

Guerras no militares

Sanciones, embargos y guerra financiera

Alberto Hidalgo Luna

DOI: 10.54871/gs23b10h

*...persuasivo en la paz, decisivo en la guerra,
y preeminente en cualquier forma de conflicto.*

Joint Chiefs of the Staff

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo comprender el lugar de las *sanciones económicas y financieras* como una herramienta de *guerra por medios no militares* utilizado por el aparato de estrategia estadounidense. Identificamos su accionar en el terreno DIMEFIL (Diplomacia-Información-Militar-Economía-Finanzas-Inteligencia-Legal), donde se considera el poder nacional como algo no limitado únicamente al poder militar. Dentro de este término ampliado de la guerra, se comprende al *Instrumento de Poder* (IOP) como el ejercicio de los campos o herramientas de *todo el gobierno* (WOG) que sean capaces de generar ventajas sobre el enemigo, destacando las herramientas no tradicionalmente militares. Bajo esta lógica, las sanciones económicas “apuntan a cambiar el cálculo de decisiones del objetivo sobre la presión y resistencia a soportar, aumentando el costo y la dificultad de

la actividad económica o las transacciones financieras del objetivo.” (Jermano, 2018)

En el trabajo, se realiza una breve revisión del entendimiento estratégico de las herramientas de guerra no militar: del funcionamiento de las sanciones económicas y su importancia clave en la disputa hegemónica contemporánea. A través de tres tablas descriptivas se busca comprender el accionar que han tenido estas sanciones en el enfrentamiento de Estados Unidos con Irán, Rusia y China específicamente.

I

Tradicionalmente, las potencias occidentales mantuvieron el modelo de Clausewitz de que la guerra es violencia y de que sin acciones violentas, una nación no está realmente en guerra. Este paradigma simple encadena a los militares a una búsqueda miope de la guerra que quieren pelear en lugar de la que podrían presentar sus competidores.

General Terrence J. O’Shaughnessy y Matthew D. Strohmeyer (2018)

La razón de ser de la guerra, señala el general Terrence O’Shaughnessy (2018), líder del Comando Norte de Estados Unidos, consiste en “producir un estado final, militar y político deseado”, es decir, la concreción de objetivos estratégicos de carácter geopolítico en espacios concretos, sea mediante modos militares o formas *no explícitamente militares*, donde se rocen “los bordes tradicionales de la paz y la guerra” (O’Shaughnessy, Strohmeyer, 2018).

Estrategas del más alto nivel como el ex jefe del pentágono Jim Mattis proponen una línea similar de acción, donde se “exploren ventajas por debajo del umbral del conflicto armado para alcanzar los objetivos” (Mattis, 2018), situación en la que Estados Unidos se concibe aún como “la nación que puede expandir el espacio competitivo más que cualquier otra, desafiando mediante espectros donde se poseen las mayores ventajas” (Mattis, 2018). Ambos estrategias plantean la necesidad de claridad del objetivo, es decir *el efecto político*

deseado a partir del cual la estrategia debe adecuarse para superar a cualquier tipo de adversario en cualquier escenario operativo mediante *capacidades cinéticas y no cinéticas* “que se puedan aplicar para influir directamente en la selección de opciones del adversario” (O’Shaughnessy y Strohmeier, 2018), potenciando sus acciones ahí donde mayores ventajas se puedan tener en la coerción del enemigo.

La disputa por la hegemonía requiere de la plena identificación de las ventajas asimétricas que son aplicables como capacidades reales y posibles en el campo amplio de acción. Como una caja de herramientas, el aparato de defensa de Estados Unidos (Army, 2008) entiende los Instrumentos del Poder (IOP) como la suma de elementos y capacidades de *todo el gobierno* (WOG) compuestos por ejercicios en espectros múltiples e interdependientes de carácter explícitamente militar, así como instrumentos *soft* de carácter no militar.¹ Para entender la modalidad WOG, se presenta el término DIMEFIL, el cual se desglosa de los campos de Diplomacia, Información, el aparato explícitamente Militar, poder Económico y Financiero, Inteligencia, así como dispositivos Legales. Este es un término militar recientemente revitalizado para recordar a los líderes y responsables políticos que consideren el poder nacional como algo que no se limita únicamente al poder militar. Su aplicación, señala NATO (2017), es de gran capacidad ante enfrentamientos tales como los de Guerra Híbrida y Zona Gris, es decir, formas “[...] por debajo del umbral del conflicto militar convencional, las líneas rojas establecidas y la guerra interestatal abierta” (NATO, 2017, p. 7).²

Estas formas operativas de IOP entremezcladas entre bélicas y no bélicas son ejecutadas por distintos departamentos y agencias no explícitamente militares como los departamentos de Estado, Tesoro, Justicia, Energía, Comercio, etc. Sectores que desdoblados amplían la esfera de posibilidades y espacios estratégicos de acción. Sobre esto, Rodríguez, Walton y Chu (2020) señalan:

¹ Por su traducción del inglés *whole of government*.

² Para mayor profundidad en estos conceptos de guerra consultar Barrios (2019); Center for Strategic and International Studies (n.d.); y Korikbo (2015).

La dirección estratégica y la doctrina conjunta de los Estados Unidos afirman la importancia de sincronizar e incorporar un enfoque de participación de todo el gobierno a fin de utilizar todos los *instrumentos del poder* (IOPS) para la unidad de esfuerzo. El concepto Joint Force 2020 de operaciones globalmente integradas aboga por un enfoque transregional, de todos los dominios y acercamiento multifuncional (Rodríguez, Walton y Chu, 2020).

Rees (2016) habla de un funcionamiento *interoperativo* y *orgánico* de las capacidades nacionales para ejercer *presión y coacción*, en que las agencias involucradas reaccionen como avisero bajo la lógica de la comunicación precisa y la ventaja de la inteligencia y superioridad tecnológica. La dirección estratégica y la doctrina conjunta de Estados Unidos (Joint Doctrine, 2020) afirman la importancia de sincronizar e incorporar un enfoque donde todo el gobierno y sus instancias sean partícipes a fin de utilizar todas las posibles ventajas que las IOP brinden, funcionando cohesivamente bajo un mismo objetivo. La Doctrina Conjunta 2020 (Joint Doctrine) señala:

La complejidad de las operaciones futuras también requiere que, además de operar en conjunto, nuestras fuerzas tengan la capacidad de participar de manera efectiva como un elemento de un esfuerzo nacional unificado. Este enfoque integrado utiliza todas las herramientas del arte de gobernar para lograr nuestros objetivos nacionales de manera unilateral cuando sea necesario, al tiempo que hace un uso óptimo de las habilidades y los recursos proporcionados por las fuerzas militares multinacionales, las organizaciones regionales e internacionales, las organizaciones no gubernamentales y *las organizaciones privadas* de forma voluntaria cuando sea posible (Joint Force, 2000).

Por esto, el accionar de instituciones tales como el Departamento del Tesoro, de Justicia, de Energía, pero también instituciones privadas como servicios financieros y medios de comunicación como mencionaremos posteriormente, se vuelven fundamentales. La integración de los IOP, señala O'Shaughnessy, es fundamental para el quiebre de expectativas del enemigo, mediante *formas o ejercicios no*

convencionales de hacer la guerra en la que aparatos cinéticos y no cinéticos funcionan bajo un mismo objetivo, es decir producir un estado final, militar y político deseado.

Tales acciones pueden incluir una variedad de presiones diplomáticas, informativas, militares y económicas no cinéticas en diversas ubicaciones geográficas. Debido a que la velocidad y la sincronización son vitales para crear el efecto cognitivo de estas acciones, se debe planificar a fondo y precoordinar un enfoque de configuración estratégica en los niveles más altos de gobierno (O’Shaughnessy y Strohmeier, 2018).

Las guerras no convencionales (O’Shaughnessy y Strohmeier, 2018), o *por otras maneras* (Blackwill y Harris, 2016), se ejecutan mediante acciones estratégicas rápidas de *todo el gobierno* (wog) para presentar dilemas múltiples y complejos, en los que se pueda proseguir por la consecución de determinados objetivos estratégicos sin la utilización de armas cinéticas, teniendo como terreno de posible acción un “estado de guerra en todos y cada uno de los campos del esfuerzo humano” (Liang y Xiangsui, 1999), donde se pueden avistar las capacidades tecnológicas, culturales, de inteligencia, propagandísticas, financieras, económicas, legales, energéticas, etc. (Rodríguez, Walton y Chu, 2020).³ Sobre esto, Army señala que “todos los medios para influir en el comportamiento humano se aplican a las guerras no convencionales” (Army, 2008).⁴

Los generales chinos Liang y Xiangsui (1999) en un análisis de las formas de guerra del siglo XXI, señalan algunas formas no convencionales de hacer la guerra mediante ejercicios no militares. Avistan formas con características bastante sombrías como las operaciones

³ “El concepto anterior, ‘operaciones de guerra no militares’, amplía nuestra comprensión de lo que constituye exactamente un estado de guerra a todos y cada uno de los campos de la actividad humana, mucho más allá de lo que puede abarcar el término ‘operaciones militares’”.

⁴ La guerra no convencional (UW, por sus siglas en inglés) se trata fundamentalmente de influir en los grupos humanos dentro de un área específica (generalmente fuera del alcance del poder militar unilateral de los EE. UU.). Todos los medios para influir en el comportamiento humano se aplican a la UW.

psicológicas fundamentadas en guerras de terror y los medios de comunicación, guerras culturales (liderando las tendencias culturales para asimilar a aquellos con diferentes puntos de vista), los monopolios tecnológicos y de recursos, guerra en el derecho internacional mediante el manejo de influencias políticas, incluso guerras ecológicas en las que la tecnología se implementa para alterar el estado de la naturaleza, así como las que son de interés particular para el presente trabajo, las guerras comerciales y guerras financieras.

Estas dos formas de utilizar el capital como instrumento coercitivo dentro del fenómeno geopolítico son comprendidas por Blackwill y Harris como fenómenos de carácter geoeconómico, es decir, “el uso de instrumentos económicos para promover y defender los intereses nacionales y producir resultados geopolíticos beneficiosos, y los efectos de las acciones económicas de otras naciones en los objetivos geopolíticos de un país” (Blackwill y Harris, 2016). Estas acciones pueden tener como resultado cambios en el modelo económico, cambio de régimen, aceptación de un proyecto externo, pero primordialmente impactos y cambios estructurales en la economía nacional mediante los cuales se puede “absorber países sin tener que usar la fuerza” (Blackwill y Harris, 2016).⁵ Entre la diversidad de herramientas punitivas o persuasivas de carácter geoeconómico encontramos “políticas comerciales, políticas de inversión, sanciones económicas y financieras, ataques cibernéticos a entes económicos, ayuda internacional, política financiera y monetaria, y el manejo estratégico de materias primas, primordialmente los energéticos” (Blackwill y Harris, 2016). NATO (2017), por su cuenta, señala algunas formas no militares de guerra de carácter económico que funcionan interrelacionadas. Para el presente trabajo nos enfocamos en las sanciones económicas, comerciales y financieras en el marco de guerras no explícitamente militares.

⁵ Como el caso de los aranceles impuestos por la administración Trump a México en 2019 que tuvieron como consecuencia la implantación del proyecto de retención migratoria “Remain in Mexico”, que cumplió la labor sucia de retener a los migrantes que se encaminaban a solicitar refugio en Estados Unidos.

Tabla 1. Formas no militares de guerra de carácter económico
Guerras financieras (Financial Warfare)
Guerras comerciales (Trade Warfare)
Guerra de recursos (Resources Warfare)
Guerra económica o mediante asistencia (Economic/Aid Warfare)
Guerra jurídica (Legal Warfare)
Guerra de sanciones (Sanctions Warfare)

Fuente: elaboración de Alberto Hidalgo con base en NATO (2017)

II

Aprovechar el poder económico para los objetivos de la política exterior presenta formidables obstáculos. . . Sin embargo, si la guerra es demasiado importante para dejarla en manos de los generales, seguramente el comercio, en este contexto, es demasiado importante para dejarlo en manos de banqueros y empresarios

Samuel P. Huntington

Estados Unidos tiene un largo historial de usar sanciones de carácter económico como una forma de influenciar o manipular objetivos con fines geopolíticos. Nos remontamos a 1807, cuando legisladores estadounidenses, con aprobación del presidente Jefferson, utilizaron sanciones internacionales por primera vez, aunque tuvieron como resultado un “cruento bloqueo a su propia economía” (Rosenberg et al., 2016, p. 5). A través del tiempo, han perfeccionado sus herramientas mientras crecía su propia economía, ejemplo de ello es el efectivo bloqueo que desde la década de 1960 es aplicado sobre Cuba o la permanencia punitiva sobre Irán que desde 1979 se ha ido

reconfigurando hasta la política de *máxima presión* de la administración Trump, continuada discretamente por Biden.⁶

Durante el siglo XX, fueron 120 los programas de sanciones a instancias estatales y no estatales aplicadas por Estados Unidos (Blackwill y Harris, 2016). Sin embargo, a partir del final de la Guerra Fría se potencia el uso de esta IOP, incluso con finalidades bélicas declaradas como la operación *tormenta del desierto* en la década de 1990 impuesta sobre Irak, o la guerra de Yugoslavia en 1995.⁷ En ambos escenarios, se libró en simultaneidad el estrangulamiento económico y la fuerza cinética. Para inicios de este siglo y a partir de la caída de las torres gemelas, las sanciones cobran una preponderancia clave, ya que fueron utilizadas como una forma de combate al terrorismo mediante el bloqueo de entidades del sistema financiero gracias a la virtualidad e interconexión, esto permitió desarrollar sistemas sumamente precisos que lograban retener fondos específicos. Tal restricción fue lograda mediante la participación o *reclutamiento* de bancos y agencias de mensajería y seguridad, tales como SWIFT, que participaron a cambio de seguir utilizando la moneda dólar en sus

⁶ Que vive un recrudescimiento en la era Trump al romper los acercamientos que el previo mandato había ejercido, teniendo como mayor peso la imposición del título III de la ley Helms-Burton la cual “codificó las disposiciones del bloqueo, ampliando su alcance extraterritorial, mediante la imposición de sanciones a directivos de empresas extranjeras que realicen transacciones con propiedades estadounidenses nacionalizadas en Cuba y la posibilidad de demandas en tribunales de EE.UU” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, 2019), generando pérdidas en rubros estratégicos como el turismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba señala que desde abril de 2018 hasta marzo de 2019, el bloqueo ha causado pérdidas a Cuba en el orden de los 4 mil 343 millones de dólares. Asimismo, en plena pandemia de coronavirus, se “impulsó un golpe al sistema de envío de remesas a través del cual decenas de miles de cubanoamericanos envían dinero a sus familias, poniendo en ‘la lista negra’ a siete corporaciones financieras dedicadas a esta materia” (Vicent, 2020).

⁷ Según estimaciones presentadas en 1995 por la FAO, 567 mil niños iraquíes habían muerto por las restricciones calóricas y de agua potable provocadas por las sanciones económicas impuestas sobre la condición de guerra abierta. Referente a esta situación, en una entrevista a la entonces secretaria de Estado, Madeleine Albright, se refirió a las medidas punitivas respondiendo: “creemos que el precio lo vale” (Albright, 1995).

transacciones.^{8,9 y 10} Juan C. Zárate, en sus memorias *Treasury's War. The unleashing of a New Era of financial Warfare* (2013), señala las formas en que el Departamento del Tesoro comienza a ser la instancia bélica de mayor alcance y precisión en el marco de un *nuevo panorama de seguridad nacional* iniciado con el ataque a las torres gemelas en 2001.¹¹ Señala a este espectro como una

[...] guerra definida por el uso de herramientas financieras, presión y fuerzas del mercado para apalancar al sector bancario, los intereses del sector privado y los socios extranjeros con el fin de aislar a los *canallas* de los sistemas financieros y comerciales internacionales y eliminar sus fuentes de financiamiento. [...] Estas capacidades, que se encuentran entre la diplomacia y la guerra cinética, se convertirían cada vez más en las herramientas de seguridad nacional preferidas para los difíciles problemas de seguridad internacional que enfrenta Estados Unidos.

Este nuevo panorama surge de una clara asimetría en que las llamadas *sanciones inteligentes* se ven acuerpadas por el gran aparato financiero y su eficiente infraestructura tecnológica de rastreo y encriptamiento con capacidad inmediata de hacer valer bloqueos, observar movimientos, detectar intentos de burlas a las sanciones, entrecruzar información, etc. Esta nueva capacidad de las sanciones

⁸ Blackwill y Harris señalan que “Los funcionarios de EE. UU. comenzaron a reclutar a bancos de todo el mundo como agentes de ejecución, presentándoles una opción simple: cumplir con las sanciones de EE. UU. O dejar de hacer negocios en dólares estadounidenses” (2016).

⁹ “Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales” (SWIFT por sus siglas en inglés) que brinda la “seguridad” en la comunicación virtual diaria entre más de 10 mil organizaciones bancarias, grupos corporativos e instituciones de seguridad de 212 países del mundo (Swift, n.d.).

¹⁰ La divisa dólar, según el Bank for International Settlements para el 2019 ejecutó el 88% de las transacciones comerciales internacionales, brindándole al sector financiero norteamericano una tremenda preponderancia respecto a las demás divisas, teniendo como ejemplo la ventaja sobre el Yuan chino que representa el 4,3% de las transacciones (Yeung, 2019).

¹¹ Aun sin traducción al español, pero el título podría trasladarse como: “Guerra del Tesoro. El desencadenamiento de una nueva era de guerra financiera”

fue aprovechada por Estados Unidos para actuar también contra países o regímenes objetivo. Irán sufre en 2006 un recio ataque mediante instrumentos de guerra financiera o de sanciones que incluso llega ser denominado como “[...]la más sofisticada sanción económica y financiera impuesta sobre un país en la historia” (Zárate, 2013). Señala Jermano (2018) que las sanciones fueron realizadas a bancos clave de Irán primeramente por Estados Unidos, seguido por la Unión Europea, así como por numerosos bancos mundiales y otras empresas multinacionales que dejaron de hacer negocios con Irán, lo que redujo significativamente su capacidad para comerciar, obtener divisas y atraer inversión extranjera.

Las grandes capacidades de las sanciones para aislar a un país casi en su totalidad de los beneficios y necesidades del comercio internacional en la lógica de un mundo globalizado se deben a que estas cuentan con un gran margen de acción mundial. Pueden incluir: limitaciones al comercio de una nación (restricciones generales o restricciones a exportaciones particulares), bloqueo de activos sujetos a la jurisdicción estadounidense (incluso en países y bancos aliados u obedientes), límites en el acceso al sistema financiero de Estados Unidos, restricción de préstamos privados y gubernamentales, inversiones, seguros y suscripciones, pero siendo el mayor daño las *sanciones a terceros o secundarias*, pues se convierten en amenazas a todas las instituciones financieras, comerciales y gobiernos internacionales que deseen mantener relaciones económicas de alguna manera con el afectado, teniendo como consecuencia retiros casi generales del comercio con países sancionados.¹² Ejemplo de ello es el caso del petróleo venezolano, en el que “Estados Unidos ha instruido a las casas de comercio

¹² Incluso organizaciones humanitarias corren el riesgo de recibir sanciones severas, daños a la reputación y poner en peligro su capacidad de operar por completo si desean realizar transacciones en países y lugares sujetos a sanciones secundarias de Estados Unidos, como señala una reciente investigación realizada en el Center for Economic and Policy Research, the Charity & Security Network & Committee (2020) respecto al problema contemporáneo en la importación de bienes y recursos destinados a refugiados afganos en Irán, donde bancos internacionales se niegan a facilitar el traspaso financiero de Noruega al país persa debido a posibles sanciones.

de petróleo y refinerías de todo el mundo a que reduzcan aún más sus tratos con Venezuela o de lo contrario se enfrenten a sanciones; incluso si esos tratos no estuvieran prohibidos por las sanciones que EEUU había anunciado [...]” (Reuters, citado por Sachs y Weisbroty, 2019)

La Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) perteneciente al Departamento del Tesoro es la principal agencia operativa de las sanciones económicas, mediante el acceso a gran cantidad de información del sistema financiero estadounidense por su cercano trabajo con la mensajería SWIFT (Zárate, 2013).¹³

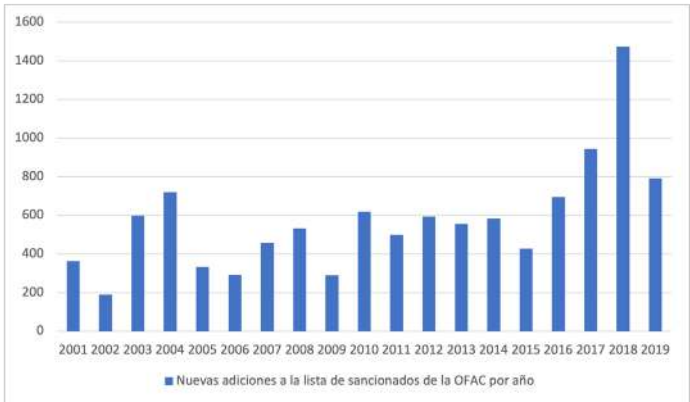
[La OFAC] administra y hace cumplir las sanciones económicas y comerciales basadas en la política exterior de EE. UU. y los objetivos de seguridad nacional contra países y regímenes extranjeros objetivo, terroristas, narcotraficantes internacionales, aquellos involucrados en actividades relacionadas con la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas a la seguridad nacional, la política exterior o la economía de los Estados Unidos (OFAC, n.d.).

En las últimas dos décadas (2001-2019), la OFAC ha aplicado sanciones en 10.958 ocasiones (Gibson, Dunn y Crutcher, 2020), siendo la administración Obama la que más utilizó la herramienta con un total de 4.265 entidades sancionadas. Tal fue la cantidad de veces que se usó este IOP, que el mismo presidente llegó a denotar a la OFAC como su “comando de combate favorito” (Gibson, Dunn y Crutcher, 2020). Durante la administración Trump, las sanciones se exponenciaron a tal grado que por dos años consecutivos se rompió el récord de sanciones aplicadas. En 2017, fueron enlistadas 944 entidades, récord que se ve opacado por el año 2018 durante el cual 1474 entidades, compañías o individuos internacionales fueron enlistados por el Departamento del Tesoro. Durante la era Trump, se sostuvo un promedio de 976 sujetos sancionados por año. Este mismo realce de la importancia de la OFAC se refleja en la obtención de recursos presupuestarios, entre 2014 y 2019 “en términos ajustados a

¹³ En 2014, Edward Snowden reveló que esta agencia era espía por la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, la NSA (Mathew, 2014).

la inflación, los recursos presupuestarios de la OFAC aumentaron en un total de 58 por ciento, de aproximadamente \$ 29,7 millones en el año fiscal 2014 a aproximadamente \$ 46,8 millones en el año fiscal 2019” (United States Government Accountability Office, 2020).

Gráfico 1. Sanciones de la OFAC



Fuente: elaborado con datos de Gibson, Dunn y Crutcher (2020).

Cabe resaltar que la OFAC no es la única oficina encargada de realizar las sanciones, además de esta institución, la Oficina de Contabilidad del Gobierno de Estados Unidos (GAO) menciona a 10 distintas instancias con roles en la implementación de las sanciones, donde se incluye la Oficina de Focalización Global, la Oficina de Política e Implementación de Sanciones Económicas del Estado (SPI), la División de Política Exterior (FPD), la Oficina de Industria y Seguridad (BIS), el Buró de inteligencia e investigación de la Oficina de Contramedidas Financieras (INR), entre otras donde destaca el Departamento de Justicia, Energía y de Estado. Asimismo, están las medidas para emitir sanciones dictadas desde la Presidencia (sin necesidad de aprobación del Congreso) mediante la Ley de Emergencia de Poder Económico (IEEPA por sus siglas en inglés), Ley de Emergencia Nacional (NEA), Ley de Comercio con el Enemigo (TWEA), Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero; así como leyes emitidas desde el Congreso específicamente contra un país como

la Ley de Sanciones de Irán (ISA), la Ley patriótica de los Estados Unidos o las órdenes emitidas por el Departamento del Tesoro y su agente OFAC.

Pese al carácter unilateral de las sanciones estadounidenses, los objetivos suelen ser atacados por distintas medidas de países aliados como miembros de la OTAN o el Grupo de Lima, pues como menciona Jermano (2018) “Las situaciones que involucran un apalancamiento limitado de EE. UU. pueden requerir la coordinación de acciones de sanciones con gobiernos mejor posicionados para presionar un objetivo.” Jermano (2018) y GAO (2019) señalan que estas se vuelven más efectivas cuando son ejecutadas no únicamente por Estados Unidos, sino por una serie de instituciones, organismos y países que las sustentan. Las sanciones a Rusia son un buen ejemplo, ya que generan un *apalancamiento limitado* de parte de Estados Unidos, siendo más precisa su función mediante la “coordinación con gobiernos mejor posicionados para presionar al objetivo, que para el caso los vínculos económicos de Moscú con Europa, le han dado a la Unión Europea más influencia para coaccionar a esta nación” (Congressional Research Service, 2020). También es preciso señalar el caso del ejercicio del Grupo de Lima brindando servicio de inteligencia en la persecución de transacciones, cuentas y operaciones financieras de Venezuela como bien demuestra en investigaciones Misión Verdad (2019a, 2019b).

Army señala sobre el tema:

La manipulación de la fortaleza financiera de Estados Unidos puede aprovechar las políticas y la cooperación de los gobiernos estatales. Los incentivos y desincentivos financieros pueden construir y sostener coaliciones internacionales que luchan o apoyan campañas de guerras no convencionales de EE. UU. Como parte de un esfuerzo interinstitucional, el Tesoro de los EE. UU. puede recomendar cambios en la política de los EE. UU. que pueden proporcionar tales incentivos a los gobiernos estatales y otros a nivel de política estratégica nacional. La participación en organizaciones financieras internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco de Pagos Internacionales (BPI), ofrece a los Estados Unidos espacios diplomático-financieros para lograr tales coaliciones (Army, 2008).

Jermano (2018) nos presenta el funcionamiento de las sanciones financieras como una herramienta coercitiva que forma parte de la *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos* (2017), en la cual se entiende que “[...]pueden ser partes importantes de estrategias más amplias para disuadir, coaccionar y constreñir a los adversarios[...].” (Jermano, 2018), es decir, que forma parte del aparato DIMEFIL que en su conjunto potencia el accionar de todo el gobierno (WOG) con un mismo objetivo. Es así una IOP presentada como una gran ventaja asimétrica gracias al sistema bancario controlado por Estados Unidos y su moneda dólar, que además presenta la ventaja de que “[...]implican un menor costo y riesgo que el uso de la fuerza militar” (Jermano, 2018).¹⁴ y ¹⁵ Sin embargo, como en el caso de las señaladas operaciones en Irak y Yugoslavia en la década del noventa, las sanciones “[...]pueden preceder u ocurrir simultáneamente con la amenaza o el uso de la fuerza militar. La imposición de sanciones antes de la acción cinética es una forma de aumentar la presión para persuadir al objetivo de que ceder sería menos costoso en el corto plazo” (Jermano, 2018). Incluso NATO (2017), que entiende las sanciones económicas como IOP de carácter no militar, menciona que “las formas no militares de poder nacional a menudo se aplican de manera encubierta mucho antes de la existencia de un estado definible de guerra abierta.” Ante lo cual, deja mucho que pensar respecto a los actuales 24 programas de sanciones a países que reconoce la OFAC y 19 reconocidas por IEEPA, pero que según Sanctions Kill (2020) suben a 39 países cuando se desglosan las 8.000 medidas aplicadas por todas las leyes y medidas existentes, cuestión que termina ejerciéndose sobre tantos países que “afecta a una tercera parte de la humanidad” (Sanctions Kill, 2020).

¹⁴ Menciona James Rickards “mientras los inversores y las instituciones se vean forzados a un sistema basado en el dólar, el control del dólar equivale al control de esas instituciones” (2020).

¹⁵ La cita completa nos menciona: “las sanciones y otras herramientas económicas pueden ser partes importantes de estrategias más amplias para disuadir, coaccionar y limitar a los adversarios. La potencia de las sanciones se deriva del poder económico de los Estados Unidos y, por lo general, implican un costo y un riesgo menores que el uso de la fuerza militar”.

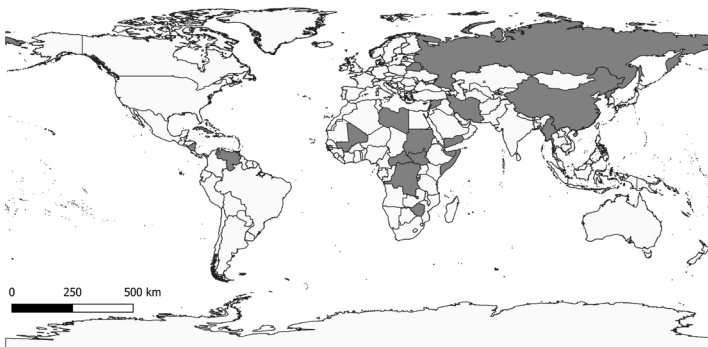
Tabla 2. Programa de sanciones de la OFAC

Programa de sanciones de la OFAC	Última actualización del programa al 30/07/21
Balcanes	8 de junio de 2021
Bielorrusia	28 de junio de 2021
Birmania	2 de julio de 2021
Burundi	2 de junio de 2016
República Centroafricana	7 de agosto de 2020
China	16 de junio de 2021
Cuba	13 de abril de 2021
República Democrática del Congo	10 de marzo de 2021
Hong Kong	16 de julio de 2021
Irán	2 de julio de 2021
Irak	30 de abril de 2021
Líbano	30 de julio de 2010
Libia	6 de agosto de 2020
Mali	6 de febrero de 2020
Nicaragua	9 de junio de 2021
Corea del Norte	8 de diciembre de 2020
Rusia	15 de abril de 2021
Somalia	27 de abril de 2021
Sudán	19 de mayo de 2021
Sudán del Sur	26 de febrero de 2020
Siría	28 de julio de 2021
Venezuela	20 de julio de 2020
Yemen	20 de mayo de 2021
Zimbabue	5 de agosto de 2020

Fuente: U.S. Department of Treasury, Sanctions Program and Country Information. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>

Estas medidas llegan a ser asfixiantes para las economías afectadas, pues como una estrategia coercitiva, actúan bajo un respaldo sumamente efectivo de la inteligencia mediante la “evaluación de las vulnerabilidades del objetivo, que generalmente reflejan dependencias económicas o financieras, puntos de estrangulamiento y exposición que bien se pueden explotar para afectar los costos, los riesgos y la capacidad del objetivo” (Jermano, 2018). Ejemplo de ello es el ataque explícito sobre la dependencia China a la importación de hidrocarburos, donde 5 de los 10 principales exportadores a ese país se encuentran en la lista de sancionados; casos en que son directamente las petroleras de Rusia, Irán, Venezuela o Sudán del Sur las entidades enlistadas, países que en gran medida obtienen divisas de la venta de este producto y se ven seriamente afectados por la restricción al sistema financiero.^{16 y 17}

Mapa 1. Países sancionados por la OFAC en 2020



Elaborado por Valente González y Alberto Hidalgo

¹⁶ China, en 2018, importó el 71% del consumo interno de crudo, 15% de Rusia, 10% de Irak, 6% de Irán, 4% de Venezuela y 3% del Congo, todas estas naciones sancionadas específicamente en el rubro petrolero. (Office of Secretary of Defense, 2019) En este reporte, se calcula que para 2035 la dependencia china a los energéticos crecerá en un 80%.

¹⁷ Sudán del Sur, para 2018, exportaba el 82% de su producción petrolera a la potencia asiática.

Sachs y Weisbroty (2019), en una ardua investigación, describen profundamente las restricciones de divisas a Venezuela generadas por el bloqueo a las empresas petroleras nacionales, de lo cual catalogan como una forma de *castigo colectivo a la población civil*, tal como se describe en las convenciones de La Haya y Ginebra (ambas firmadas por Estados Unidos), pues infligen daños muy graves a la vida y la salud humana. En esta investigación, los autores señalan que “las sanciones reducen las ganancias del Gobierno y, por lo tanto, los ingresos reducen así las importaciones de bienes esenciales que en muchos casos salvan vidas” (Sachs y Weisbroty, 2019) con la importación de medicamentos, alimentos, equipo médico, repuestos y equipos necesarios para la generación de electricidad, sistemas de agua o transporte.

Las sanciones económicas, nunca actúan por separado, siempre funcionan en sincronía con otros IOP, pues “las estrategias coherentes y efectivas combinan sanciones con otros instrumentos de política para aumentar el impacto de la acción en el objetivo” (Jermano, 2018). Por ejemplo, el acompañamiento de las herramientas informativas, tales como un anuncio público en forma de aviso del Registro Federal y un comunicado de prensa, suelen formar parte de una acción de sanciones, donde el discurso construye y justifica el escenario narrativo favorable, dentro de lo que NATO (2017) denomina como *batalla de narrativas*.¹⁸ y ¹⁹ Con esto, se busca construir imaginarios en la sociedad del país objetivo, ejecutante y global donde permea la

¹⁸ Señala OTAN: “[...]uno de los aspectos más importantes de la guerra híbrida es el impacto cognitivo, tanto a nivel local, como nacional e internacional.” (One of the most important aspects of hybrid warfare is the cognitive impact, both locally, nationally and internationally) (OTAN, 2017, p. 11).

¹⁹ Ejemplo claro es la clasificación de 26 funcionarios venezolanos en marzo de 2020 en la categoría de *narcoterroristas* por el Departamento de Justicia norteamericano, ofreciendo incluso una recompensa de 15 millones de dólares por información que conduzca a la detención del presidente Nicolás Maduro y 10 millones para los demás funcionarios, utilizando la retórica de un orden moral de suma eficacia en imaginarios sociales, señala el edicto: “Líderes del régimen venezolano dirigen un cartel de drogas en coordinación con el grupo rebelde colombiano FARC para traficar cocaína a los Estados Unidos” (Guerrero, 2020).

idea de que las sanciones se están realizando por una buena causa y son un medio menos desastroso que una invasión militar. Se suele argumentar como instrumentos de presión sobre gobiernos para alentarlos a “respetar los derechos humanos”, pese a que el objetivo real sea un cambio de régimen, como el caso venezolano. De igual forma, herramientas jurídicas acompañan el accionar punitivo entremezclándose con guerras jurídicas, es decir “el uso de la ley como un medio para conseguir lo que de otra manera tendría que conseguirse con la aplicación de la fuerza militar tradicional” (Dunlap, 2017). Asimismo, las ya señaladas herramientas de inteligencia que han colaborado en la obtención de información clave de mensajería financiera de SWIFT, que pese a colaborar directamente con la OFAC, ha sido víctima de espionaje por la NSA como bien reveló Snowden (Mathew, 2014).

Pese a las grandes ventajas que presentan por sus bajos costos económicos y políticos, su ventaja asimétrica, efectividad y su aplicabilidad instantánea, NATO observa que “una desventaja importante de las sanciones económicas es que, por lo general, tardan un período prolongado en influir en el resultado político. Sin embargo, el cambio incremental a menudo vale la pena” (OTAN, 2017, p. 15). El daño de los enfrentamientos por medios geoeconómicos de carácter no militar como las sanciones estadounidenses es innegable, pese a existir supuestas medidas de prevención de daños a la población por desabasto de necesidades básicas de importación extranjera.²⁰ Las sanciones violan acuerdos de gran peso internacional como el Artículo 32 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que señala: “...ningún Estado podrá utilizar o alentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otro tipo para coaccionar a otro Estado a fin de obtener de este la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos” (Asamblea General de las Naciones

²⁰ Como la licencia #8 del 27 de febrero de 2020 asignada en beneficio de bienes humanitarios para Irán, no dejan de pasar por confirmaciones o una licencia especial brindada por la OFAC que lleva en su aprobación o negación un calculado de 77 días para poner en marcha la transacción de estos bienes .

Unidas, 1974). Así, “el derecho y las convenciones internacionales, incluidas las Convenciones de Ginebra, La Haya y Nuremberg, la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, prohíben explícitamente atacar a civiles indefensos, especialmente en tiempos de guerra” (Sanctions kill, 2020). Igualmente, los artículos 19 y 20 de la OEA lo señalan explícitamente:

Artículo 19: Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.

Artículo 20 Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza (OEA, 1993).

Conclusión

Las sanciones económicas que son presentadas en la batalla de narrativas como instrumentos de presión sobre gobiernos para respetar los Derechos Humanos, deben ser denunciadas por lo que realmente son: daños y castigos colectivos a la población civil, una forma netamente de guerra no militar que a su vez puede ser la preparación de una crisis para el escenario de guerra física como bien señala Jermano (2018). Tal entendimiento militar nos pone en una suma preocupación respecto a la gran cantidad de países sobre los cuales hoy se ejercen las sanciones económicas. Pues intentos de invasión han ocurrido recientemente sobre países arduamente sancionados, como el caso de la operación Gedeón de 2020 en Venezuela o la crisis del Golfo Pérsico (2019-2021).

Cabe destacar que no son únicamente *estados débiles o potencias medias* las que se ven afectadas por las herramientas geoeconómicas.

Guerras financieras como las libradas con las emergentes potencias Rusia y China, donde la presión bélica ha ido en aumento con el incremento de ejercicios de la OTAN cerca de Crimea o de Estados Unidos en el mar del sur de China, y la constante amenaza sobre la también sancionada Taiwán, podrían definir grandes cambios en el dominio geopolítico.

La disputa geoeconómica con China avista grandes consecuencias en las finanzas mundiales, pues, como menciona Zhou Li, subdirector del Departamento de Enlace Internacional del Partido Comunista, la potencia asiática “se ve urgida de desacoplar gradualmente el yuan chino del dólar estadounidense” (Wang, 2020) ante las amenazas sobre los bancos del país a un corte de acceso al servicio de mensajería financiera SWIFT. Ante tal emergencia, sistemas de comunicación financiera chinos tratan de posicionarse ante el monopolio norteamericano, como el caso del Sistema de pago interbancario transfronterizo (CIPS). Esto cabe recalcar, ya que la hegemonía del dólar y su sistema de mensajería que posibilitan las sanciones financieras podrán actuar bélicamente mientras diversas formas de divisas no sean una real oposición, o fenómenos como el blockchain puedan plantearse como una alternativa.

Bibliografía

Albright, Madeline (1995). *Is the price worth it [Video]*. YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=4iFYaeoE3n4>

Army, D. of the. (2008). *FM 3-05.130 Army Special Operations Forces Unconventional Warfare*. <https://fas.org/irp/doddir/army/fm3-05-130.pdf>

Barrios Rodríguez, David (2019). Guerra híbrida: orígenes y usos políticos. *América Latina en Movimiento* (544). <https://www.alainet.org/es/articulo/203107>

Blackwill, Robert y Harris, Jennifer M. (2016). *War by other means, geoeconomics and statecraft*. Harvard University Press.

Brown, Chad P. y Kolb, Melina (2020). *Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide*. <https://www.piiie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>

Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1974). <https://dudh.es/carta-de-derechos-y-deberes-economicos-de-los-estados/>

Ceceña, Ana Esther (2008). *Hegemonía, emancipaciones y políticas de seguridad en América Latina: Dominación, epistemologías insurgentes, territorio y descolonización*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global.

Center for Economic and Policy Research, the Charity & Security Network, A., & Committee, the A. F. S. (2020). *Joint Submission to the Special Rapporteur on the negative impact of the unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*. <https://charityandsecurity.org/wp-content/uploads/2020/07/Joint-Comments-UNSR-Coercive-Measures.pdf>

Center for Strategic and International Studies (n.d.). *Competing in the gray zone*. <https://www.csis.org/features/competing-gray-zone>

CGTN en español (2018). *Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974*. https://www.youtube.com/watch?v=-oyiHyFz_tc

Congressional Research Service (2020). *U.S. Sanctions on Russia*. 1–71. <https://crsreports.congress.gov>

Consejo de seguridad de la ONU (2020). *Sanciones*. <https://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/information>

Corbett, Jessica (2019). Amid Blackouts and Food Shortages, Pence Unveils New Sanctions Targeting Venezuelan Oil Exports to Cuba. *Common Dreams*. <https://www.commondreams.org/news/2019/04/06/amid-blackouts-and-food-shortages-pence-unveils-new-sanctions-targeting-venezuelan>

Curcio, Pasqualina (2019). Impacto de la guerra económica en Venezuela. *ALAI*. <https://www.alainet.org/es/articulo/207768>

Davis, Nicolas (2019). US Iran sanctions make Europeans challenge dollar hegemony. *The Hill*. <https://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/427934-us-iran-sanctions-make-europeans-challenge-dollar-hegemony>

Dudley, Sara et al. (2019). Evasive Maneuvers. How malign actors leverage cryptocurrency. *Joint Force Quarterly*, (97), 14. https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-92/jfq-92_58-64_Dudley-et-al.pdf

Dunlap, Charles (2017). Introducción a la guerra jurídica Manual básico. *Military Review*, (11). <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/Online-Exclusives/Dunlap-Introduccion-a-la-guerra-juridica.pdf>

Egan, B. (2017). A Detailed Look at the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. *Steptoe*. <https://www.steptoelaw.com/en/news-publications/a-detailed-look-at-the-countering-america-s-adversaries-through-sanctions-act.html>

Flounders, Sara (2019). Crimes against Humanity: US Sanctions Harm One Third of World's People. *Global Research*.

Gibson Dunn (2020). *2019 Year-End Sanctions Update*. <https://www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/2020/01/2019-year-end-sanctions-update.pdf>

Guerrero, Kay (2020). Trump administration targets Venezuela's President and other top officials. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2020/03/26/politics/venezuela-trump-administration-terrorism/index.html>

Human Rights Whatch (2019). "Maximum Pressure" US Economic Sanctions Harm Iranians' Right to Health. <https://www.hrw.org/report/2019/10/29/maximum-pressure/us-economic-sanctions-harm-iranians-right-health>

Jermano, Jill (2018). Economic and Financial Sanctions in U.S. National Security Strategy. *Prism, The Journal of Complex Operations*, 7(10). <https://cco.ndu.edu/News/Article/1680801/economic-and-financial-sanctions-in-us-national-security-strategy/>

Joint (2000). *Joint vision 2020. America's Military: Preparing for tomorrow*. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a526044.pdf>

Korikbo, Andrew (2015). *Hybrid wars: the indirect adaptive approach to regime change*. Moscú: The Institute for Strategic Studies and Predictions PFUR.

Liang, Qiao y Xiangsui, Wang (1999). *Unrestricted Warfare*. Beijing: PLA.

Lyotard, Jean-François (1981). *Dispositivos pulsionales*. Fundamentos.

Mathew, J. (2014). Edward Snowden NSA Scandal: EU to Suspend US Data Sharing After Swift's Interbank Messaging System Breach. *International Business Times*. <https://www.ibtimes.co.uk/edward-snowden-nsa-scandal-swift-tftp-eu-5088827>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba (2019). *Cuba vs bloqueo; informe de Cuba sobre la resolución 73/8 de la asamblea general de las naciones unidas*. [https://www.mincex.gob.cu/files/Cuba vs Bloqueo \(informe\).pdf](https://www.mincex.gob.cu/files/Cuba%20vs%20Bloqueo%20(informe).pdf)

Misión verdad (2019a). Cronología de una estrategia para destruir Venezuela. <https://rebellion.org/cronologia-de-una-estrategia-para-destruir-venezuela/>

Misión verdad (2019b). Las caras ocultas del bloqueo financiero contra Venezuela. <https://observatoriodeabajadores.wordpress.com/2019/03/21/las-caras-ocultas-del-bloqueo-financiero-contra-venezuela/>

Office of Secretary of Defense (2019). *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*. <https://www.hsdl.org/?view&did=824747>

Organización de Estados Americanos (OEA) (1993). *Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-41)*. http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp

Peksen, Dursun (2011). Economic Sanctions and Human Security: The Public Health Effect of Economic Sanctions. *Foreign Policy Analysis*, (7), 237–251.

Pieper, Oliver (2019). ¿Qué sanciones pesan actualmente sobre Venezuela?. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/qué-sanciones-pesan-actualmente-sobre-venezuela/a-47544148>

Rickards, James (29 de junio de 2020). Los bancos centrales manejan al oro. James Rickards Blogspot. <https://kenzocaspi.wordpress.com/2020/07/03/james-rickards-29-06-20-super-articulo-los-bancos-centrales-manejan-al-oro/>

Rodriguez, Cesar Augusto, Walton, Timothy C. y Chu, Hyong (2020). Putting the 'FIL' into 'DIME' Growing Joint Understanding of the Instruments of Power. *Joint Force Quarterly* 97, (8).

Russia sanctions tracker (2019). *Russia sanctions database*. <https://russia-sanctionstracker.csis.org/#database>

Saberi, R. (2019). *Countering Iran*. <https://twitter.com/cbseveningnews/status/1095986045324349440?lang=hr>

Sachs, Jeffrey y Wesibrot, Mark (2019). Economic Sanctions as Collective Punishment: The Case of Venezuela. *Center for Economic and Policy Research*. <https://cepr.net/images/stories/reports/venezuela-sanctions-2019-04.pdf>

Sanctions Kill, *List of 39 countries targeted by economic sanctions*. <https://sanctionskill.org/wp-content/uploads/2020/03/39Sanctioned-Countries3.pdf>

Summary of the National Defense Strategy, 14 (2018). <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

Swift. (n.d.) (1 de agosto de 2020). *No Title*. Retrieved from <https://www.swift.com/>

Terrence J. O'Shaughnessy; Strohmeier, Matthew D. y Forrest, Christopher D. (2018). Strategic Shaping Expanding the Competitive Space. *Joint Force Quarterly*, 90(6). https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-90/jfq-90_10-15_OShaughnessy-et-al.pdf?ver=2018-04-11-125441-307

United States Government Accountability Office (2019). *Economic sanctions. Agencies assess impacts on targets, and studies suggest several factors contribute to sanctions' effectiveness*. <https://www.gao.gov/assets/710/701891.pdf>

United States Government Accountability Office (2020). *Economic sanctions. Treasury and state have received increased resources for sanctions implementation but face hiring challenges*. <https://www.gao.gov/assets/710/705265.pdf>

Venezuela Solidarity Campaign (2019). *Briefing: The effects of the economic blockade of Venezuela*. <https://www.venezuelasolidarity.co.uk/2019/09/19/briefing-the-effects-of-the-economic-blockade-of-venezuela/#sdfootnote3sym>

Vicent, Mauricio (2020). EE UU golpea el sistema de envío de remesas a Cuba en medio de la crisis económica por el coronavirus. *El País*. <https://elpais.com/economia/2020-06-04/ee-uu-golpea-el-sistema-de-envio-de-remesas-a-cuba-en-medio-de-la-crisis-economica-por-el-coronavirus.html>

Yao, Aidan (2019). The US is whispering about financial war against China. Investors must brace themselves. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3032012/us-whispering-about-financial-war-against-china-investors-must>

Yeung, Karen (2019). China's yuan makes little progress to dethrone the US dollar as global currency, survey finds. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/economy/global-economy/article/3027506/slow-going-chinas-ambitions-make-yuan-global-currency-survey>

Wang, Orange (2020) Time for China to decouple the yuan from US dollar, former diplomat urges. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3091865/time-china-decouple-yuan-us-dollar-former-party-official>

Zárate, Juan C. (2013). Treasury's War. The unleashing of a new era of financial warfare. *Public Affairs*. Nueva York.

Anexo

Las siguientes tres tablas presentan las formas de guerra no militares de carácter económico y financiero que en años recientes se han establecido desde Estados Unidos hacia Rusia, Irán y China, país que ha respondido a su vez con diversas estrategias geoeconómicas.

Tabla 1: sanciones sobre Irán

Año	Sanciones sobre Irán:
1995	<ul style="list-style-type: none">· En la administración Clinton, con la orden ejecutiva 12959 (06/May/1995) que declara emergencia nacional, prohíbe el comercio y las inversiones de Estados Unidos en Irán, con una primera intención de bloquear la modernización productiva del sector petrolero que, para el momento, producía el 20% del producto interno bruto pese a su envejecida infraestructura (es clave señalar que, para el momento, Irán tenía las segundas reservas probadas de gas natural del mundo, por detrás de Rusia, con 940 trillones de pies cúbicos).· El 8 de septiembre de 1995, el senador Alfonse D'Amato introdujo la <i>Ley de sanciones al petróleo extranjero de Irán</i> para sancionar las exportaciones de empresas extranjeras de tecnología energética a Irán. El proyecto de ley fue aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1995.

<p>1996</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Basado en las leyes de un año anterior, se emite la Ley de Sanciones de Irán (ISA), originalmente llamada Ley de Sanciones Irán-Libia (ILSA), con validez hasta 2001. El decreto es denotado como de <i>interés nacional</i> bajo la justificación de frenar el programa nuclear y el apoyo de estos países a Hezbollah, Hamas y diversos movimientos subversivos en Palestina. Esta enmienda tiene como originalidad la sanción directa a las firmas inversoras en el país. Los puntos más importantes de la enmienda son: 1) negación de préstamos para entidades inversoras en los países sancionados; 2) negación de licencias para la exportación estadounidense de tecnología militar o militarmente útil (susceptible a problemas de interpretación); 3) negación de préstamos bancarios de los EE. UU. que excedan los \$10 millones en un año a la entidad; 6) restricción a las importaciones de entidades inversoras. · Esta sanción unilateral afecta de forma directa intereses estratégicos de países aliados de Estados Unidos como firmas petroleras de Europa, lo cual lleva a estos países al rechazo y condena de las sanciones.
<p>1997-1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Estados Unidos prohibió exportaciones a países que en un futuro comerciaran en rubros similares con Irán. La nueva condena de los países europeos se opone al ILSA como una aplicación extraterritorial de la ley de los EE. UU. y amenaza con una acción contraria en la Organización Mundial del Comercio (OMC). · En abril de 1997, Estados Unidos y la UE acordaron evitar una confrontación comercial al respecto. Este acuerdo contribuyó a una decisión del 18 de mayo de 1998 de la Administración Clinton de renunciar a las sanciones de ILSA. En ese año, Total SA de Francia y sus socios, Gazprom de Rusia y Petronas de Malasia firman un contrato con Irán para desarrollar las fases 2 y 3 del campo de gas South Pars de 25 fases. Con EE.UU., la UE se comprometió a aumentar la cooperación en materia de no proliferación y lucha contra el terrorismo. La administración Clinton indicó que las empresas de la UE probablemente recibirían exenciones para futuras inversiones similares en Irán.
<p>1999-2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Durante 1999 y 2000, la Administración Clinton había aliviado un poco la prohibición comercial de Irán para tratar de involucrar al relativamente moderado presidente iraní, Mohammad Khatemi, así como para saciar las necesidades aliadas. · ILSA debía expirar el 5 de agosto de 2001, en el contexto de las relaciones estadounidenses algo mejoradas con Irán y Libia. Sin embargo, sufre una extensión hasta 2006 con un relajamiento a las sanciones.

<p>2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Durante el 109 ° Congreso, con la preocupación de los EE. UU. <i>por el aumento del programa nuclear de Irán</i>, se extiende la sanción sin incluir a Libia, denominándose ahora ISA, la cual aparece con todo vigor el 5 de agosto de 2006. Se encuentra estrechamente relacionada con las grandes inversiones que habían hecho crecer las exportaciones de petróleo iraní a 4 millones de barriles diarios, preocupación que hace a los EE. UU. introducir la enmienda 282, <i>Ley de Libertad y Apoyo de Irán</i>, la cual extendía de forma indefinida las sanciones previas, cierra canales de inversión cortando asistencia a países que cuenten con compañías que violen la prohibición y autoriza fondos para actividades <i>prodemocráticas</i> en el país. · Los funcionarios estadounidenses teniendo cierto éxito <i>persuadiendo</i> a los gobiernos europeos de limitar las nuevas garantías de créditos a la exportación a Irán, y persuadir a los bancos europeos de que no proporcionen cartas de crédito para las exportaciones a Irán o que no procesen transacciones en dólares para los bancos iraníes.
<p>2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Tras la aprobación de la Resolución 1929 (junio de 2010) del Consejo de Seguridad de la ONU que trata sobre las actividades nucleares iraníes, la Unión Europea impuso sanciones <i>casi tan amplias</i> como las de los Estados Unidos. · British Petroleum y diversas empresas petroleras europeas son parte de las sanciones hasta retirar inversiones de Irán, viéndose drásticamente disminuida la producción petrolera del país.
<p>2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Mediante la implementación de la Ley de Reducción de Amenazas de Irán, así como la Orden Ejecutiva 13622 por los Estados Unidos, se extendieron las restricciones a las compras de petróleo iraní, así como la adquisición de seguros relacionados con la exportación de petróleo y bloqueos a las transacciones financieras que involucran al sistema financiero de EE. UU. El Congreso, asimismo, agregó disposiciones a la Ley de Autorización de Defensa Nacional para el año fiscal 2012 que penalizó a los bancos extranjeros que realicen una <i>transacción financiera significativa</i> con el Banco Central de Irán o cualquier banco iraní bajo las sanciones de los Estados Unidos. · En medidas similares, los ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea decretaron la adopción de nuevas sanciones contra Irán, medidas que incluyen la prohibición de toda compra de petróleo iraní, el congelamiento de los fondos del Banco Central depositados en los países de la Unión Europea y la prohibición de las ventas de diamante, oro y metales preciosos a Irán.

<p>2013-2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> · La coalición de países liderada por Estados Unidos que ejecutan las sanciones económicas, logran reducir las exportaciones de petróleo iraní a 1 millón de barriles por día, bajando a una cuarta parte de la exportación previa al aumento de presión. · En 2013, comienzan a darse pláticas entre los gobiernos estadounidense, iraní, ruso, chino y europeos respecto a un acuerdo de no proliferación de armas nucleares, que en 2015 ve la luz con la firma del Plan de acción global (JCPOA, por sus siglas en inglés) teniendo ese año como prueba de la voluntad de destensar las disputas en Palestina, Líbano, Siria, Irak y Bahrein, así como una reducción comprobada de la actividad nuclear iraní, que es confirmada por doce reportes consecutivos de la Agencia Internacional de Energía Eléctrica, donde se recalca el uso civil de esta energía. Tras dicha confirmación, todas las sanciones económicas y financieras de la UE adoptadas en relación con el programa nuclear iraní se levantaron en enero de 2016. Permaneciendo los embargos sobre armamento, sanciones sobre tecnología en misiles, transmisión de tecnología nuclear y diversas cuestiones con especificidad militar. · La firma del JCPOA es señalada como un elemento clave en la formulación de una diplomacia multilateral y un elemento de suma importancia para la no proliferación mundial de armas de destrucción masiva. · Las grandes reservas de Irán en petróleo, sumado a su posicionamiento meridional ayuda a llevar las exportaciones del país a ser la 5ta en el mundo con grandes mercados en India, Taiwan, China, Corea del Sur, Alemania, Japón, Turquía, Italia y Grecia.
<p>2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> · La administración Trump viene desbaratando avances diplomáticos y punzando sobre los ya tensos a nivel mundial. En mayo, se anuncia la salida de Estados Unidos del JCPOA con la excusa de que <i>el acuerdo fue tan mal negociado que incluso si Irán cumple con todo, el régimen estaría al borde de conseguir armas nucleares en un corto periodo de tiempo</i>, jugando una política discursiva que el presidente iraní, Rohani, califica de <i>guerra psicológica</i>. Con la salida del acuerdo, EE. UU. reimpone de forma inmediata todas las sanciones financieras previas y suma nuevas medidas a niveles que previamente no se habían alcanzado, denominándolo <i>Campaña de máxima presión</i>, mencionando constantemente que se busca llevar las exportaciones iraníes a nivel 0. · En el mes de agosto, se prohíbe la compra o adquisición de dólares por parte del gobierno de Irán, comercio de oro o metales preciosos, suministro o transferencia directa o indirecta de metales de grafito, otros metales como el aluminio y acero, carbón y <i>software</i> para integrar procesos industriales; prohibición a transacciones relacionadas con la compra o venta de riales (moneda nacional iraní), o el mantenimiento de fondos o cuentas con montos considerables de riales fuera del territorio de Irán. Prohibición a la compra, suscripción o facilitación de la emisión de deuda soberana iraní, bloqueo al sector automotriz del país, así como el bloque sobre la exportación de aviones comerciales de pasajeros, sus partes o servicios relacionados.

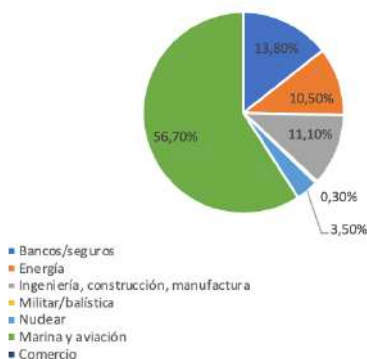
<p>2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> · En solo un día, 5 de noviembre de 2018, el Departamento del Tesoro sancionó a más de 700 personas, entidades, aviones y embarcaciones que hacen negocios con Irán, bloqueándolos de posibles comercios con terceros, pues ponen la amenaza de sanciones a quien comercie con ellos. · Designando en la lista especial de naciones y personas bloqueadas a 50 bancos iraníes y sus respectivas subsidiarias locales e internacionales (incluyendo el Banco Internacional de Desarrollo Venezuela-Irán, dándole a dos pájaros de un tiro), operadores portuarios y compañías relacionadas con sectores de envío y construcción naval. · Bloqueando en la misma fecha toda transacción relacionada con petróleo y petroquímicos con las empresas National Iranian Oil Company (NIOC), Naftiran Intertrade Company (NICO) y National Iranian Tanker Company (NITC), entre otras. · Bloqueando también toda transacción de instituciones financieras extranjeras con el Banco Central de Irán e instituciones financieras del país, incluyendo la prestación de servicios de mensajería y seguros financieros.¹ · Pese al nivel de las medidas, se emite una excepción de reducciones significativas (SRE) para que siete países aliados puedan seguir comerciando mientras los niveles de petróleo mundial puedan saciar el vacío que deja el producto iraní, señalando en enmiendas el papel que Estados Unidos, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos tendrán en suplementar a Irán (Statement from President Donald J. Trump Regarding Imposing Sanctions with Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran, 2019). · Con la implementación de sanciones a terceros, más de 100 firmas de diversos rubros deciden dejar de realizar transacciones con y en Irán.
-------------	---

¹ “En una conferencia de prensa el 2 de noviembre de 2018 que anunciaba el retroceso de las sanciones contra Irán, el secretario del Tesoro Steven Mnuchin confirmó que la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT), sería un potencial objetivo de las sanciones de Estados Unidos y que el Tesoro había ‘aconsejado a SWIFT que debe desconectar cualquier institución financiera iraní que designemos tan pronto como sea tecnológicamente factible para evitar la exposición a las sanciones’. En una declaración el 5 de noviembre, SWIFT prometió cortar su servicio a todos los bancos iraníes sancionados”. (Davis, 2019)

2019	<ul style="list-style-type: none">· La Unión Europea creó un <i>Vehículo de Propósito Especial</i> en un esfuerzo por apoyar el comercio continuo con Irán que está permitido por el JCPOA. INSTEX se registró el 31 de enero de 2019, con Francia, Alemania y el Reino Unido como accionistas iniciales. El 29 de junio, la UE anunció que INSTEX estaba operativo y procesando sus primeras transacciones. Sin embargo, la línea de crédito inicial fue de solo varios millones de euros, una pequeña fracción del comercio europeo-iraní.· Estados Unidos decide no volver a emitir Excepciones de reducción significativas (SRE) que vencían en el mes de mayo, sancionando un mes después a la compañía china Zhuhai Zhenrong y una empresa de transportes, haciendo que diversos países anunciaran separadamente que detenían sus importaciones, como Turquía y Corea del Sur.· El 15 de abril, el Departamento de Estado designó al Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (IRGC) una parte formal de la fuerza militar de Irán, como Organización Terrorista Extranjera, lo que impide tanto Visa, como cualquier forma de comercio financiero o material, a cualquier sujeto que forme parte de esta. Institución que en amplio alcance suma 11 millones de miembros con sus instituciones afiliadas.· El 8 de mayo de 2019, Estados Unidos sancionó los sectores de hierro, acero, aluminio y cobre de Irán, que representan los mayores ingresos de exportación de Irán además del petróleo (10% del PIB). En junio de 2019, la administración Trump sancionó a la compañía petroquímica más grande de Irán Petrochemical Industries Company (PGPIC), y sus subsidiarias locales e internacionales, las cuales poseen el 40 por ciento de la capacidad de producción petroquímica total de Irán y son responsables del 50 por ciento de las exportaciones petroquímicas de este país.
2020	<ul style="list-style-type: none">· En enero de 2020, la administración impuso sanciones a cuatro sectores adicionales de la economía iraní: construcción, minería, manufactura y textiles.· El 18 de marzo de 2020, estando ya declarada la emergencia de coronavirus a nivel mundial, se imponen sanciones sobre ocho entidades conectadas con la industria metalúrgica de Irán (incluyendo empresas de transporte) y una entidad que transfirió un material a Irán que es crítico para las plantas de metal de Teherán.· La más reciente sanción se tiene registrada el 25 de junio.

Fuente: United Against Nuclear Iran (2020), UANI's Iran Corporate Penalties Tracker <https://www.unitedagainstnucleariran.com/violations-penalty-tracker>

Sanciones estadounidenses a Irán por sector industrial



United States Departamento of the Treasury (2020). Iran Sanctions. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/iran-sanctions>

Tabla 2: sanciones sobre Rusia (Egan, 2017), Congressional Research Service (2020), y Departamento del Tesoro)

Año	Sanciones asignadas por el gobierno estadounidense a Rusia
2014-2016	<ul style="list-style-type: none"> En 2014, Obama, bajo las Leyes de Emergencia Internacional de Poderes Económicos (IEEPA) y Economía Nacional (NEA) firma las ordenes ejecutivas 13660, 13661, 13662, 13685 y la ley de soporte a la libertad ucraniana PL 113-272 que surgen como respuesta a la problemática respecto a Crimea entre Ucrania y Rusia. En estas órdenes, se ejecutan sanciones individuales a funcionarios rusos, militares, empresas del sector financiero y energético, constantemente se van modificando para adherir a diversos nuevos sujetos. Hasta el 17 de enero de 2020, 205 individuos, 378 entidades, 3 aviones y un buque han sido puestos en la lista especial nacional (SDN) que implica el bloqueo propietario dentro de los Estados Unidos, la imposibilidad de comerciar con individuos bajo la jurisdicción de este país, así como la restricción de visas. Orden ejecutiva 13582 respecto a la postura rusa en Siria de apoyo material al gobierno de Assad. Mediante esta orden, agregan a la lista especial nacional (SDN) a agentes gubernamentales y bancos a los que se les han restringido licencias. En diciembre, se firman las ordenes ejecutivas 13757 y 13694 en las que se acusa directamente a Rusia de haber interferido en las elecciones presidenciales norteamericanas (sin pruebas aun fiables) y a grupos cibernéticos. Mediante las órdenes se sanciona a agencias de inteligencia, empresas de seguridad y funcionarios gubernamentales.

<p>2017-2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> · En marzo de 2017, se firman las órdenes ejecutivas 13722 y 13382 por violar las restricciones comerciales de Estados Unidos respecto a Corea del Norte, Venezuela e Irán. Mediante dichas órdenes, se bloquea propiedad en los Estados Unidos, tanto de individuos como de empresas del sector energético, petrolero y financiero ruso. Estas órdenes ejecutivas van aumentando sus puniciones respecto Rusia no acepta finalizar su comercio con estas naciones. · El 2 de agosto de 2017, Trump firma la <i>Ley para contrarrestar a los adversarios de los Estados Unidos mediante sanciones</i> (CAATSA) enfocada en Rusia, Corea del Norte e Irán, específicamente para Rusia (CRIEEA) se enfoca en contrarrestar la influencia que ejerce sobre Europa y Eurasia. Significa la expansión de las sanciones hacia Rusia, en las que se implementan por primera vez sanciones secundarias a quien comercie en el ámbito de los nuevos proyectos petroleros y energéticos, donde se incluye servicios tecnológicos, de inteligencia, metales y minas, apoyo a la exploración en aguas profundas, préstamos, transporte, etc. Inmediatamente esta tiene un gran efecto que ha ayudado a la no finalización del gasoducto Nord Stream 2. · En abril de 2018, Estados Unidos impuso sanciones a Rusal, una empresa global de aluminio, que tuvo amplios efectos que sacudieron a los mercados financieros rusos y globales. Ese año, pese a no tener nuevas enmiendas bajo las cuales sancionar, ve un gran recrudescimiento en las órdenes previas que se hacen efectivas sobre bancos, empresas, individuos, agencias gubernamentales (inteligencia), defensa, etc.
<p>2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> · En marzo, la administración Trump designa a un banco conjunto Rusia-Venezuela bajo la orden 13850 de sanciones a quien provea apoyo a empresas estatales venezolanas. · El 30 de septiembre, cuatro entidades de inteligencia, siete individuos y una entidad financiera bajo la orden 13848 son sancionados bajo los cargos de interferir en las elecciones intermedias estadounidenses. · El 20 de diciembre, el gobierno de los Estados Unidos emite la Ley de Protección de Seguridad Energética de Europa de 2019 (PEESA), la cual se suma a la Ley de Autorización de Defensa Nacional FY2020. Esta ley exige sanciones a las personas extranjeras que, desde la fecha de su promulgación, vendan o arrenden tecnología para la instalación de las tuberías para la construcción de los gasoductos Nord Stream 2 y TurkStream, así como cualquier tubería sucesora. Esta ley genera serias tensiones con aliados europeos de los Estados Unidos partícipes del proyecto.

Tabla 3: cronograma del enfrentamiento comercial China - Estados Unidos (Brown and Kolb (2020), Yao (2019), Departamento del Tesoro)

Fecha	Medida
1 de marzo de 2018	<ul style="list-style-type: none"> · Trump anuncia (pese a recomendaciones del Departamento de Comercio) aranceles sobre importaciones de acero (25%) y aluminio (10%), donde no únicamente incluye a China, sino a aliados como México, Canadá, la Unión Europea y Corea del Sur (con los que próximamente negocia fin de estos aranceles). · En abril, China impone aranceles de represalia sobre desechos de aluminio, carne de cerdo, frutas y nueces y otros productos estadounidenses, por un valor equivalente con los aranceles de acero y aluminio de EE. UU.
24 de marzo de 2018	<ul style="list-style-type: none"> · El gobierno Trump anuncia aranceles sobre productos de tecnología chinos acusados de transferencia de tecnología ilícita bajo leyes de propiedad intelectual e innovación. Los aranceles tienen un costo de \$60 mil millones.
3 de abril de 2018	<ul style="list-style-type: none"> · La administración Trump publica una lista de aranceles del 25% para 1.333 productos chinos, los principales sectores afectados son maquinaria, aparatos mecánicos y equipo eléctrico. Aproximadamente el 85 por ciento de las importaciones objetivo de los aranceles son en insumos intermedios y capital de bienes, lo que elevaría los costos dentro de las cadenas de suministro de las empresas estadounidenses. · China responde con aranceles del 25% a 106 productos, primordialmente aviones, automóviles, embarcaciones y productos vegetales.
6 de julio de 2018	<ul style="list-style-type: none"> · Estados Unidos aplica aranceles del 25 por ciento a un valor alrededor de \$ 34 mil millones de dólares en importaciones procedentes de China, incluidos automóviles, discos duros y piezas de aviones · China toma represalias imponiendo un arancel del 25 por ciento a 545 productos originarios de los Estados Unidos por un valor de us \$ 34 mil millones, incluidos productos agrícolas, automóviles y productos acuáticos.

<p>10 de julio de 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> · El Representante de Comercio de los Estados Unidos publica una lista de aranceles del 10% sobre \$ 200 mil millones en importaciones de china. Esta lista se enfoca en bienes como autopartes, teléfonos, computadoras, muebles. Esta lista de sanciones se combina con una lista de \$ 50 mil millones aplicadas el 15 de junio, lo que cubriría \$ 250 mil millones de los aproximadamente \$ 504 mil millones de bienes importados de China en 2017.
<p>13 de agosto de 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Por primera vez desde la guerra fría, Estados Unidos impone como cuestión de carácter de Seguridad Nacional un asunto relacionado con China, para el caso: el monitoreo de algunas inversiones en el país y la transferencia de tecnología.
<p>23 de agosto de 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Washington impone aranceles del 25 por ciento a otros bienes chinos por valor de 16 mil millones de dólares, incluidos productos de hierro o acero, maquinaria eléctrica, productos ferroviarios, instrumentos y aparatos. · China responde aplicando aranceles del 25 por ciento a productos estadounidenses por un valor de 16 mil millones de dólares, incluidas las motocicletas Harley-Davidson, Whiskey bourbon y jugo de naranja.
<p>24 de septiembre de 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Estados Unidos aplica impuestos del 10 por ciento a las importaciones chinas por un valor de 200 mil millones de dólares. · China responde colocando derechos de aduana sobre bienes estadounidenses por valor de 60 mil millones de dólares.
<p>1 de diciembre de 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> · El presidente Xi Jinping y su homólogo estadounidense Donald Trump acuerdan un alto el fuego a la guerra comercial en la cumbre del G20 en Argentina. Suspenden un aumento de aranceles del 10% al 25% señalado por Trump, sin embargo, no se firma nada y la amenaza permanece latente.
<p>14 de diciembre de 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> · China suspende los aranceles sobre automóviles y autopartes fabricados en EE. UU. Durante tres meses a partir del 1 de enero, y también reanuda la compra de soya estadounidense.

<p>10 de mayo del 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Después de que se rompan las negociaciones comerciales, los Estados Unidos aumentan los aranceles sobre los 200 mil millones en productos chinos entre un 10% al 25%. · China responde anunciando que aumentará los aranceles sobre bienes estadounidenses por un valor de 60 mil millones de dólares a partir del 1 de junio.
<p>15 de mayo de 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> · El Departamento de Comercio de EE. UU. anuncia la incorporación de Huawei a su <i>lista de entidades</i>, que prohíbe efectivamente que empresas estadounidenses vendan a la entidad china de telecomunicaciones sin aprobación oficial.
<p>31 de mayo de 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> · China anuncia que establecerá su propia lista de entidades poco confiables.
<p>1 de junio de 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> · China aumenta aranceles sobre productos por valor de US \$ 60 mil millones.
<p>29 de junio de 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> · El presidente Xi Jinping y Donald Trump acuerdan una tregua de guerra comercial en la cumbre del G20 en Japón, retrasando la imposición de nuevos aranceles estadounidenses de hasta un 25 % sobre bienes chinos por valor de 300 mil millones de dólares. · Trump también sugiere que se levanten algunas de las restricciones impuestas a las compañías estadounidenses que venden productos a Huawei.
<p>15 de enero de 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Firma de la fase uno de acuerdos comerciales en la que China acepta comprar un adicional de \$200 mil millones en exportaciones estadounidenses, sin embargo, para lo que va de 2020, los aranceles siguen siendo 6 veces más altos que antes de comenzar la guerra comercial en 2018.
<p>14 de Julio de 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Por enmienda presidencial, basado en el IEEPA (Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional) y la Ley de Emergencia Nacional, los Estados Unidos finalizan el estatuto especial de autonomía sobre Hong Kong, mediante el cual enmarca a esta dentro de las mismas leyes de comercio que China continental. Incluye posibles sanciones a empresas que pasando un año del anuncio continúen operando bajo la antigua legislación.

Fuente: Departamento de Estado