avanzó de medidas diplomáticas a sanciones económicas, tal como sostiene la teoría. La escalada se debió a que consideraban el asunto lo suficientemente importante, pues evaluaban que el programa nuclear iraní aumentaba el riesgo de la proliferación nuclear.

Las políticas restrictivas hasta ahora mencionadas fueron de carácter multilateral, en el marco de una organización internacional, la ONU. Éstas sanciones, de carácter muy acotado –al congelar activos específicos iraníes en el extranjero– y blando –al restringir el viaje internacional de algunos involucrados en el programa nuclear– no lograron su objetivo. Sin embargo, para febrero de 2011 era claro que no se aprobarían nuevas sanciones por esta vía, ya que el Ministro de Relaciones Exteriores ruso, Sergei Lavrov, declaró que rechazaba la imposición de medidas económicas restrictivas adicionales desde el CSONU. Se rehusaba a apoyar sanciones más severas o generales, pues argumentaba que éstas “significarían la creación de problemas sociales para la población

iraní”.²⁰⁹ Por lo tanto, sin el respaldo ruso, sería imposible aprobar otra resolución sancionadora desde el Consejo.

Ante esta situación, el gobierno estadounidense, principal promotor de las sanciones, recurrió al fortalecimiento de las medidas unilaterales. Ya que la restricción de la venta de materiales nucleares no había arrojado resultados, aquél decidió mermar los recursos que los iraníes pudieran destinar al programa nuclear. Para lograrlo, buscó asfixiar a la economía de Irán al evitar la compra de sus principales exportaciones, hidrocarburos. En ese sentido, implementó la sanción secundaria contenida en la sección 1245 del NDAA 2012 con el fin de coaccionar a sancionadores potenciales de unirse al esfuerzo coercitivo y así aumentar los costos para Irán de continuar con su política. Para ilustrar los antecedentes del NDAA 2012, en la siguiente sección se presenta un panorama de las sanciones de Estados Unidos a Irán.

ANTECEDENTES DE LA SANCIÓN²¹⁰

La sección 1245, “Imposición de sanciones con respecto al sector financiero de Irán”, del NDAA 2012, en la que se incluye la sanción sobre las transacciones con el Banco Central de Irán que involucren petróleo y otros productos derivados, debe entenderse como una de las muchas medidas que desde 1979 usa el gobierno estadounidense para coaccionar a los iraníes a que cambien diversas políticas. Además, deben mencionarse las condiciones

²⁰⁹ Adrian Croft, “UPDATE 1-Russia. Britain Clash Over Approach to Iran”, Reuters Africa (dirección electrónica), 15 de febrero de 2011, en af.reuters.com/article/energyOilNews/idAFLDE71E1RR20110215, consultado el 9 de mayo de 2015.

²¹⁰ Este apartado sigue de cerca el trabajo de Bryan Gold, “Fact Sheet: Significant Iranian Sanctions Since 1995”, American Security Project Fact Sheet, marzo 2012, en americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2012/03/Ref-0054-Iran-Sanctions-Fact-Sheet.pdf, consultado el 10 de mayo de 2015.

estipuladas para otorgar exenciones. De esta forma, se ilustra cómo la sanción que ocupa a la presente investigación no es un caso extraordinario, sino un fenómeno recurrente.

Desde la Revolución iraní, los gobiernos de EUA han usado sanciones económicas contra Irán. En las décadas de 1980 y 1990, aquéllas buscaban compeler al gobierno iraní a que detuviera “sus actos de terrorismo” y limitara su influencia en el Medio Oriente.²¹¹ Fue en este periodo que tuvo lugar la crisis de los rehenes (1979-1982) –tiempo durante el cual iraníes mantuvieron cautivo a personal de la embajada estadounidense– a la que los estadounidenses respondieron con el congelamiento de los activos iraníes en su territorio.²¹² A pesar de ese evento, no se catalogó a Irán como un “Estado que patrocina el terrorismo” sino hasta el 23 de enero de 1984, a causa del ataque –que hicieron miembros de lo que después sería Hezbollah– a las barracas del ejército de EUA, en Líbano, en 1983.²¹³ Al considerarse a Irán como patrocinador del terrorismo se impusieron las sanciones contenidas en la ley *Export Administration Act* de 1979,²¹⁴ las cuales consistían en prohibir que el gobierno estadounidense proveyera asistencia financiera directa, permitiera la venta de armas y respaldara cualquier préstamo multilateral a Irán.

En este sentido, EUA aprobó en 1992 la ley *Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act* (IIANA), que sancionaba a las compañías extranjeras que vendieran tecnología de armas de destrucción masiva o variedad de armas convencionales avanzadas a Irán o Irak. Algunas de las medidas de sanción que contemplaba eran la prohibición de importaciones

²¹¹ Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Washington D.C., Congressional Research Service, 21 de abril de 2015, en fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf, consultado el 5 de mayo de 2015, p.1

²¹² *Ibid.*, p.2

²¹³ *Ibid.*, p.3.

²¹⁴ U.S. Congress, *Export Administration Act of 1979*, en legcounsel.house.gov/Comps/ea79.pdf, consultado el 20 de Agosto de 2014.

o exportaciones de territorio estadounidense, si se trataba de una empresa. Si el infractor era un país, estipulaba la suspensión por un año de los acuerdos de coproducción bilaterales, intercambios técnicos, permisos para la venta de armas y respaldo estadounidense en instituciones financieras internacionales para la obtención de créditos.²¹⁵ No obstante, la ley contemplaba, en la sección 1606, la posibilidad de otorgar exenciones en caso de que el Presidente determinara que hacerlo era “esencial para el interés nacional”.²¹⁶ Por lo tanto, emplear este recurso evitaba los costos de interrumpir el comercio con las empresas que tendrían que ser sancionadas, así como los provocados por la interrupción de relaciones con el país violador de la IANA.

El 6 de mayo de 1995, el presidente estadounidense William "Bill" Jefferson Clinton (1993-2001) decretó la Orden Ejecutiva 12959, con la autoridad que le concedía la ley *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) para regular el comercio con un país extranjero.²¹⁷ Dicha Orden prohibió el comercio y transacciones de inversión de EUA con Irán, con el mismo objetivo de coaccionarlo para que detuviera el patrocinio de grupos terroristas. Clinton complementó dicha sanción con la Orden Ejecutiva 13059 de 1997, en la que amplió la prohibición comercial a las empresas estadounidenses que proveyeran bienes a un tercer país que luego los reexportara a Irán.²¹⁸

No obstante, los objetivos de las sanciones a Irán cambiaron con el tiempo. Para mediados de 2006, las medidas buscaban limitar el alcance del programa nuclear, con tal

²¹⁵ U.S. Congress, *Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act of 1992*, en congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5434, consultado el 20 de agosto de 2014.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ The President, “Executive Order 12959 of May 6, 1995 Prohibiting Certain Transactions With Respect to Iran”, *The Federal Register*, vol. 60, núm. 89, 1995 pp. 24757-24759, en treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12959.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015.

²¹⁸ The President, “Executive Order 13059 of August 19, 1997 Prohibiting Certain Transactions With Respect to Iran”, *The Federal Register*, vol. 62, núm. 162, 1997, pp. 44531-44533, en treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13059.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015.

de asegurar que sus fines fueran exclusivamente pacíficos. Quizá las sanciones comerciales más relevantes de este período están contenidas en la sección 103 de la ley *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* of 2010, conocida como CISADA. Ésta prohíbe las importaciones iraníes, así como la exportación de bienes a Irán, con muy pocas excepciones.²¹⁹ Al igual que la IANA, también contempla –en la sección 13(b)(vi)– la posibilidad de que el Presidente otorgue exenciones para la exportación.²²⁰ En otras palabras, el Ejecutivo podía permitir la venta de bienes estadounidenses a Irán bajo el argumento de hacerlo por estar en el interés nacional de EUA.

Sin importar si se busca presionar a Irán a que abandone su patrocinio a terroristas, o coaccionarlo a cambiar su política nuclear, desde mediados de la década de 1990 una estrategia se ha mantenido. Ésta consiste en mermar los ingresos que el gobierno iraní percibe del sector energético pues, como se detallará en la siguiente sección, tiene gran relevancia para su economía y finanzas públicas. Una de las tácticas que se han empleado consiste en forzar a las compañías internacionales a que elijan entre invertir en el sector energético estadounidense o continuar sus operaciones con Irán. Con ese fin, EUA aprobó el 5 de agosto de 1996 la *Iran and Libya Sanctions Act*, que a partir de 2006 –año en que concluyó respecto a Libia– se conoció como *Iran Sanctions Act* o ISA.²²¹

²¹⁹ U. S. Congress, *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010*, en treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015. También especifica las exenciones a la prohibición de comerciar, incluyendo 1) exportaciones de alimentos y bienes médicos, 2) tecnologías de información para apoyar las comunicaciones personales entre el pueblo iraní, 3) bienes que permitieran a las aeronaves civiles volar con seguridad, 4) bienes que apoyaran a la democracia en Irán.

²²⁰ *Iran-Iraq Arms Non-proliferation Act of 1992*, *op. cit.*

²²¹ Katzman, *Iran Sanctions...*, *op. cit.*, p.9.

El ISA estipulaba que el Presidente estadounidense debería sancionar a las compañías que invirtieran más de 20 millones de dólares anuales en el sector energético iraní.²²² Kenneth Katzman, un especialista en los asuntos del Medio Oriente que eventualmente contribuye al Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos, asegura que dicha ley fue la primera sanción extraterritorial contra Irán, ya que autorizaba castigos estadounidenses a compañías de terceros países.²²³ De acuerdo con el ISA, aquéllas deberían enfrentar dos de seis medidas disciplinarias, las que incluían: negación de préstamos bancarios para la exportaciones estadounidenses a la entidad sancionada, prohibición al otorgamiento de préstamos por un monto superior a diez millones anuales, negación de licencias para exportar material militar estadounidense, prohibición de realizar cambios de divisas y de comerciar bonos del gobierno estadounidense, así como restricciones de importación según IEEPA.²²⁴

Al igual que IANA, ISA confiere al Presidente la autoridad para otorgar exenciones, bajo el argumento que hacerlo era “importante” para el interés nacional o si el gobierno del país al que pertenecía la empresa se unía al esfuerzo sancionador contra Irán. No obstante, al entrar en vigor CISADA, se modificó ISA de tal forma que se otorgarían exenciones renovables de seis meses si hacerlo era “vital” para el interés nacional o si el gobierno extranjero estaba “trabajando de cerca” con los esfuerzos estadounidenses, esto definido como poner en práctica todas las sanciones de la ONU a

²²² U.S. Congress, *Iran and Libya Sanctions Act of 1996*, 4(d), en fas.org/irp/congress/1996_cr/h960618b.htm, consultado el 9 de mayo de 2015.

²²³ Katzman, *Iran Sanctions...*, *op. cit.*, p. 9.

²²⁴ U.S. Congress, *International Emergency Economic Powers Enhancement Act*, en gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ96/html/PLAW-110publ96.htm, consultado el 9 de mayo de 2015.

Irán.²²⁵ En este sentido, es importante señalar que otorgar exenciones no equivale a cancelar la sanción. Tal como lo establece la ley, ISA será vigente hasta que ocurra una de las tres condiciones necesarias: que Irán cese sus esfuerzos por obtener armas de destrucción masiva, que EUA ya no lo catalogue como un patrocinador de grupos terroristas o que deje de representar una amenaza significativa para la seguridad nacional estadounidense.²²⁶

Como demuestra este panorama, el gobierno estadounidense ha impuesto sanciones económicas a Irán desde la caída del gobierno del Shah. Éstas han intentado obstaculizar que coopere con grupos terroristas, limitar su influencia regional y detener su programa nuclear. Por lo tanto, demuestran que el interés estadounidense por modificar las políticas iraníes ha ido en aumento, pues se observa una evolución y crecimiento del carácter coercitivo de las medidas. Al inicio se instrumentaron algunas sanciones primarias, aquellas que restringieron el comercio entre EUA e Irán, como IANA y la Orden Ejecutiva 12959. Al no conseguir el cambio de política del sancionado, se implementaron sanciones secundarias, dirigidas a obtener la participación de los sancionadores potenciales, como ISA y CISADA. En la mayoría de los casos, las leyes incluían un apartado que estipulaba las condiciones necesarias para que el Ejecutivo otorgara exenciones. Además, por lo menos desde la década de 1990, la estrategia estadounidense ha intentado mermar los ingresos provenientes del sector de hidrocarburos. En línea con esta tendencia, la sanción impuesta en la sección 1245 del *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* (NDAA 2012) busca presionar

²²⁵ Katzman, *Iran Sanctions...*, *op. cit.*, p. 16.

²²⁶ *Loc. cit.*

a la economía iraní, específicamente para que Irán cambie su política nuclear. Para explicar el mecanismo de la medida, es imprescindible elaborar sobre la relevancia de las exportaciones de hidrocarburos para Irán, la relación que mantiene con sus principales clientes, así como la de éstos respecto al sancionador líder, EUA. En ese sentido, la siguiente sección describe algunos puntos para luego, en otro apartado, tratar específicamente la sanción del NDAA 2012 y sus exenciones.

PETRÓLEO IRANÍ, SUS COMPRADORES Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En 2011, año previo a la entrada en vigor de la sanción del NDAA 2012, la República Islámica de Irán era el segundo productor de petróleo crudo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).²²⁷ Superaba desde hacía años a Irak, Kuwait e incluso los Emiratos Árabes Unidos, aunque estaba lejos de igualar a los casi nueve millones y medio de barriles diarios que se extraían en Arabia Saudita (Tabla 1). El petróleo iraní representaba 14.5% del total de la OPEP y equivalía a 7% de la producción mundial que no pertenecía a la OPEP.

²²⁷ Organization of the Petroleum Exporting Countries, *Monthly Oil Market Report*, Viena, OPEC, enero 2012, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMR_January_2012.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015; Organization of the Petroleum Exporting Countries, *Monthly Oil Market Report*, Viena, OPEC, enero 2010, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MR012010.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015.

Tabla 1. Producción de petróleo de algunos países de la OPEP

País	Producción promedio de petróleo en miles de barriles diarios			
	2008	2009	2010	2011
Arabia Saudita	9113	8057	8284	9289
Emiratos Árabes Unidos	2557	2255	2304	2520
Irak	2341	2424	2401	2672
Irán	3892	3728	3706	3616
Kuwait	2554	2266	2297	2529
Venezuela	2487	2312	2338	2385

Elaboración propia con información de Organization of the Petroleum Exporting Countries, *Annual Statistical Bulletin 2012* Viena, OPEC, 2012.

A pesar de las sanciones, para 2011 Irán seguía siendo el segundo principal exportador de petróleo de la OPEP por cuarto año consecutivo.²²⁸ En aquella fecha, las ventas alcanzaron los 2.9 millones de barriles diarios, lo que representaba 14.5% del total exportado por la organización y 4.7% del total mundial.²²⁹ El único país que lo superaba era Arabia Saudita, que diariamente colocaba en el mercado internacional 8.1 millones de barriles de petróleo, equivalente a 27% de las exportaciones de la OPEP. Por lo tanto, es indiscutible que Irán era uno de los principales proveedores de este energético, en

²²⁸ Organization of the Petroleum Exporting Countries, *Annual Statistical Bulletin 2012*, Viena, OPEC, 2012, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2012.pdf, consultado el 30 de octubre de 2014; Organization of the Petroleum Exporting Countries, *Annual Statistical Bulletin 2010*, Viena, OPEC, 2010, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2010_2011.pdf, consultado el 30 de octubre de 2014; Organization of the Petroleum Exporting Countries, *Annual Statistical Bulletin 2009*, Viena, OPEC, 2009, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2009.pdf, consultado el 30 de octubre de 2014; Organization of the Petroleum Exporting Countries, *Annual Statistical Bulletin 2008*, Viena, OPEC, 2008, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2008.pdf, consultado el 30 de octubre de 2014.

²²⁹ OPEC, *Annual Statistical Bulletin 2012*, *op. cit.*

especial cuando se considera que más de una treintena de países extraen dicho recurso y el mercado global está mayormente pulverizado.²³⁰

El destino del petróleo también es relevante, ya que revela los principales clientes y con ellos a los sancionadores potenciales, cuya cooperación fortalecería el esfuerzo de sanción contra Irán. A pesar que la producción de crudo ha disminuido anualmente desde 2005 –probablemente por estar en funcionamiento desde hace años-,²³¹ en 2011 el destino y distribución de las exportaciones de hidrocarburos iraníes no varió significativamente respecto al 2010, ni éstas respecto al 2009.²³² En otras palabras, el comercio se mantenía constante con respecto a los períodos anteriores inmediatos. Países asiáticos importaban alrededor de 60% de los 2.9 millones de barriles de petróleo diarios que exportaba Irán, 33% se dirigían a Europa, mientras que países africanos adquirían poco más de 6%.²³³ Específicamente, del total de las exportaciones de crudo iraní, los principales consumidores eran China (22%), Japón (14%), India (13%) y Corea del Sur (10%).²³⁴

Si en 2011 el precio promedio anual de cada barril de petróleo *Iran Heavy* –la principal mezcla de crudo iraní– fue de 106.11 dólares estadounidenses, es evidente que estas operaciones representaban un importantísimo ingreso de divisas para la economía de Irán.²³⁵ La única petrolera en el país, la paraestatal *National Iranian Oil Company*, recibía de forma diaria por la exportación de crudo aproximadamente 300 millones de

²³⁰ La OPEC reconoce a 35 países exportadores de petróleo relevantes. OPEC, *Annual Statistical Bulletin 2012*, op. cit., pp. 55.

²³¹ El Instituto de Economía Energética de Japón sostiene que la productividad de los centros extractivos de crudo decrece a lo largo del tiempo, debido a que los yacimientos pierden presión, lo que complica su aprovechamiento. Institute of Energy Economics of Japan, *Recent Trends in Oil Supply from Iran*, junio 2012, p. 4, en enen.iej.or.jp/data/4363.pdf, consultado el 25 de octubre de 2014.

²³² OPEC, *Annual Statistical Bulletin 2012; 2010; 2009; 2008*, op. cit.

²³³ OPEC, *Annual Statistical Bulletin 2012*, op. cit.

²³⁴ Ami Sedghi, art. cit.

²³⁵ OPEC, *Annual Statistical Bulletin 2012*, op. cit.

dólares; anualmente, sumaba alrededor de 110 mil millones de dólares. La relevancia de esta actividad productiva es todavía más clara al comparar dicha cantidad con el Producto Interno Bruto iraní (528 mil millones de dólares en 2011)²³⁶ y el presupuesto gubernamental nacional para el período 2011/2012 (508 mil millones de dólares).²³⁷ Por lo tanto, minar la comercialización de las exportaciones de Irán reduce los recursos disponibles que sus autoridades destinan a los programas de gobierno, entre otros, el desarrollo de tecnología nuclear.²³⁸

Así como la venta es relevante para la economía iraní, la compra de este energético es crítico para los principales consumidores. Por ejemplo, desde 2005 alrededor del 11% del total de las importaciones chinas de petróleo provenían de Irán.²³⁹ Lo mismo ocurría con aproximadamente 8.6% de las sudcoreanas.²⁴⁰ (Tabla 2) No es de extrañar entonces que el gobierno chino se oponga a interrumpir la actividad comercial en materia de energéticos con Irán, su tercer proveedor de petrolero en 2011, sólo después de Arabia Saudita y Sudán. Tampoco resultaría extraño que Corea del Sur se enfrentara a costos significativos si se interrumpiera el suministro de crudo iraní. Es así que queda demostrada la interdependencia entre ambos, proveedor y consumidores, ya

²³⁶ World Bank, “GDP (current US\$)”, World Bank (dirección electrónica), en data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD, consultado el 10 de mayo de 2015.

²³⁷ Pitchford, Ruth, “Iran Parliament Passes 2011-12 Budget”, Reuters (dirección electrónica), en reuters.com/article/2011/04/26/iran-budget-approved-idUSPOM65348720110426, consultado el 10 de mayo de 2015.

²³⁸ Dada la importancia del programa nuclear iraní, sería ingenuo pensar que el gobierno de Teherán no tenderá a reducir los gastos de programas sociales u otras fuentes que considere prescindibles y a recrudecer la represión, empeorando las condiciones de vida para la población, en especial de los más pobres. (Reed M. Wood, “A Hand Upon the Throat of the Nation: Economic Sanctions and State Repression, 1976-2001”, *International Studies Quarterly*, vol. 52, núm. 3, 2008, p.492).

²³⁹ Institute of Energy Economics of Japan, *Recent Trends...*, *op. cit.*

²⁴⁰ *Ibid.*

que ambos incurren en costos (aunque quizá éstos se reduzcan a los asociados al reacomodo de flujos comerciales).

Tabla 2. Porcentaje de las importaciones de petróleo que provienen de Irán

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
China	11.2%	11.6%	12.6%	11.9%	11.4%	8.9%	11%
Corea del Sur	8.4%	8.4%	9.8%	8.4%	9.8%	8.3%	9.4%

Elaboración propia con información de Institute of Energy Economics of Japan, *Recent Trends in Oil Supply from Iran*, junio 2012.

Las relaciones entre Irán y los compradores de su petróleo no son las únicas interdependientes en este caso. EUA mantiene relaciones comerciales y políticas con China, Japón, India y Corea del Sur. A su vez, estos países emplean el sistema financiero estadounidense, conformado por el sistema bancario, las instituciones financieras no bancarias –como las compañías de seguros y las empresas de préstamos comerciales– y los mercados financieros.²⁴¹ En 2011, algunos de esos países fueron principales socios comerciales de Estados Unidos: China ocupaba el segundo lugar con 503 mil millones de dólares, Japón el cuarto con 195 mil millones y Corea del Sur el séptimo con 100 mil millones.²⁴² Además, en términos de inversión extranjera directa en EUA, Japón ocupaba el cuarto lugar con 19 mil millones de dólares estadounidenses, mientras los demás países se posicionaron entre los primeros veinte.²⁴³ Dado que el comercio y las inversiones

²⁴¹ Vicky Lee, “Financial System of the United States of America”, informe, Legislative Council Secretariat, 2001, en legco.gov.hk/yr00-01/english/library/0001in10.pdf, consultado el 11 de mayo de 2015.

²⁴² U.S. Census Bureau, “Top Trading Partners”, *Census.gov* (dirección electrónica), en census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/, consultado el 1 de noviembre de 2012,

²⁴³ James K. Jackson, *Foreign Direct Investment in the US: An Economic Analysis*, Washington D.C., Congressional Research Service, 26 de octubre de 2012, en fas.org/sgp/crs/misc/RS21857.pdf, consultado el 6 de noviembre de 2012.

bilaterales requieren transacciones financieras para el pago, cobro, depósito y ahorro, es evidente que los principales consumidores de petróleo iraní eran también importantes usuarios del sistema financiero estadounidense. A esto se deben sumar las transacciones que en este sistema pudieron ocurrir entre particulares, ya que, supongamos, cuentas chinas en EUA pudieron servir de vínculo para transferir fondos a cuentas de personas indias en el mismo mercado o a bancos en Japón, México o el resto del mundo.

De acuerdo con el Índice de Centros Financieros Globales –clasificación que anualmente conforma la consultora inglesa Z/Yen, patrocinada por la Autoridad del Centro Financiero de Qatar, con base en información publicada por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, así como otras instituciones internacionales– en 2011, EUA contaba con cinco de los quince centros financieros más importantes del mundo.²⁴⁴ Nueva York era el segundo en la lista, sólo antecedido por Londres. Por lo tanto, es posible argumentar que los actores de los países compradores de petróleo iraní y los estadounidenses incurrirían en costos significativos si se interrumpieran estas transacciones. Los primeros enfrentarían dificultades al tener que sustituir los servicios que proporcionan actores de EUA; los segundos se verían afectados por la pérdida de clientes.

²⁴⁴ Mark Yeandle, *The Global Financial Centres Index 11*, Long Finance-Qatar Financial Centre Authority, marzo 2012, p.4, en longfinance.net/Publications/GFCI%2011.pdf, consultado el 10 de mayo de 2015. Este índice toma en cuenta cinco áreas: ambiente de negocios, desarrollo del sector financiero, factores de infraestructura, capital humano y, reputación y factores generales. De acuerdo a esta clasificación, los centros financieros estadounidenses que ocupan algunos de los quince primeros lugares del mundo son: Nueva York con el 2°, Chicago 7°, Boston 11°, San Francisco 12°, Washington D.C. 15°. Cuatro están en Europa: Londres 1°, Zurich 6°, Frankfurt 13°, Ginebra 14° y cinco en Asia: Hong Kong 3°, Singapur 4°, Tokio 5°, Shanghái 8°, Seúl 9°.

LA SANCIÓN: NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT 2012

La *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* (NDAA 2012) es una ley federal que el Congreso estadounidense anualmente adopta, desde 1964, para determinar el presupuesto y gasto del Departamento de Defensa de Estados Unidos. Sin embargo, también en el Título XII de este documento se incluyen cláusulas relacionadas con asuntos que se relacionan con otros países. Algunos asuntos que suele atender esta sección son cooperación internacional, prohibiciones, mandato para la presentación de reportes sobre defensa.

A finales del 2011, el Congreso de EUA determinó que a pesar de las sanciones ya impuestas a Irán, éste continuaba con sus actividades encaminadas a la fabricación de armas nucleares y financiamiento al terrorismo internacional.²⁴⁵ Por lo tanto, como una medida adicional de coacción al gobierno iraní, los legisladores estadounidenses consideraron necesario detener los mecanismos por los cuales los importadores de petróleo iraní liquidan sus operaciones. En ese sentido, se catalogó al Banco Central de Irán (BCI) como una agencia involucrada en el lavado de dinero, ya que el Departamento del Tesoro sostuvo que el BCI había facilitado la transferencia de millones de dólares de bancos previamente sancionados.

Con base en estos antecedentes, el Congreso estadounidense aprobó la NDAA para el año fiscal 2012. Días después, el 31 de diciembre de 2011, el presidente Barack Hussein Obama (2009-actual) la firmó, por lo que 180 días después, el 28 de junio de

²⁴⁵ *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, op. cit.* Sección 1245(b) y Department of the Treasury, *Finding that the Islamic Republic of Iran is a Jurisdiction of Primary Money Laundering Concern*, 18 de noviembre de 2011, en treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/Iran311Finding.pdf, consultado el 11 de mayo de 2015.

2012, entró en vigor la sanción.²⁴⁶ Aquella ley, en su sección 1245 prohibió que instituciones financieras extranjeras abrieran cuentas bancarias –así como establecía estrictos límites para las transacciones que se efectuaran con cuentas existentes– en el sistema financiero de EUA, si estaban o recientemente habían realizado transacciones significativas con el BCI u otra institución financiera iraní. Asimismo, la ley especifica que la disposición se impondrá incluso a los bancos centrales de otros países si las transacciones realizadas están vinculadas con la compra de hidrocarburos de Irán. En otras palabras, una institución financiera no estadounidense que haya participado en la comercialización del crudo iraní vería muy limitado, si no es que estaría excluido del sistema financiero estadounidense. Esta característica es lo que hace tan particular al NDAA 2012, pues nunca antes Estados Unidos había establecido costos tan altos para quienes no actuaran de acuerdo a sus sanciones económicas, ni se dirigió restricciones tan agresivas a uno de los principales proveedores de petróleo.²⁴⁷ El texto de la ley es:

IMPOSICIÓN DE SANCIONES CON RESPECTO AL BANCO CENTRAL DE IRÁN Y OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS IRANÍES. —

1.- EN GENERAL. — Salvo lo específicamente dispuesto en este inciso, a partir de la fecha que es 60 días después del día de la promulgación de esta Ley, el Presidente- (A) deberá prohibir la apertura y prohibir o imponer condiciones estrictas para el mantenimiento en los Estados Unidos de América de una cuenta corresponsal o una cuenta empleada para pagos por una institución financiera extranjera que el Presidente determine que a sabiendas ha realizado o facilitado cualquier transacción financiera significativa con el Banco Central de Irán o con otra institución financiera iraní designada por el Secretario del Tesoro para la imposición de sanciones en virtud de la ley de poderes económicos internacionales de emergencia.²⁴⁸

²⁴⁶ Para consultar más información sobre cómo se relaciona la sanción de la sección 1245 de la NDAA 2012 con el resto de las sanciones vigentes a Irán, véase U.S. Congress, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*, en gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hr1540enr/pdf/BILLS-112hr1540enr.pdf, consultado el 19 de octubre de 2012.

²⁴⁷ Gary Hufbauer, “Economic Sanctions on Iran”, entrevista, 19 de octubre de 2012, El Colegio de México, México. La respuesta de los socios comerciales iraníes sugieren que no hubo una negociación previa a la imposición de la sanción. Sin previa negociación, no es más que un abuso de su poder económico.

²⁴⁸ U.S. Congress, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*, Sección 1245 (d).1.A, en gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hr1540enr/pdf/BILLS-112hr1540enr.pdf, consultado el 19 de octubre de 2012. El texto original es: “(1) IN GENERAL.—Except as specifically provided in this subsection,

En este sentido, el mecanismo de la sanción de la NDAA 2012 contra Irán resulta de tipo secundario. Con el objetivo final de coaccionar al gobierno iraní a que detuviera su programa nuclear, las autoridades de EUA impusieron legislaciones y medidas como las contenidas en el IEEPA y CISADA. No obstante, para 2011, Irán continuaba no sólo con sus actividades de investigación, sino que obtenía recursos para financiarlo de la venta petróleo. A pesar de las restricciones impuestas, en especial por IEEPA, a través del BCI los importadores de sus hidrocarburos continuaban liquidando compras. Para detener estas actividades comerciales, el Congreso estadounidense buscó coaccionar a los socios iraníes para que aislaran a Irán. Con este fin, la sanción contenida en el NDAA 2012 les dio a elegir entre interrumpir las relaciones con su proveedor energético o entorpecer sus operaciones financieras.

Para poner en práctica la sanción, la ley contempla la elaboración de un reporte sobre el mercado mundial de petróleo. Cada 60 días, la Administración de la Información de Energía –organismo del Departamento de Energía de EUA, encargado de recolectar, analizar y diseminar información imparcial sobre energía– debía dar a conocer la disponibilidad y precio del petróleo producido en el mundo, excluyendo a Irán. Con base en este documento, el Presidente debía determinar cada 180 días si la oferta de petróleo era suficiente para permitir que los socios iraníes redujeran significativamente el volumen

beginning on the date that is 60 days after the date of the enactment of this Act, the President—(A) shall prohibit the opening, and prohibit or impose strict conditions on the maintaining, in the United States of a correspondent account or a payable-through account by a foreign financial institution that the President determines has knowingly conducted or facilitated any significant financial transaction with the Central Bank of Iran or another Iranian financial institution designated by the Secretary of the Treasury for the imposition of sanctions pursuant to the International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1701 et seq.); and (B) may impose sanctions pursuant to the International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1701 et seq.) with respect to the Central Bank of Iran”.

de petróleo adquirido a ese país. En caso afirmativo, la sanción era vigente. El texto de la ley es:

4.- APLICABILIDAD DE LAS SANCIONES CON RESPECTO A LAS TRANSACCIONES PETROLERAS

(A) **Informe requerido.** — a más tardar 60 días después de la fecha de la promulgación de esta ley y cada 60 días subsecuentes, el Titular de la Administración de la Información de Energía, en consulta con el Secretario del Tesoro, el Secretario de Estado y el Director de Inteligencia Nacional, presentará un informe al Congreso sobre la disponibilidad y el precio del petróleo y productos petroleros fabricados en países distintos de Irán en un periodo de 60 días anteriores a la presentación del informe.

(B) **Determinación necesaria.** — a más tardar 90 días después de la fecha de la promulgación de esta ley y cada 180 días subsecuentes, el Presidente determinará, basado en los informes requeridos por el inciso (A) si el precio y el suministro de petróleo y los productos petroleros fabricados en países diferentes a Irán es suficiente para permitir a los compradores de petróleo y productos derivados del petróleo de Irán reducir significativamente el volumen de sus compras de Irán.

(C) **Aplicación de las sanciones.** — salvo lo dispuesto en el inciso (D), las sanciones impuestas en el párrafo (1) (A) se aplicarán respecto a una transacción financiera realizada o facilitada por una institución financiera extranjera en o después de la fecha 180 días después de la fecha de la promulgación de esta ley para la compra de petróleo o productos derivados del petróleo de Irán si el Presidente determina conformidad con el párrafo (B) que existe un suficiente suministro de petróleo y productos derivados del petróleo de países que no sean Irán para permitir una reducción significativa en el volumen de petróleo y productos derivados del petróleo comprados de Irán por o a través de instituciones financieras extranjeras.²⁴⁹

Asimismo, la NDAA 2012 también incluyó cláusulas que establecían ciertos mecanismos, que de ser empleados por el gobierno estadounidense, evitaban que la

²⁴⁹ *National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2012, op. cit.*, Sección 1245 (d).4. El texto original es: “(4) APPLICABILITY OF SANCTIONS WITH RESPECT TO PETROLEUM TRANSACTIONS.— (A) REPORT REQUIRED.—Not later than 60 days after the date of the enactment of this Act, and every 60 days thereafter, the Administrator of the Energy Information Administration, in consultation with the Secretary of the Treasury, the Secretary of State, and the Director of National Intelligence, shall submit to Congress a report on the availability and price of petroleum and petroleum products produced in countries other than Iran in the 60- day period preceding the submission of the report. (B) DETERMINATION REQUIRED.—Not later than 90 days after the date of the enactment of this Act, and every 180 days thereafter, the President shall make a determination, based on the reports required by subparagraph (A), of whether the price and supply of petroleum and petroleum products produced in countries other than Iran is sufficient to permit purchasers of petroleum and petroleum products from Iran to reduce significantly in volume their purchases from Iran. (C) APPLICATION OF SANCTIONS.— Except as provided in subparagraph (D), sanctions imposed under paragraph (1)(A) shall apply with respect to a financial transaction conducted or facilitated by a foreign financial institution on or after the date that is 180 days after the date of the enactment of this Act for the purchase of petroleum or petroleum products from Iran if the President determines pursuant to subparagraph (B) that there is a sufficient supply of petroleum and petroleum products from countries other than Iran to permit a significant reduction in the volume of petroleum and petroleum products purchased from Iran by or through foreign financial institutions”.

medida se aplicara en determinadas circunstancias. Estos recursos son las exenciones. La ley otorga al Presidente la facultad de otorgarlas al cumplirse al menos uno de tres supuestos. En primer lugar, podría exentar a las instituciones financieras de un país por un período de 180 días si determinaba que aquél había “reducido significativamente” el volumen de petróleo adquirido a Irán.²⁵⁰ En segundo lugar, podría exentarles por un periodo de 120 días si determinaba que hacerlo estaba en el interés nacional. Por último, podría otorgar una exención de tres meses a un país si el Presidente entregaba al Congreso un reporte que especificara la cooperación que, a cambio, recibiría de aquél. El texto es:²⁵¹

(D) **Excepción.** — las sanciones impuestas en virtud del párrafo (1) no se aplicarán respecto a una institución financiera extranjera si el Presidente determina y reporta al Congreso, no más de 90 días después de la fecha en que el Presidente hace la determinación requerida por el inciso B y cada 180 días después de eso, que el país con jurisdicción primaria sobre las instituciones financieras extranjeras ha reducido significativamente su volumen de compras de petróleo crudo de Irán durante el período que comienza en la fecha en que el Presidente haya presentado el último informe en relación con el país bajo este inciso.

5.- EXENCIONES — el presidente podrá dar exenciones a la imposición de sanciones de conformidad con el párrafo (1) por un período de no más de 120 días y puede renovar esa exención por periodos adicionales de no más de 120 días, si el Presidente — (A) determina que dicha exención está en el interés de la seguridad nacional de los Estados Unidos de América; y (B) presenta al Congreso un informe — (i) proporcionando una

²⁵⁰ Sostengo que a pesar de que el título de este apartado en la ley se titule “exception” (excepción) y no waiver (exención), no impide, en este caso, considerarlos equivalentes. Aunque la excepción implica un criterio establecido que se excluye permanentemente a la regla, el carácter temporal y selectivo – si no es que arbitrario – que abre este texto legal le otorga las cualidades de una exención. Esto se debe a que cada 180 días se revisa la aplicabilidad o no de la sanción. Además, el término “reducción significativa” permite la discreción del sancionador, ya que este umbral puede ser cambiante según el país al que se imponga.

²⁵¹ *National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2012, op. cit.*, Sección 1245 (d).4.D y (d).5 El texto original es: “(D) EXCEPTION.—Sanctions imposed pursuant to paragraph (1) shall not apply with respect to a foreign financial institution if the President determines and reports to Congress, not later than 90 days after the date on which the President makes the determination required by subparagraph (B), and every 180 days thereafter, that the country with primary jurisdiction over the foreign financial institution has significantly reduced its volume of crude oil purchases from Iran during the period beginning on the date on which the President submitted the last report with respect to the country under this subparagraph. (5) WAIVER.—The President may waive the imposition of sanctions under paragraph (1) for a period of not more than 120 days, and may renew that waiver for additional periods of not more than 120 days, if the President— (A) determines that such a waiver is in the national security interest of the United States; and (B) submits to Congress a report— (i) providing a justification for the waiver; and (ii) that includes any concrete cooperation the President has received or expects to receive as a result of the waiver”.

justificación para la exención; y (ii) que incluya cualquier cooperación concreta que el Presidente ha recibido o espera recibir como resultado de la exención.

En suma, la sanción contenida en la sección 1245 de la NDAA 2012 era una sanción secundaria que planteaba interrupciones a los flujos financieros entre los socios iraníes y EUA, de no cumplirse las condiciones que demandaba. Exigía que los importadores de petróleo de Irán sustituyeran a este proveedor. China, Japón, India y Corea del Sur, al ser los principales consumidores, adquirieron aún más relevancia pues las transacciones que mantenían –así como sostiene la teoría de sanciones–²⁵² conllevaban mayor vulnerabilidad para Irán. Por lo tanto, la puesta en práctica de la sanción estadounidense a dicho país representaba un esfuerzo de coacción relevante. Sin embargo, implicaba también costos para el sancionador y los potenciales sancionadores de Irán. Ante estas posibles consecuencias, las exenciones permitieron interacciones que favorecieron la instrumentación de la sanción.

CREDIBILIDAD, NEGOCIACIÓN Y DISMINUCIÓN DE COSTOS

En todo esfuerzo de sanción, la credibilidad juega un papel primordial. En este caso, si los importadores de petróleo iraní consideraban que EUA no estaría dispuesto a afrontar los costos de instrumentar su política, la NDAA 2012 hubiese perdido su capacidad coercitiva. Las operaciones de China, Japón, India y Corea del Sur en el mercado financiero estadounidense se habrían entorpecido, pero los actores de este país tampoco habrían podido realizar operaciones o recibir fondos de aquéllos. En definitiva, los costos redujeron la credibilidad de que el gobierno estadounidense la instrumentaría, ya que eran

²⁵² Elena McLean y Taehee Whang, “Friends or Foes? Major Economic Partners and the Success of Economic Sanctions”, *International Studies Quarterly*, vol. 54, núm. 2, 2010, p. 428.

muy elevados para ambos, el sancionador y los socios iraníes. No obstante, que la ley contemplara exenciones contrarrestó dicho efecto.

Las exenciones convierten el ultimátum en un proyecto a largo o mediano plazo. Sin ellas, el gobierno estadounidense demandaría de países como China, Japón, India y Corea del Sur, que al entrar en vigor la sanción —180 días después de haberse promulgado, es decir el 28 de junio de 2012— ya no adquirieran más petróleo iraní. Al incluir la cláusula en la que se exenta del cumplimiento de la sanción a los que reduzcan significativamente dicho consumo, el gobierno estadounidense demuestra compromiso con su política. En otras palabras, comunica su deseo de aislar a Irán, pero flexibiliza la fecha límite. EUA no esperará que los socios iraníes hayan detenido sus relaciones con Irán en aquel plazo de seis meses, pero reafirma su interés en que esto ocurra en el mediano o largo plazo.

Muestra de la credibilidad que las exenciones otorgaron a la sanción es que a pesar de los altos costos de instrumentarla, los importadores de petróleo iraní buscaron disminuir su consumo. El 20 de marzo de 2012, el gobierno de Estados Unidos otorgó exenciones del NDAA 2012 a Bélgica, República Checa, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Japón, Holanda, Polonia, España, Reino Unido. El 11 de junio tocó el turno a India, Malasia, Corea del Sur, Sudáfrica, Sri Lanka, Turquía, Taiwán. El último paquete de exenciones, que incluyó a China y Singapur, se dio justo antes de que las sanciones entraran en vigor.²⁵³ Incluso China, segundo socio comercial de EUA, no pudo ignorar la sanción, por lo que reemplazó parte de los hidrocarburos iraníes con los de otros

²⁵³ Hillary Rodham Clinton, “Regarding Significant Reductions of Iranian Crude Oil Purchases”, U.S. Department of State (dirección electrónica), 18 de junio de 2012, en m.state.gov/md201683.htm, consultado el 2 de noviembre de 2012.

proveedores como Irak, Omán, Angola y Venezuela.²⁵⁴ La credibilidad de la próxima implementación de la NDAA 2012 era tal, que ni siquiera el gobierno chino desestimó que el estadounidense afrontaría los costos de su política.

En este punto, cabe señalar que el gobierno estadounidense, con la justificación de evaluar las posibilidades de otorgar exenciones, abrió la puerta a una supervisión más detallada de las importaciones de energéticos de numerosos países. De acuerdo al párrafo (4) (D) de la sección 1245, de la NDAA 2012, el presidente estadounidense determina con base en un informe preparado por la Administración de la Información de Energía (EIA, por sus siglas en inglés) si un país ha reducido significativamente su consumo de petróleo iraní, por lo que podría recibir una exención. Para estos efectos, los socios de Irán tenían incentivos para dar a conocer el monto y la procedencia de sus importaciones petroleras.

Las exenciones favorecieron las probabilidades de que se instrumentara la sanción pues abrieron espacios para el diálogo y la negociación. En específico, la posibilidad de exentar a quienes “redujeran significativamente” su consumo de petróleo iraní era un reconocimiento a los límites que enfrentaban los socios de Irán para la cooperación con EUA. Reemplazar a un proveedor es complicado, en particular en este caso, ya que la producción iraní era cuantiosa. A pesar que el ministro de energía de Arabia Saudita, Ali alNaimi, insistió, a principios de 2012, en que su país podía aumentar la producción de

²⁵⁴ Judy Hua y Fayen Wong, “China Iran Oil Imports Recover, Recoup Earlier Fall”, Reuters (dirección electrónica), en reuters.com/article/2012/06/21/us-china-oil-iran-idUSBRE85K0L020120621, consultado el 11 de mayo de 2015.

petróleo en 2 millones de barriles diarios casi inmediatamente²⁵⁵ –lo que significaría casi el remplazo total de los 2.5 millones que exportaba Irán– no pudo hacerlo. De diciembre 2011 a junio 2012, su producción sólo creció en 206 mil barriles diarios.²⁵⁶ Incluso durante la primera Guerra del Golfo, cuando deliberadamente aumentó su producción para reducir las ganancias de la recién formada República Islámica de Irán, no lo hizo en más de un millón de barriles diarios, y el incremento no fue “casi inmediato”.

Además, debe considerarse que los Estados estén dispuestos a depender de nuevos proveedores y afrontar los costos de reorganizar su importación de energéticos. Por ejemplo, Corea del Sur recurrió a la producción de Irak, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar.²⁵⁷ Japón optó por los hidrocarburos de los Emiratos e Irak.²⁵⁸ Mientras que China aseguró su suministro desde otras regiones como África y América del Sur. India, por su parte, fue la única economía que aumentó la importación de crudo saudí.²⁵⁹

Las exenciones también eliminaron la situación de ultimátum, pues no exigieron que para la entrada en vigor de la sanción los socios de Irán hubieran concluido definitivamente la compra de petróleo de este país. A la inversa, la ley requirió una reducción de dicho consumo, definido con el ambiguo umbral de “significativamente”.

²⁵⁵ CNN Wire Staff, “Oil Minister: Saudi Arabia Can Make Up for Iranian Crude”, *CNN* (dirección electrónica), 17 de enero de 2012, en edition.cnn.com/2012/01/16/world/meast/, consultado el 12 de octubre de 2012.

²⁵⁶ Organization of the Petroleum Exporting Countries, *Monthly Oil Market Report*, Viena, OPEC, enero 2012, en opec.org/opec_web/en/publications/2203.htm, consultado el 9 de mayo de 2015. Para ponerlo en perspectiva, en aquel mismo período de seis meses, Irak aumentó en 273 mil barriles su producción diaria de petróleo.

²⁵⁷ Song Jung-a, “South Korea to Restart Iranian Oil Imports”, en *Financial Times* (versión electrónica), 8 de agosto de 2012, en ft.com/cms/s/0/c4e7f71c-e134-11e1-839a-00144feab49a.html#axzz2AeCAYADv, consultado el 11 de mayo de 2015.

²⁵⁸ Osamu Tsukimori, “UPDATE 1-Japan Imports no Iran Crude in July, for 1st Time Since 1981”, Reuters (dirección electrónica), 31 de agosto de 2012, en reuters.com/article/2012/08/31/crude-japan-iran-idUSL4E8JV1ZG20120831, consultado el 11 de mayo de 2015.

²⁵⁹ Sandeep Joshi, “India Looks Beyond Iran to Boost Its Crude Oil Supplies”, *The Hindu* (dirección electrónica), 16 de junio de 2012, en thehindu.com/business/Economy/article3533839.ece, consultado el 12 de mayo de 2015.

De esta forma, se abre un espacio para el acomodo de intereses y se permiten distintos grados de cooperación, pues EUA buscó el máximo grado de cooperación posible, al tiempo que reconoció los límites de cada una de las economías. Además, al establecer que las exenciones, por este criterio, tendrían una duración de 180 días, el gobierno estadounidense logró mantener la inercia de la negociación y la cooperación. Tal fue el caso que mientras India redujo sus importaciones de crudo iraní en 38% o 105 mil barriles diarios –respecto al mismo período del 2011–, Japón en 33% o 117 mil barriles diarios, China disminuyó 25% o 130 mil barriles de petróleo, Corea del Sur redujo 16% o 36 mil barriles diarios, y todos recibieron exenciones.²⁶⁰ Los nipones fueron los primeros en obtener una exención el 20 de marzo. Se exentó a indios y coreanos el 11 de junio, aunque la diferencia en cooperación entre ambos fuese muy amplia, una reducción de 38% por parte de la India frente a tan sólo 16% de Corea del Sur. Por último, justo antes de ponerse en práctica la sanción contra China, el gobierno estadounidense le otorgó una exención a pesar que sólo habían reducido en 25% su consumo, con respecto al año anterior.

Una vez obtenida la exención, los países tuvieron 180 días para reducir aún más su consumo. Por lo tanto, paulatinamente se redujeron las adquisiciones de hidrocarburos iraníes, incluso para algunos países llegaron a ser nulas en el 2014, como fue el caso de Bélgica, República Checa, Francia, Malasia, Sudáfrica, entre otros. Gradualmente avanzó la puesta en marcha de la sanción, ya que mientras el 28 de junio de 2012 –fecha en la que entró en vigor la sanción– se otorgaron 20 exenciones, en noviembre de 2014 tan sólo se exentó a seis países: China, India, Japón, Corea del Sur, Taiwán y Turquía. La

²⁶⁰ Elaboración propia con base en los datos de OPEC, *Annual Statistical Bulletin 2012*, *op. cit.* y OPEC, *Monthly Oil Market Report*, enero 2012, *op. cit.*

condición para exentarlos fue que mantuvieran –su entonces reducido– nivel promedio de importaciones de Irán.²⁶¹ Por lo tanto, se confirma también la eliminación de la situación del ultimátum, pues las exenciones hicieron de la sanción un proyecto a mediano plazo.

Las exenciones también disminuyeron algunos costos que, de haber sido muy elevados, podrían haber obligado al sancionador a cancelar su política. Dichos recursos, al moderar la coacción de la amenaza, también limitan el daño a la reputación de las instituciones financieras estadounidenses. En otras palabras, aunque la vinculación que el gobierno estadounidense hace entre la política exterior y la apertura de su sistema financiero a extranjeros afectó la imagen que dicho país tiene como un proveedor de estos servicios, el espacio para el acomodo y la negociación entre EUA y el país sancionado –o potencial sancionador– que abrieron las exenciones aminoraron dicho efecto. Cuanto mayores fueron las posibilidades de estar exento de la sanción, mayores fueron las posibilidades de que las transacciones financieras no se interrumpieran como pasó con China, India, Japón, Corea del Sur. Por lo tanto, los socios y clientes de estos servicios no tuvieron una imagen tan negativa de las instituciones financieras estadounidenses.

Toda sanción provoca fricciones con el país al que se le impone. En este caso de una sanción secundaria, no se habría amenazado a los potenciales sancionadores si estuvieran de acuerdo con la política restrictiva hacia Irán, por lo que habrían cooperado. China e India, por ejemplo, no tardaron en mostrar su rechazo a la sanción unilateral estadounidense e insistieron en que no estaban obligados a actuar conforme a dichas

²⁶¹ Pillsbury Winthrop Shaw Pittman, “U.S. and EU Extend Temporary Iran Sanctions Relief a Second Time”, *Lexology* (dirección electrónica), 3 de diciembre de 2014, en lexology.com/library/detail.aspx?g=e87df728-e83e-4651-902f-37e0d4789af9, consultado el 11 de mayo de 2015.

políticas.²⁶² Incluso el Presidente Obama sostuvo que instrumentaría la sanción en la medida que no dañara las relaciones de EUA con países socios.²⁶³ Las exenciones entonces permitieron cierta discreción para proteger las relaciones bilaterales, sin suprimir la coacción de la política. Por ejemplo, se le otorgó una exención a Corea del Sur por haber reducido significativamente sus importaciones de petróleo de Irán. No obstante, dicha disminución (16%) fue menor que la de China (25%) o Japón (38%). De esta forma, los costos que estos países enfrentaron al reemplazar parcialmente a su proveedor fueron menores que los que habrían tenido que soportar si lo hubieran hecho totalmente. Por lo tanto, el daño a la relación bilateral entre los importadores de crudo iraní y EUA fue menor debido a las exenciones que moderaron la coacción de la política sancionadora.

Al instrumentarse la sanción se restringía la oferta mundial de hidrocarburos, ya que hacerlo implicaba afrontar las medidas de la NDAA 2012. Esta variación, sin una disminución en la demanda, pudo haber aumentado el precio del barril de petróleo, tal como previno el Subsecretario del Tesoro estadounidense, David Cohen (2011-actual).²⁶⁴ Este desequilibrio en los mercados internacionales que pudo provocar el encarecimiento de ese hidrocarburo, hasta cierto punto fue contrarrestado por las exenciones. Por un lado, la ley contemplaba la preparación de un reporte que informara sobre la disponibilidad de

²⁶² Arshad Mohammed y Andrew Quinn, “U.S. Exempts 11 States From Iran Sanctions; China, India Exposed”, Reuters (dirección electrónica), 21 de marzo de 2012, en reuters.com/article/2012/03/21/us-iran-usa-sanctions-crude-idUSBRE82J11M20120321, consultado el 11 de mayo de 2015. Puede encontrarse una compilación extensa de notas periodísticas publicadas por agencias internacionales de noticias sobre las reacciones de los importadores de petróleo iraní ante las sanciones en Jewish Virtual Library, “Fact Sheets: The Failure of Sanctions Against Iran”, (dirección electrónica), mayo 2015, en jewishvirtuallibrary.org/jsource/talking/63_Sanctions.html, consultado el 11 de mayo de 2015. Aunque debe tomarse en consideración la parcialidad de la fuente.

²⁶³ Katzman, *Iran Sanctions...*, *op. cit.*, p. 18.

²⁶⁴ *Loc. cit.*

sustitutos de Irán como proveedor. En otras palabras, se aseguraba que hubiera suficiente suministro de petróleo en el mercado mundial como para que fuera posible sacar las ventas iraníes y mantener el precio. Por otro lado, la posibilidad de otorgar exenciones por motivo de estar en el interés nacional, podría haberse usado para evitar dicho desajuste.

Por último, las exenciones impidieron que se debilitara la credibilidad de EUA. De no haber sido por dichos recursos que a corto plazo moderaron la demanda del sancionador y flexibilizaron la fecha límite para su cumplimiento, el carácter tan estricto de la NDAA 2012, aunado a la importancia que tiene el suministro energético para todas las economías, podría haber imposibilitado un acuerdo. Si países como China, India, Japón, Corea del Sur desestimaban la sanción como *bluffing*,²⁶⁵ EUA habría tenido que enfrentarse a los altísimos costos de poner en práctica la política de restricción de su mercado financiero a aquéllos. Como sostuvo el Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, Negocios y Agricultura, Stuart E. Eizenstat (1997-1999), “las sanciones que son incapaces de obtener el apoyo de incluso los aliados más cercanos, no envían el mensaje de la determinación estadounidense (...) Al contrario, envían el mensaje de la irrelevancia de EUA”.²⁶⁶ Por lo tanto, al proteger la credibilidad del sancionador en este episodio, las exenciones fortalecen la implementación de futuros episodios coercitivos.

²⁶⁵ El término en inglés “*bluffing*” puede traducirse como “alardeo”. Éste consiste en pretender contar con mayores recursos de los que se posee. En este caso de estudio, alardear equivale a mostrar, falsamente, que se está dispuesto a afrontar costos elevados. El objetivo del *bluffing* es simple, fortalecer la posición de quién la emplea, durante las negociaciones. Ernst Thelin y Paul C. Scott, “An Investigation of Bluffing”, *The American Journal of Psychology*, vol. 40, núm. 4, 1928, p. 613; y Fritz Allhoff, “Business Bluffing Reconsidered”, *Journal of Business Ethics*, vol. 45, núm. 4, 2003, p. 283.

²⁶⁶ Stuart E. Eizenstat, “Economic Sanctions”, U.S. Department of State (dirección electrónica), 3 de junio de 1998, en state.gov/1997-2001-NOPDFS/policy_remarks/1998/980603_eizen_sanctions.html, consultado el 12 de mayo de 2015.

En suma, las exenciones aumentaron las probabilidades de que se instrumentara la sanción contenida en la NDAA 2012. Otorgaron credibilidad a la política sancionadora, al convertir el ultimátum en un proyecto a mediano plazo. Abrieron oportunidades de negociación que finalmente facilitaron el acuerdo en un punto medio, al flexibilizar la demanda y moderar las exigencias en cada período de pláticas. Además, disminuyeron los costos que dicha política provocaba al sancionar. Es así que, contrario a una lectura tradicional de la literatura sobre sanciones, las exenciones no presentan una paradoja. A la inversa, como sostiene el presente análisis, aquellos recursos aumentaron las probabilidades de instrumentar la política.

CONCLUSIONES

En el presente texto propuse una lectura de las exenciones con el fin de explorar estos mecanismos poco estudiados, pues al hacerlo se amplía el conocimiento sobre la imposición de restricciones comerciales y financieras como instrumento de política exterior. A partir de una lectura tradicional de la literatura de sanciones, las exenciones presentan una paradoja, pues pareciera ser un contrasentido que un país establezca una regla –y amenace a otros para que actúen conforme a ella– y luego otorgue permisos para incumplirla. De acuerdo a esta interpretación, dichas medidas parecen suprimir la sanción, pues a pesar que no ocurre el cambio en la conducta del sancionado, tampoco se cumple la amenaza. Esta investigación sostiene lo contrario, pues argumenta que las exenciones se emplean para aumentar las probabilidades de poner en práctica la sanción. Se expuso entonces que las exenciones tienen un uso estratégico. En primer lugar, otorgan credibilidad a la política coercitiva, al mostrar la determinación de quien la propone a que se implemente a cabalidad, aunque no sea en el corto plazo. En segundo lugar, dichos recursos abren oportunidades de negociación, ya que permiten el acomodo de intereses y favorecen grados crecientes de cooperación. Por último, disminuyen costos para el sancionador, en términos de reputación, fricciones en las relaciones bilaterales y desequilibrio de precios en los mercados internacionales.

Para evaluar la pertinencia de esta lectura, se trató el caso de la sección 1245 de la *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012* (NDAA 2012). Esta sanción secundaria impuso altos costos a los importadores de petróleo iraní, pero si estos no

actuaban conforme la amenaza, cumplir la represalia estadounidense implicaría también elevados costos para la economía de EUA. Ya que entre mayores son los costos de imponer una sanción, menores son los beneficios obtenidos de ella; cabía la posibilidad de que EUA la cancelara antes de que entrara en efecto. Por lo tanto, era posible que los clientes de Irán la desestimaran. No obstante, las exenciones permitieron un acomodo. Dado que no se exigió la supresión completa, sino una reducción significativa en el consumo de hidrocarburos iraníes, se modificaron las interacciones: se fortaleció la credibilidad del sancionador –al comunicar el compromiso con la política–, se eliminó la situación de ultimátum, se favoreció el aumento gradual de la cooperación y, por ende, aumentaron las probabilidades de que la NDAA 2012 se pusiera en práctica. Al entrar en vigor la sanción, 180 días después de haberse promulgado, incluso los principales consumidores de petróleo iraní, que se habían opuesto a la política estadounidense, redujeron sus importaciones. Años después, para el 2014, sólo se renovaron seis exenciones, comparadas con las 20 que se otorgaron en la primera mitad del 2012. La reducción de países exentos sostiene el argumento de que dichas medidas hicieron de la sanción un proyecto a mediano o largo plazo, y al hacerlo aumentaron las probabilidades de que se pusiera en práctica.

Este trabajo sugiere nuevas preguntas de investigación. Al resolver este cuestionamiento, surgieron otros que pueden ser planteados en futuros trabajos. Aunque durante el texto no se hizo referencia al éxito –sino a las posibilidades de la implementación– de esta sanción, resulta pertinente indagar sobre la influencia que tuvo la NDAA 2012 y las demás restricciones sobre la política interna iraní. El interés surge principalmente a partir de la derrota de los partidarios de la línea de Mahmoud

Ahmadineyad y la creciente disposición a negociar el tema nuclear,²⁶⁷ a tan sólo un año de haber entrado en vigor la medida coercitiva.

De forma similar, durante la realización de este análisis, quedaron al descubierto algunos cambios en los flujos comerciales que son dignos de estudio. Al entrar en vigor la sanción, los importadores de petróleo iraní reemplazaron a su proveedor. A pesar que éste bien se puede obtener de diversas fuentes en otros países y regiones, todos los principales consumidores –China, India, Japón y Corea del Sur– aumentaron sus compras a Irak, país en el que operan desde la invasión estadounidense de 2004 diversas compañías petroleras de Europa y Estados Unidos.²⁶⁸ En este contexto, profundizar en el estudio de las alteraciones a flujos comerciales que provocan las medidas restrictivas, así como identificar a los que beneficia, podría contribuir a entender otras motivaciones que puedan tener estas políticas. En el mismo sentido, adentrarse en la discusión legislativa de la sanción podría descubrir intereses empresariales o políticos que intervinieron en su formulación, mismos que no necesariamente son los mismos de la política exterior estadounidense.

Asimismo, emplear la lectura que este trabajo ofrece sobre las exenciones para examinar otros casos de sanción enriquecería el conocimiento de las interacciones que presentan estas políticas. Al señalar el tipo y grado en que reduce los costos asociados al sancionador, dichas investigaciones podrían emplearse como base para estudiar nuevas políticas públicas y evaluar sus probabilidades de instrumentación.

²⁶⁷ Kenneth Katzman, Paul K. Kerr y Mary Beth D. Nikitin, *Iran: Interim Nuclear Agreement and Talks on a Comprehensive Accord*, Washington D.C., Congressional Research Service, 26 de noviembre de 2014, p. 1, en fpc.state.gov/documents/organization/234999.pdf, consultado el 12 de mayo de 2015.

²⁶⁸ Dahr Jamal, “Western Oil Firms Remain as US Exits Iraq”, *AlJazeera* (versión electrónica), 7 de enero de 2012, en aljazeera.com/indepth/features/2011/12/2011122813134071641.html, consultado el 12 de mayo de 2015.

En conclusión, estudiar las exenciones a las sanciones económicas representa una oportunidad para avanzar en el análisis de las herramientas de política exterior y, en general, de las relaciones internacionales. Revisar las sanciones a Irán y el NDAA 2012, en particular, revelan la complejidad del entramado de vínculos internacionales. Al tiempo que se evidencia la dificultad para aislar a una economía en un sistema de comercio mundial globalizado, también queda demostrada la debilidad del Estado hegemónico, Estados Unidos, para lograr ciertas políticas de forma unilateral. Aunque dicho país planteó una sanción, ésta no se impuso rigurosamente, sino que favoreció cierto grado de negociación. En definitiva, la cooperación internacional y el esfuerzo multilateral son las estrategias e instrumentos esenciales para lograr los objetivos nacionales de política exterior, así como la forma de enfrentar los retos mundiales.

BIBLIOGRAFÍA

- Albright, David y Andrea Stricker, "Iran's Nuclear Program", United States Institute of Peace (dirección electrónica), en iranprimer.usip.org/resource/irans-nuclear-program, consultado el 7 de mayo de 2015.
- Albright, Madeleine K., "Iran and Libya Sanctions Act (ILSA): Decision in the South Pars Case", discurso presentado en Londres, 18 de mayo de 1998, en state.gov/1997-2001-NOPDFS/statements/1998/980518.html, consultado el 5 de mayo de 2015.
- Alerassool, Mahvash, *Freezing Assets: The USA and the Most Effective Economic Sanctions*, New York, St. Martin's Press, 1993.
- Alfredson, Tanya y Azeta Cungu, "Negotiation Theory and Practice: A Review of the Literature", *EASYPol*, module 179, 2008, en fao.org/docs/up/easypol/550/4-5_negotiation_background_paper_179en.pdf, consultado el 24 de octubre de 2014.
- Allhoff, Fritz, "Business Bluffing Reconsidered", *Journal of Business Ethics*, vol. 45, núm. 4, 2003, pp. 283-289.
- Asian Development Bank, *Asian Economic Monitor: December 2011*, Manila, ADB, 2011, en adb.org/sites/default/files/aem-201112.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.
- Askari, Hossein, et al., *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Westport, Praeger, 2003.
- Australian Mobile Telecommunications Association, "Mobile Telecommunications Industry Initiatives to Tackle Use of Coltan Conflict Metal", *AMTA* (dirección electrónica), en amta.org.au/articles/Mobile-telecommunications-industry-initiatives-to-tackle-use-of-coltan-conflict-metal, consultado el 20 de octubre de 2014.
- Baldwin, David, *Economic Statecraft*, Princeton, University Press, 1985.
- _____, "Interdependence and Power: A Conceptual Analysis", *International Organization*, vol. 34, núm. 4, 1980, pp. 471-506.
- _____, "The Sanctions Debate and the Logic of Choice", *International Security*, vol. 24, núm. 3, 1999, pp. 80-107.
- Bapat, Navin A. y T. Clifton Morgan, "Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data", *International Studies Quarterly*, vol. 53, núm. 4, 2009, pp. 1075-1094.
- Barber, James, "Economic Sanctions as Policy Instrument", *International Affairs*, vol. 55, núm. 3, 1979, pp. 367-384.
- Berman, Ilan, *Tehran Rising: Iran's Challenge to the United States*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007.
- Bruno, Greg, "Iran's Nuclear Program", Council of Foreign Relations (dirección electrónica), 10 de marzo de 2010, en cfr.org/iran/irans-nuclear-program/p16811, consultado el 9 de mayo de 2015.
- Cardona, Diego, "Islam, Democracia y Radicalismo: Del Coronel Gadafi al Ayatollah Jomeini", *Estudios de Asia y África*, vol. 26, núm. 3, 1991, pp. 423-428.
- Chabat, Jorge, *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*, documento de trabajo 193, México, CIDE, 2009.
- Chien-Pin, Li, "The Effectiveness of Sanction Linkages: Issues and Actors", *International Studies Quarterly*, vol. 37, núm. 3, 1993, pp. 356-370.
- Clinton, Hillary Rodham, "Regarding Significant Reductions of Iranian Crude Oil Purchases", U.S. Department of State, 18 de junio de 2012, en m.state.gov/md201683.htm, consultado el 2 de noviembre de 2012.
- CNN Wire Staff, "Oil Minister: Saudi Arabia Can Make Up for Iranian Crude", *CNN* (dirección electrónica), 17 de enero de 2012, en edition.cnn.com/2012/01/16/world/meast/, consultado el 12 de octubre de 2012.
- Croft, Adrian, "UPDATE 1-Russia. Britain Clash Over Approach to Iran", Reuters Africa (dirección electrónica), 15 de febrero de 2011, en af.reuters.com/article/energyOilNews/idAFLDE71E1RR20110215, consultado el 9 de mayo de 2015.

- Department of the Treasury, *Finding that the Islamic Republic of Iran is a Jurisdiction of Primary Money Laundering Concern*, 18 de noviembre de 2011, en treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/Iran311Finding.pdf, consultado el 11 de mayo de 2015.
- Diccionario del español de México, El Colegio de México, México, 2010, en dem.colmex.mx/moduls/Buscador.aspx, consultado el 16 de septiembre de 2014.
- Drezner, Daniel, “Bargaining Enforcement and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?”, *International Organization*, vol. 54, núm. 1, 2000, pp. 73-102.
- _____, “The Hidden Hand of Economic Coercion”, *International Organization*, núm. 57, 2003, pp. 643–659.
- Drury, Alfred Cooper, “Revisiting Economic Sanctions Reconsidered”, *Journal of Peace Research*, vol. 35, núm. 4, 1998, pp. 497-509.
- _____, “Sanctions as Coercive Diplomacy: The US President’s Decision to Initiate Economic Sanctions”, *Political Research Quarterly*, vol. 54, núm. 3, 2001, pp. 485-508.
- Eade, Phillip, “Bypassing Helms-Burton”, *Euromoney* (version electronica), noviembre 1996, en search.proquest.com.ezproxy.library.ubc.ca/docview/198930523?accountid=14656, consultado el 25 mayo 2015.
- Early, Bryan R., “Sleeping With Your Friend’s Enemies: An Explanation of Sanctions-busting Trade”, *International Studies Quarterly*, vol.53, núm. 1, 2009, pp. 49-71.
- _____, “Unmasking the Black Knights: Sanction Busters and their Effects on the Success of Economic Sanctions”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 7, núm. 4, 2011, pp. 381-402.
- Eaton, Jonathan y Maxim Engers, “Sanctions: Some Simple Analytics”, *American Economic Review*, vol. 89, núm. 2, 1999, pp. 409–414.
- Eizenstat, Stuart E., “Do Economic Sanctions Work? Lessons From ILSA & Other U.S. Sanctions Regimes”, Atlantic Council (dirección electronica), 1 de febrero de 2004, en atlanticcouncil.org/en/publications/reports/do-economic-sanctions-work-lessons-from-ilsa-and-other-us-sanctions-regimes, consultado el 2 de noviembre de 2014.
- _____, “Economic Sanctions”, U.S. Department of State (dirección electrónica), 3 de junio de 1998, en state.gov/1997-2001-NOPDFS/policy_remarks/1998/980603_eizen_sanctions.html, consultado el 12 de mayo de 2015.
- European Union External Action, “EU Imposes Fresh Round of Sanctions on Iran”, European Union External Action (dirección electrónica), 23 de enero de 2012, en eeas.europa.eu/top_stories/2012/230112_iran_en.htm, consultado el 27 de septiembre de 2014.
- FAO, *Banana Market Review and Banana Statistics 2012-2013*, Roma, Intergovernmental Group on Bananas and Tropical Fruits, 2014.
- Fearon, James D., “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes”, *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 3, 1994, pp. 577–592.
- Fisher, Roger, William L. Ury y Bruce Patton Fisher, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Nueva York, Penguin Books, 1991.
- Fisk, Daniel W., “Economic Sanctions: The Cuba Embargo Revisited”, en Steve Chan y Alfred Drury (eds.), *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*, Londres, Macmillan, 1996, pp. 65-85.
- Friedman, Thomas L., “Bush Hinting Force, Declares Iraqi Assault 'Will not Stand'”, *New York Times*, 6 de agosto de 1990, en nytimes.com/1990/08/06/world/iraqi-invasion-bush-hinting-force-declares-iraqi-assault-will-not-stand-proxy.html, consultado el 12 de octubre de 2014.
- Galtung, Johan, “On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia”, *World Politics*, vol. 19, núm. 3, 1967, pp. 378-416.
- Gavin, Joseph G., “Economic Sanctions: Foreign Policy Levers or Signals?”, análisis de política, Washington, Cato Institute, 1989, disponible en cato.org/publications/policy-analysis/economic-sanctions-foreign-policy-levers-or-signals
- Gettleman, Jeffrey, “Conflict Minerals”, *National Geographic* (version electronica), octubre de 2013, en ngm.nationalgeographic.com/2013/10/conflict-minerals/gettleman-text, consultado el 5 de mayo de 2015.
- Gilpin, Robert, “Structural Constraints on Economic Leverage: Market Type Systems”, en Gordon H. McCormick y Richard E. Bissell (eds.), *Strategic Dimensions of Economic Behavior*, Nueva York, Praeger, 1984, pp. 105-128.

- Gold, Bryan, “Fact Sheet: Significant Iranian Sanctions Since 1995”, American Security Project Fact Sheet, marzo 2012, en americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2012/03/Ref-0054-Iran-Sanctions-Fact-Sheet.pdf, consultado el 10 de mayo de 2015.
- Gold, Dore, *Rise of Nuclear Iran: How Tehran Continues to Defy the West*, Washington D.C., Regnery Publishing, 2009.
- Grieco, Joseph M., *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, Nueva York, Cornell University Press, 1990.
- Griswold, Daniel, “Going Alone on Economic Sanctions Hurts US More Than Foes”, análisis de política, Cato Institute (dirección electrónica), 27 de noviembre de 2000, en cato.org/publications/commentary/going-alone-economic-sanctions-hurts-us-more-foes, consultado el 20 de octubre de 2014.
- Güth, Werner, “An Experimental Analysis of Ultimatum Bargaining”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 3, núm. 4, 1982, pp. 367-388.
- Haass, Richard N. y Gary C. Hufbauer, *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1998, en ciaonet.org.ezproxy.library.ubc.ca/book/har01/har01ab.html, consultado el 7 de mayo de 2015.
- Handgraaf, Michel J. J., Eric Van Dijk y David De Cremer, “Social Utility in Ultimatum Bargaining”, *Social Justice Research*, vol. 16, núm. 3, 2003, pp. 263-283.
- Hartley, Peter R., and Kenneth B. Medlock III, “Potential Futures for Russian Natural Gas Exports”, *The Energy Journal*, núm. 30, 2009, pp. 73-95.
- Hayashi, Masatsugu y Larry Hughes, “The Policy Responses to the Fukushima Nuclear Accident and Their Effect on Japanese Energy Security”, *Energy Policy*, núm. 59, 2012, pp. 86-101.
- Heinrich, Andreas, “Under the Kremlin's Thumb: Does Increased State Control in the Russian Gas Sector Endanger European Energy Security?”, *Europe-Asia Studies*, vol. 60, núm. 9, 2008, pp. 1539-1574.
- Hill, Fiona, “Russia: The 21st Century’s Energy Superpower?”, *The Brookings Review*, vol. 20, núm. 2, pp. 28-31.
- Holz, Franziska, Christian von Hirschhausen y Claudia Kemfert, “Perspectives of the European Natural Gas Markets until 2025”, *The Energy Journal*, núm. 30, 2009, pp. 137-150.
- Houghton, David Patrick, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, Cambridge, University Press, 2001.
- Hua, Judy y Fayen Wong, “China Iran Oil Imports Recover, Recoup Earlier Fall”, Reuters (dirección electrónica), en reuters.com/article/2012/06/21/us-china-oil-iran-idUSBRE85K0L020120621, consultado el 11 de mayo de 2015.
- Hufbauer, Gary, “Economic Sanctions on Iran”, entrevista, 19 de octubre de 2012, El Colegio de México, México.
- _____, “Sanctions-happy USA”, *IIE Policy Briefs*, julio, 1998, en iie.com/publications/pb/, consultado el 4 de octubre de 2014.
- _____, “The Snake Oil of Diplomacy: When Tensions Rise, the US Peddles Sanctions”, *The Washington Post*, 12 de julio de 1998, en iie.com/publications/opeds/, consultado el 22 agosto 2014.
- _____, *et al.*, *Economic Sanctions: Reconsidered*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2007.
- Ingram, Paul, “EU3 Negotiations with the Islamic Republic of Iran: Not Out of the Woods Yet and Time is Short, Very Short”, British American Security Information Council (BASIC) Notes: Occasional Papers on International Security Policy, 1 de julio de 2005, p.4, en basicint.org/sites/default/files/PUB010705.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015.
- Institute for Science and International Security, “Iran”, en ISIS Institute for Science and International Security (dirección electrónica), en isis-online.org/country-pages/iran, consultado el 7 de mayo de 2015.
- Institute of Energy Economics of Japan, *Recent Trends in Oil Supply from Iran*, junio 2012, en enen.iecej.or.jp/data/4363.pdf, consultado el 25 de octubre de 2014.
- International Atomic Energy Atomic, “Additional Protocol”, (dirección electrónica), 2 de julio de 2015, en iaea.org/safeguards/safeguards-legal-framework/additional-protocol, consultado el 2 de julio de 2014.

- Jackson, James K., *Foreign Direct Investment in the US: An Economic Analysis*, Washington D.C., Congressional Research Service, 26 de octubre de 2012, en fas.org/sgp/crs/misc/RS21857.pdf, consultado el 6 de noviembre de 2012.
- Jamal, Dahr, “Western Oil Firms Remain as US Exits Iraq”, *AlJazeera* (versión electrónica), 7 de enero de 2012, en aljazeera.com/indepth/features/2011/12/2011122813134071641.html, consultado el 12 de mayo de 2015.
- Jewish Virtual Library, “Fact Sheets: The Failure of Sanctions Against Iran”, (dirección electrónica), mayo 2015, en jewishvirtuallibrary.org/jsource/talking/63_Sanctions.html, consultado el 11 de mayo de 2015.
- Johnston, Alex, “Weapon Embargoes Easily Bypassed, Report Says”, *The Epoch Times*, 3 de mayo de 2012, en theepochtimes.com/n2/world/, consultado el 24 de noviembre de 2012.
- Joshi, Sandeep, “India Looks Beyond Iran to Boost Its Crude Oil Supplies”, *The Hindu* (dirección electrónica), 16 de junio de 2012, en thehindu.com/business/Economy/article3533839.ece, consultado el 12 de mayo de 2015.
- Kaempfer, William H. y Anton D. Lowenberg, “Unilateral versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective”, *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 1, 1999, pp. 37-58.
- _____, *International Economic Sanctions: A Public Choice Perspective*, Boulder, Westview Press, 1992.
- Kain, Erik, “The Problem With The National Defense Authorization Act”, *Forbes* (versión electrónica), 5 de diciembre de 2011, en forbes.com/sites/erikkain/2011/12/05/the-national-defense-authorization-act-is-the-greatest-threat-to-civil-liberties-americans-face/, consultado el 27 de septiembre de 2014.
- Kaplowitz, Donna, *Anatomy of a Failed Embargo*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
- Katzman, Kenneth, *Iran Sanctions*, Washington D.C., Congressional Research Service, 21 de abril de 2015, p. 19, en fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf, consultado el 5 de mayo de 2015.
- _____, *Iran: US Concerns and Policy Responses*, Washington D.C., Congressional Research Service, abril de 2015, en fas.org/sgp/crs/mideast/RL32048.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.
- _____, Paul K. Kerr y Mary Beth D. Nikitin, *Iran: Interim Nuclear Agreement and Talks on a Comprehensive Accord*, Washington D.C., Congressional Research Service, 26 de noviembre de 2014, p. 1, en fpc.state.gov/documents/organization/234999.pdf, consultado el 12 de mayo de 2015.
- Kemp, Geoffrey, *Iran's Bomb: American and Iranian Perspectives*, Washington D.C., Nixon Center, marzo 2004.
- Keohane, Robert y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977.
- Krasner, Stephen, *Defending the National Interest: Raw Materials and U.S. Foreign Policy*, New Jersey, Princeton University Press, 1978.
- Kruiper, Thomas, *Case Study: Sanctioning Conflict in Congo*, documento de trabajo, Valencia, Universidad de Valencia, 2010.
- Lauren, Paul Gordon, “Ultimata and Coercive Diplomacy”, *International Studies Quarterly*, vol. 16, núm. 2, 1972, pp. 131-165.
- Lee, Vicky, “Financial System of the United States of America”, informe, Legislative Council Secretariat, 2001, en legco.gov.hk/yr00-01/english/library/0001in10.pdf, consultado el 11 de mayo de 2015.
- Lektzian, David y Mark Souva, “An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, núm. 6, 2007, pp. 848-871.
- Leogrande, William y Julie M. Thomas, “Cuba's Quest for Economic Independence”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, núm. 2, 2004, pp. 325-363.
- Lindsey, James, “Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination”, *International Studies Quarterly*, vol. 30, núm. 2, 1986, pp. 153-173.
- Linzer, Dafna, “Past Arguments Don't Square With Current Iran Policy”, *Washington Post* (versión electrónica), 27 de marzo de 2005, en washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A3983-2005Mar26.html, consultado el 9 de mayo de 2015.
- MacWhinney, Edward, Jeffrey C. Atik y Gregory Shaffer, “Extraterritorial Sanctions and Legality Under International and Domestic Law”, *American Society of International Law Proceedings of the Annual Meeting*, núm. 94, 2000, pp. 82-87.
- Mansfield, Edward D. y Eric Reinhardt, “International Institutions and the Volatility of International Trade”, *International Organization*, vol. 62, núm. 4, 2008, pp. 621-652.

- Mariner, Joanne, "NDAA Explained: Part One in a Two-Part Series of Columns on the National Defense Authorization Act", *Verdict: Legal Analysis and Commentary from Justia*, 11 de diciembre de 2012, en verdict.justia.com/2011/12/21/the-national-defense-authorization-act-explained, consultado el 27 septiembre 2014.
- Martin, Lisa, "Credibility, Costs and Institutions: Cooperation on Economic Sanctions", *World Politics*, vol. 45, núm. 3, 1993, pp. 406-432.
- _____, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton, University Press, 1992.
- McLean, Elena y Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Economic Partners and the Success of Economic Sanctions", *International Studies Quarterly*, vol. 54, núm. 2, 2010, pp. 427-447.
- Melcher, Frank, *et al.*, "Fingerprinting of Conflict Minerals: Columbite-tantalite ("Coltan") Ores", *SGA News*, en e-sga.org/fileadmin/sga/newsletter/news23/SGANews23.pdf, consultado el 6 de mayo de 2015.
- Middle East Defense News, "The China-Iran Nuclear Cloud", *Middle East Defense News*, vol. 4, núm. 20, 22 de julio de 1991.
- Mohammed, Arshad y Andrew Quinn, "U.S. Exempts 11 States From Iran Sanctions; China, India Exposed", Reuters (dirección electrónica), 21 de marzo de 2012, en reuters.com/article/2012/03/21/us-iran-usa-sanctions-crude-idUSBRE82J11M20120321, consultado el 11 de mayo de 2015.
- Moyer, Homer E. y Linda A. Mabry, "Export Controls as Instruments of Foreign Policy: The History, Legal Issues and Policy Lessons of Three Recent Cases", *Law & Policy in International Business*, vol. 15, núm. 1, 1983, pp. 1-171.
- Mueller, John, "Presidential Popularity from Truman to Johnson", *The American Political Science Review*, núm. 64, 1970, pp.18-34.
- Nakamura, David, "Obama Signs Defense Bill, Pledges to Maintain Legal Rights of Terror Suspects", *The Washington Post* (versión electrónica), 31 de diciembre de 2011, en washingtonpost.com/politics/obama-signs-defense-bill-pledges-to-maintain-legal-rights-of-terror-suspects/2011/12/31/gIQATzkbSP_story.html, consultado el 27 de septiembre de 2014.
- Nossal, Kim Richard, "International Sanctions as International Punishment", *International Organization*, vol. 43, núm. 2, 1989, pp. 301-322.
- Olson, Richard Stuart, "Economic Coercion in World Politics With a Focus on North-South Relations", *World Politics*, vol. 31, núm. 4, 1979, pp. 471-494.
- Organización Mundial de Comercio, "Iran", *World Trade Organization Trade Profiles* (dirección electrónica), marzo 2014, en stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Country=IR&Language=E, consultado el 26 de octubre de 2014.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries, *Annual Statistical Bulletin 2012*, Viena, OPEC, 2012, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2012.pdf, consultado el 30 de octubre de 2012.
- _____, *Annual Statistical Bulletin 2012*, Viena, OPEC, 2012, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2012.pdf, consultado el 30 de octubre de 2014.
- _____, *Annual Statistical Bulletin 2010*, Viena, OPEC, 2010, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2010_2011.pdf, consultado el 30 de octubre de 2014.
- _____, *Annual Statistical Bulletin 2009*, Viena, OPEC, 2009, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2009.pdf, consultado el 30 de octubre de 2014.
- _____, *Annual Statistical Bulletin 2008*, Viena, OPEC, 2008, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2008.pdf, consultado el 30 de octubre de 2014.
- _____, *Monthly Oil Market Report*, Viena, OPEC, enero 2012, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMR_January_2012.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015
- _____, *Monthly Oil Market Report*, Viena, OPEC, enero 2010, en opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MR012010.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015.

- _____, *Monthly Oil Market Report*, Viena, OPEC, enero 2012, en opec.org/opec_web/en/publications/2203.htm, consultado el 9 de mayo de 2015.
- Pape, Robert A., “Why Economic Sanctions Do not Work”, *International Security*, vol. 22, núm. 2, 1997, pp. 90-136.
- Patrikarakos, David, *Nuclear Iran: The Birth of an Atomic State*, Londres, I.B. Tauris & Co, 2012.
- Phelps, Shirelle y Jeffrey Lehman (eds.), *West's Encyclopedia of American Law*, Detroit, Gale, 2005.
- Pitchford, Ruth, “Iran Parliament Passes 2011-12 Budget”, Reuters (dirección electrónica), en reuters.com/article/2011/04/26/iran-budget-approved-idUSPOM65348720110426, consultado el 10 de mayo de 2015.
- Pillsbury Winthrop Shaw Pittman, “U.S. and EU Extend Remporary Iran Sanctions Relief a Second Time”, *Lexology* (dirección electrónica), 3 de diciembre de 2014, en lexology.com/library/detail.aspx?g=e87df728-e83e-4651-902f-37e0d4789af9, consultado el 11 de mayo de 2015.
- Pillutla, Madan M. y J. Keith Murnighan, “Unfairness, Anger, and Spite: Emotional Rejections of Ultimatum Offers”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 68, núm. 3, 1996, pp. 208–224.
- Powell, Jim, “Why 'Dependence' on Foreign Oil Is a Bogus Worry”, *Forbes*, 15 de noviembre de 2011, en forbes.com/sites/jimpowell/2011/11/15/global-oil-and-gas-markets-our-best-energy-security/2/, consultado el 25 de septiembre de 2014.
- Pratt, Paul H., *The Need to Reassess the Use of Export Controls for Foreign Policy*, memorandúm, Washington D.C., Machinery and Allied Products Institute, agosto 1987.
- Public Broadcasting Service, “Bush Renews Waiver of Helms-Burton Provision”, *PBS NewsHour* (dirección electrónica), 17 de julio de 2001, en pbs.org/newshour/updates/politics-july-dec01-cuba_07-17/, consultado el 12 de febrero de 2014.
- Rennack, Dianne E. y Robert D. Shuey, *Economic Sanctions to Achieve Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law*, Washington D.C., Congressional Research Service, noviembre de 1999, en fpc.state.gov/documents/organization/101727.pdf, consultado el 30 de agosto de 2014.
- Sabre, Jesús, *Negociaciones económicas internacionales: teoría y práctica*, Montevideo, Ediciones Trilce, 1999.
- Saner, Raymond, *The Expert Negotiator*, La Haya, Kluwer Law International, 2000.
- Schelling, Thomas, “The Retarded Science of International Strategy”, *Midwest Journal of Political Science*, vol. 4, núm. 2, 1960, pp. 107-137.
- _____, *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- _____, *The Strategy of Conflict*, New Haven, Yale University Press, 1960.
- Schott, Jeffrey, “Economic Sanctions Against Iran: Is the Third Decade a Charm?”, *Business Economics*, núm 47, 2012, pp. 190-192.
- Schwebach, Valerie, “Sanctions as Signals: A Line in the Sand or Lack of Resolve”, en Steve Chan y Alfred Drury (eds.), *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*, London, Macmillan, 1996.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General para América Latina y el Caribe, “Tensión binacional a consecuencia de la declaración colombiana sobre Panamá como un paraíso fiscal”, tarjeta de apoyo, 12 de noviembre de 2014.
- Sedghi, Ami, “Iran Oil Exports: Where Do They Go?”, *The Guardian* (versión electrónica), 6 de febrero de 2012, en guardian.co.uk/news/datablog/2012/feb/06/iran-oil-exports-destination#data, consultado el 30 de agosto de 2012.
- Shajari, Sagadegh, *Chain Reaction and Chaos: Toward Modern Persia*, Lanham, University Press of America, 2015.
- Sherr, James, “Europe, Russia, Ukraine and Energy: Final Warning”, *The World Today*, vol. 65, núm. 2, pp. 14-17.
- Song, Jung-a, “South Korea to Restart Iraninan Oil Imports”, en *Financial Times* (versión electrónica), 8 de agosto de 2012, en ft.com/cms/s/0/c4e7f71c-e134-11e1-839a-00144feab49a.html#axzz2AeCAYADv, consultado el 11 de mayo de 2015.
- Special National Intelligence Estimate: Prospects for Further Proliferation of Nuclear Weapons*, s.l, s.e., MORI DocID 1472492, 23 de agosto de 1974, en www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB240/snie.pdf, consultado el 7 de mayo de 2015.

- Takeyh, Ray y Suzanne Maloney, “The Self-limiting Success of Iran Sanctions”, *International Affairs*, vol. 87, núm. 6, 2011, pp. 1297-1312.
- The President of the United States of America, “Executive Order 12959 of May 6, 1995 Prohibiting Certain Transactions With Respect to Iran”, *The Federal Register*, vol. 60, núm. 89, 1995 pp. 24757-24759, en treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12959.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015.
- _____, “Executive Order 13059 of August 19, 1997 Prohibiting Certain Transactions With Respect to Iran”, *The Federal Register*, vol. 62, núm. 162, 1997, pp. 44531-44533, en treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13059.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015.
- Thelin, Ernst y Paul C. Scott, “An Investigation of Bluffing”, *The American Journal of Psychology*, vol. 40, núm. 4, 1928, pp. 613-619.
- Tsukimori, Osamu, “UPDATE 1-Japan Imports no Iran Crude in July, for 1st Time Since 1981”, Reuters (dirección electrónica), 31 de agosto de 2012, en reuters.com/article/2012/08/31/crude-japan-iran-idUSL4E8JV1ZG20120831, consultado el 11 de mayo de 2015.
- U.S. Census Bureau, “Top Trading Partners”, *Census.gov* (dirección electrónica), en census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/, consultado el 1 de noviembre de 2012.
- U.S. Congress, *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010*, en treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015.
- _____, *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996*, sec. 103, en gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-110/pdf/STATUTE-110-Pg785.pdf, consultado el 20 de agosto de 2014.
- _____, *Export Administration Act of 1979*, en gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg503.pdf, consultado el 20 de agosto de 2014.
- _____, *International Emergency Economic Powers Enhancement Act*, en gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ96/html/PLAW-110publ96.htm, consultado el 9 de mayo de 2015.
- _____, *Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act of 1992*, en congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5434, consultado el 20 de agosto de 2014.
- _____, *Iran and Libya Sanctions Act of 1996*, 4(d), en fas.org/irp/congress/1996_cr/h960618b.htm, consultado el 9 de mayo de 2015.
- _____, *Iran Sanctions Act of 1996, as Amended*, Sección 2 (1), en treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/lisa_1996.pdf, consultado el 5 de mayo de 2015.
- _____, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*, en gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hr1540enr/pdf/BILLS-112hr1540enr.pdf, consultado el 19 de octubre de 2012.
- _____, *U.S. Code*, en law.cornell.edu/uscode/html/uscode50a/usc_sup_05_50.html, consultado el 20 de agosto de 2014.
- U.S. Department of State Office of the Historian, “A Short History of the Department of State: The Iranian Hostage Crisis”, U.S. Department of State (dirección electrónica), en history.state.gov/departmenthistory/short-history/iraniancrises, consultado el 12 de agosto de 2014.
- U.S. Department of State, “Iran Sanctions”, U.S. Department of State (dirección electrónica), en state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/index.htm, consultado el 29 de septiembre de 2014.
- United Nations Security Council, *Resolution 217 (1965)*, 20 de noviembre de 1965, S/RES/217 (1965), en daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/223/48/IMG/NR022348.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.
- _____, *Resolution 457 (1979)*, 4 de diciembre de 1979, S/RES/457 (1990), en daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/370/71/IMG/NR037071.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.
- _____, *Resolution 660 (1990)*, 2 de agosto de 1990, S/RES/660 (1990), en daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/576/21/IMG/NR057621.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.
- _____, *Resolution 661 (1990)*, 6 de agosto de 1990, S/RES/661 (1990), en daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/576/22/IMG/NR057622.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.
- _____, *Resolution 1696 (2006) Non-proliferation*, 31 de julio de 2006, S/RES/1696 (2006), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/450/22/PDF/N0645022.pdf, consultado el 3 de mayo de 2015.

- _____, *Resolution 1737 (2006) Non-proliferation*, 23 de diciembre de 2006, S/RES/1737 (2006), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/681/42/PDF/N0668142.pdf , consultado el 3 de mayo de 2015.
- _____, *Resolution 1747 (2007), Non-proliferation*, 24 de marzo de 2006, S/RES/1747 (2007), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/281/40/PDF/N0728140.pdf , consultado el 3 de mayo de 2015.
- _____, *Resolution 1803 (2008) Non proliferation Iran*, 3 de marzo de 2008, S/RES/1803 (2008), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/257/81/PDF/N0825781.pdf , consultado el 3 de mayo de 2015.
- _____, *Resolution 1835 (2008)*, 27 de septiembre de 2008, S/RES/1835 (2008), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/525/12/PDF/N0852512.pdf , consultado el 3 de mayo de 2015.
- _____, *Resolution 1929 (2010) Non proliferation Iran*, 9 de Junio de 2010 S/RES/1929 (2010), en daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/396/79/PDF/N1039679.pdf , consultado el 3 de mayo de 2015.
- _____, *Resolution 1984 (2011)*, 9 de junio de 2011, S/RES/1984 (2011).
- _____, *Resolution 2049 (2012)*, 7 de junio de 2012, S/RES/2049 (2012).
- Van der Meulen, Evert Faber, “Gas Supply and EU-Russia Relations”, *Europe-Asia Studies*, vol. 61, núm. 5, 2009, pp. 833-856.
- Vines, Alex, “Review Article: The Effectiveness of UN and EU Sanctions: Lessons for the Twenty-First Century”, *International Affairs*, vol. 88, núm. 2, 2012, pp. 867-877.
- Von Amerongen, Otto Wolff, "Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool?", *International Security*, vol. 5, núm. 2, 1980, pp. 159-167.
- Whang, Taehee, Elena V. McLean y Douglas W. Kuberski, “Coercion, Information, and the Success of Sanctions Threats”, *American Journal of Political Science*, vol. 57, núm. 1, 2013, pp. 65-81.
- Wood, Reed M., “A Hand Upon the Throat of the Nation: Economic Sanctions and State Repression, 1976-2001”, *International Studies Quarterly*, vol. 52, núm. 3, 2008, pp. 489-513.
- World Bank, “GDP (current US\$)”, (dirección electrónica), en data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD, consultado el 10 de mayo de 2015.
- Yeandle, Mark, *The Global Financial Centres Index 11*, Long Finance-Qatar Financial Centre Authority, marzo 2012, p.4, en longfinance.net/Publications/GFCI%2011.pdf, consultado el 10 de mayo de 2015.
- Zartman, William I., *The Negotiation Process: Theories and Application*, Beverly Hills, Sage Publications, 1978.