

28/2018

15 de marzo 2018

*Jorge Mestre-Jordá**

Análisis de la eficacia de las
sanciones de EE. UU. y la UE a
Rusia (2014-2017)

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Análisis de la eficacia de las sanciones de EE. UU. y la UE a Rusia (2014-2017)

Resumen:

Este documento analiza críticamente el papel de las sanciones que desde 2014 vienen aplicándose a Rusia por parte, principalmente, de EE. UU y la UE. El argumento que se defiende y demuestra es que las llamadas sanciones «selectivas» y las sanciones comerciales no sólo no han sido efectivas en sus propósitos de coaccionar, limitar o estigmatizar a Rusia, sino que han tenido un efecto *boomerang* sobre los intereses occidentales a través de una política exterior de Rusia más asertiva, con un papel clave en Oriente Medio y, principalmente, la guerra siria; la anexión *de facto* de Crimea; la continuidad del conflicto en Ucrania, las acusaciones de injerencias en procesos electorales; la consolidación de Putin al frente del Kremlin y haber disparado su popularidad en las encuestas desde marzo de 2014. Este trabajo de investigación introduce una novedad en las investigaciones sobre las sanciones internacionales al emplear el marco multipropósito propuesto por Francesco Giumelli y que hasta ahora había sido utilizado para estudiar las sanciones de la ONU.

Palabras clave:

Rusia, UE, EE. UU, sanciones selectivas, diplomacia coercitiva, Siria, Ucrania, sanciones comerciales.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Analysis of the effectiveness of US sanctions and the EU to Russia (2014-2017)

Abstract:

This article critically analyses the role of the sanctions that since 2014 have been applied to Russia by, principally, the US and the EU. The argument that is defended and demonstrated is that so-called "selective" sanctions and trade sanctions have not only been effective in their attempts to coerce, restrain or stigmatise Russia but they have had a "boomerang" effect on Western interests. This has indeed been the case from a more assertive Russian foreign policy throughout the de facto annexation of Crimea or the continuity of the conflict in Ukraine and the accusations of interference in electoral processes. This research introduces a novelty in the investigations about selective sanctions by employing the Giumelli's multipurpose framework proposed which up to now had been used to study UN sanctions.

Keywords:

Russia, EU, USA, selective sanctions, coercive diplomacy, Syria, Ukraine, trade sanctions.

Introducción

En marzo de 2018 se cumplen cuatro años desde que la Unión Europea y Estados Unidos decidieran imponer sanciones económicas o de carácter selectivo a Rusia y decenas de empresarios u oficiales por la participación rusa en la anexión de Crimea y la posterior participación en la desestabilización del Este de Ucrania. Desde aquella fecha hasta la actualidad se han aprobado desde Washington y Bruselas un total de 20 rondas sancionadoras que bien han sido renovadas temporalmente, o bien han sido novedosas frente a sus predecesoras.

Las sanciones económicas han sido un elemento común de la política exterior de EE. UU. y de la UE durante décadas, pero nunca han disfrutado de tanta popularidad como ocurre hoy en día. Ante cualquier problema exterior, como por ejemplo la actitud belicista de Corea del Norte, las aspiraciones nucleares de Irán, la anexión de Crimea por Rusia, la brutalidad del Estado Islámico, el Gobierno de EE. UU. junto a con la UE han dado como respuesta algún tipo de sanción.

En el caso que nos ocupa, la aprobación de las sanciones a Rusia ha sido determinante para llegar a la situación actual de congelación de relaciones que existe con Moscú. Por ello, resulta clave determinar si las medidas punitivas contra Rusia han sido efectivas para relajar tensiones en el Este de Ucrania, resolver el conflicto, estrechar relaciones o si, por el contrario, han sido perjudiciales para la resolución diplomática de las diferencias entre la UE, EE. UU. y Rusia.

Los políticos y expertos no consiguen ponerse de acuerdo sobre la efectividad de estas sanciones y, por ello, en este trabajo de investigación se pretende estudiar la efectividad de los 20 episodios sancionadores registrados entre 2014-2017 para contribuir al debate sobre la verdadera utilidad de las sanciones y aportar un nuevo elemento de análisis que ayude a los tomadores de decisiones a elaborar sus políticas.

Marco teórico

El debate sobre la efectividad de las sanciones fue especialmente relevante en la década de los 90 del pasado siglo cuando Hufbauer, Schott y Elliot¹, por un lado, y Pape², por otro, discutieron la efectividad de las sanciones internacionales en las páginas de *Internacional Security*. Todos ellos mantuvieron que las sanciones eran efectivas o no funcionaban basándose en diferentes formas de definir el éxito. Mientras que Hufbauer, Schott y Elliot analizaban diferentes propósitos de sanciones, Pape se enfocaba exclusivamente en el criterio coercitivo.

Para autores como Hufbauer el éxito de una sanción es el resultado inversamente proporcional entre coste de resistencia y coste de cumplimiento. Es decir, «los costes derivados de las sanciones deben ser mayores que los costes ocasionados por el cumplimiento de las demandas del Estado que sanciona».

El problema que aparece aquí es que a veces resulta complicado cuantificar la magnitud de dichos costes y como el Estado objeto de sanciones los percibe y los valora. Blanchard y Ripsman³ creen que la efectividad de las sanciones está unido al coste de no cumplimiento: es decir, si el cumplimiento es más perjudicial que el no cumplimiento, entonces el Estado sancionado no se rendirá.

Hufbauer, Schott y Elliott estiman que las sanciones han tenido al menos un éxito parcial en el 34 % de los casos que estudiaron. En su análisis crítico de los datos de estos autores, Robert Pape excluyó casos en los que las sanciones coincidieron además con amenazas o uso de la fuerza, concluyendo que las sanciones son efectivas solo el 6 % de las veces.

Por su parte, Francesco Giumelli⁴ desarrolló una tipología que diferencia tres propósitos diferentes de sanciones: coacción, restricción y/o señalización de un objetivo. La

¹ HUFBAUER, Gary, SCHOTT, Jeffrey J. y ELLIOTT, Kimberly A., "Economic Sanctions Reconsidered", Peterson Institute for International Economics, Washington DC, 2007.

² PAPE, Robert, 'Why Economic Sanctions Do Not Work', *International Security*, 1997, Vol. 22, no. 2, p. 90–136.

³ BLANCHARD, Jean-Marc F y RIPSAN, Norrin M., 'Asking the Right Question: When Do Economic Sanctions Work Best?', *Security Studies*. 1999. Vol. 9, no. 1–2, p. 219–53.

⁴ GIUMELLI, Francesco. "Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War." Colchester: ECPR Press, 2011.

coacción es el intento de las sanciones de cambiar el comportamiento de los Estados que son sancionados; la *limitación* o *restricción* es el esfuerzo por reducir la capacidad de los Estados sancionados en alcanzar sus objetivos (confinando el acceso a recursos esenciales); y la *señalización/estigmatización* se refiere a la rotundidad con la que una señal es remitida al Estado afectado y a la comunidad internacional en general.

Lo que este artículo hace es emplear las categorías de Giumelli adaptándolas para permitir la posibilidad de que los remitentes persigan simultáneamente más de un propósito, como se describe con más detalle en la siguiente sección. También se reconocen las profundas interrelaciones entre los diferentes propósitos y las formas en que un emisor de sanciones podría usar restricción o señalización para coaccionar un objetivo, así como la coacción de un individuo podría ser utilizada para restringir un grupo objetivo.

Dado que las sanciones pueden adquirir formas muy diferentes, teniendo en cuenta su tipo (prohibiciones de viaje, restricciones económicas, etc.), sus impactos y el objetivo general de su imposición, es necesario contar con conceptos e instrumentos analíticos lo suficientemente potentes para entablar un debate más preciso sobre cómo pueden y deben ser evaluadas las medidas punitivas. La aplicación del marco de análisis de la coacción, restricción y señal contribuye a la creación de un terreno común mejorado para el debate en el campo de las sanciones.

Metodología

Si queremos comprender el sentido de las sanciones, las razones que están detrás de su imposición deben ser claras: ¿cuáles son los diferentes propósitos de las sanciones? Aquí conviene matizar la diferencia entre «propósito» y «objetivo». Mientras que el «propósito» hace referencia a la razón o motivación que hay detrás de las acciones de alguien, los «objetivos» se establecen como metas que se desean alcanzar en un período de tiempo y que deben plantearse de manera clara y precisa.

De hecho, el cambio de comportamiento y, precisamente, la idea subyacente de que las sanciones se imponen para modificar el comportamiento de los destinatarios es mayoritaria en el debate existente sobre esta clase de instrumentos de política exterior.

Los episodios de las sanciones objeto de estudio son todas aquellas que han sido aprobadas por EE. UU. y la UE contra Rusia desde marzo de 2014 hasta diciembre de 2017 por acotar temporalmente este trabajo de investigación. Por tanto, no se trata de una muestra sino del conjunto de sanciones que pueden clasificarse de acuerdo con los siguientes criterios:

- Sanciones por la anexión de Crimea
- Sanciones por la desestabilización de Ucrania.
- Sanciones por la Ley Magnitsky.
- Sanciones por la llamada injerencia rusa en las elecciones presidenciales de EE. UU. en 2016.
- Sanciones por la guerra en Siria.

Episodios	Fechas	UE	EE. UU.
1	06-mar-14		Episodio 1
2	17-mar-14	Episodio 2	Episodio 2
3	20-mar-14		Episodio 3
4	28-abr-14		Episodio 4
5	23-jun-14	Episodio 5	
6	16-jul-14	Episodio 6	Episodio 6
7	29-jul-14	Episodio 7	Episodio 7
8	08-sep-14	Episodio 8	
9	12-sep-14	Episodio 9	Episodio 9
10	28-nov-14	Episodio 10	
11	19-dic-14		Episodio 11
12	29-ene-15	Episodio 12	
13	16-feb-15	Episodio 13	
14	11-mar-15		Episodio 14
15	05-jun-15	Episodio 15	
16	30-jul-15		Episodio 16
17	22-dic-15		Episodio 17
18	29-dic-16		Episodio 18
19	02-ago-17		Episodio 19
20	20-dic-17		Episodio 20

Tabla 1. Episodios sancionadores a Rusia (2014-2017)⁵ Fuente: elaboración propia (2018)

⁵ La información del contenido de cada sanción se ha omitido por razones de espacio, si bien puede consultarse en el caso europeo en <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/> y

Conviene aclarar que como episodio se reconoce a aquella ronda de sanciones que incluye algún tipo de penalización de carácter selectivo o de tipo económico novedosa respecto a sus predecesoras. Es decir, cuando un paquete de sanciones es renovado a lo largo del tiempo como ocurre fundamentalmente con las de la UE, no se contabiliza más que la primera vez en la que fue aprobado. En algunos episodios puede observarse que coinciden los agentes emisores, es decir, EE. UU. y la UE lo que se debe al hecho que ambos aprobaron rondas de sanciones en la misma fecha. La efectividad de las sanciones correspondiente a cada episodio se determina sobre la base de una evaluación combinada de (a) el resultado general de la política para cada uno de los tres propósitos (coaccionar, restringir, señalar) y (b) la contribución que tanto EE. UU. o la UE han desempeñado sobre dicho resultado. El «resultado general» se construye sobre una escala de cinco puntos con indicadores específicos para cada propósito de las sanciones (ver más abajo). La variable «contribución a las sanciones por parte de EE. UU. o la UE» utiliza una escala de seis puntos que abarca desde la contribución más negativa hasta ser el más importante de todos los instrumentos de política empleados.

Los episodios efectivos de sanciones deben disponer de un resultado de política general de al menos 4 y una contribución de sanciones de al menos 3. Los casos de efectividad mixta tienen un resultado de política general de 3 y una contribución de sanciones de 3, 4 o 5. Los casos ineficaces tienen un resultado general de 1 o 2, o bien, un resultado de 3, 4 o 5 pero con una contribución 0, 1, o 2.

Resultados generales (coacción)

- (1) Falta de cambio significativo en el comportamiento, haciendo caso omiso de las sanciones.
- (2) Acordar un proceso y / o participar en negociaciones que podrían poner fin a la disputa.
- (3) Acomodamiento o concesiones significativas para resolver la disputa.
- (4) Cumplimiento con la mayoría de los objetivos de las sanciones.
- (5) Cumplir con todos los principales objetivos de las medidas de castigo.

Contribución de EE. UU. y la UE al resultado

en el caso de EE. UU. en <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/OFAC-Recent-Actions.aspx>

(0) Negativo (el régimen se fortalece y / o aumenta su actividad). (1) Ninguna (ninguna contribución de las sanciones apreciable). (2) Menor (otras medidas tomadas parecen ser más significativas para el resultado). (3) Modesta (las sanciones reforzaron otras medidas). (4) Mayor (las sanciones parecen necesarias, pero no suficientes, o algún reconocimiento por parte de Rusia). (5) Significativo (el elemento individual más importante es la existencia de las sanciones de EE. UU y la UE).

Resultados generales (restricción)

(1) Sin restricciones discernibles experimentadas por Rusia. (2) Rusia puede gestionar los aumentos de los costos. (3) Pequeños incrementos en costos para Rusia. (4) Incrementos en los costos, pequeños cambios de estrategia de Rusia, declaración de que Rusia puede estar experimentando dificultades financieras/materiales/logísticas y/o limitado a seguir participar en actividades punibles. (5) Incrementos significativos en los costos, cambios de estrategia de Rusia, declaración de que el objetivo está experimentando dificultades financieras / materiales / logísticas y / o está limitado a participar en actividades punibles.

Contribución de EE. UU. y la UE al resultado

(0) Negativo (el régimen se fortalece y / o aumenta su actividad). (1) Ninguna (ninguna contribución de las sanciones apreciable). (2) Menor (otras medidas tomadas parecen ser más significativas para el resultado). (3) Modesta (las sanciones reforzaron otras medidas). (4) Mayor (las sanciones parecen necesarias, pero no suficientes, o algún reconocimiento por parte de Rusia). (5) Significativo (el elemento individual más importante es la existencia de las sanciones de EE. UU y la UE).

Resultados generales (señalización)

(2) Norma (o normas) no articulada, sin estigmatización y / o clara evidencia de legitimación. (2) Norma (o normas) poco articulada (por ejemplo, demasiada, difusamente articulada), evidencia limitada de estigmatización y / o posible legitimación. (3) Norma (o normas) articulada, y cierta estigmatización del objetivo. (4) Norma (o normas) articulada y objetivos fuertemente estigmatizados. (5) Normas (o normas) claramente articuladas y objetivamente estigmatizadas y / o aisladas (por

ejemplo, señalización efectiva a la comunidad internacional y estigmatización y / o aislamiento del objetivo).

Contribución de EE. UU. y la UE al resultado

(0) Negativo (el régimen se fortalece y / o aumenta su actividad). (1) Ninguna (ninguna contribución de las sanciones apreciable). (2) Menor (otras medidas tomadas parecen ser más significativas para el resultado). (3) Modesta (las sanciones reforzaron otras medidas). (4) Mayor (las sanciones parecen necesarias, pero no suficientes, o algún reconocimiento por parte de Rusia). (5) Significativo (el elemento individual más importante es la existencia de las sanciones de EE. UU y la UE).

Discusión

La siguiente tabla resume el desempeño global de las veinte rondas de sanciones en función de la clasificación de propósitos, es decir, coacción, restricción y señalización y siguiendo la consideración de que puedan haber sido efectivas, de efectividad mixta o hayan sido inefectivas.

	Efectiva	Efectividad mixta	Inefectiva
Coacción	0	0	100%
Restricción	15%	15%	70%
Señalización	25%	10%	65%

Tabla 2. Desempeño global de las sanciones de EE. UU. y la UE a Rusia (2014-2017)

Fuente: elaboración propia (2018)

Como puede apreciarse, ninguno de los episodios de sanciones ha conseguido coaccionar a Rusia, es decir, modificar su política exterior respecto a Ucrania; volver al statu quo anterior a marzo de 2014 sobre Crimea; y/o alterar la política exterior de Rusia en los últimos años. Por ello, se puede afirmar que la ineficacia en la dimensión coercitiva es absoluta.

De las otras dos dimensiones que se analizan en el presente trabajo, los resultados son dispares. De este modo, desde la perspectiva del propósito de la restricción las medidas impuestas contra Rusia han sido inefectivas en el 70 % de las ocasiones; mientras que su efectividad ha alcanzado el 15 %, porcentaje similar al de la efectividad mixta.

Si observamos el capítulo de la señalización, los datos nos muestran que las sanciones han tenido un mejor desempeño. Pese a que fueron inefectivas en el 65 % de las veces, en un 25 % se logró en cierta forma estigmatizar a Rusia y mandar una señal a la sociedad internacional de los riesgos implícitos en políticas exteriores que pueden colisionar frontalmente con los intereses de Occidente en zonas clave desde un punto de vista geopolítico, como es el caso de Ucrania, aunque puede hacerse extensivo también a Oriente Medio y al caso más notorio del papel desempeñado por Rusia en la guerra de Siria. Bajo el propósito de la señalización, en el 10 % de las ocasiones las señalizaciones tuvieron una efectividad mixta.

El siguiente gráfico de barras resume visualmente mejor los datos analizados en el presente trabajo.

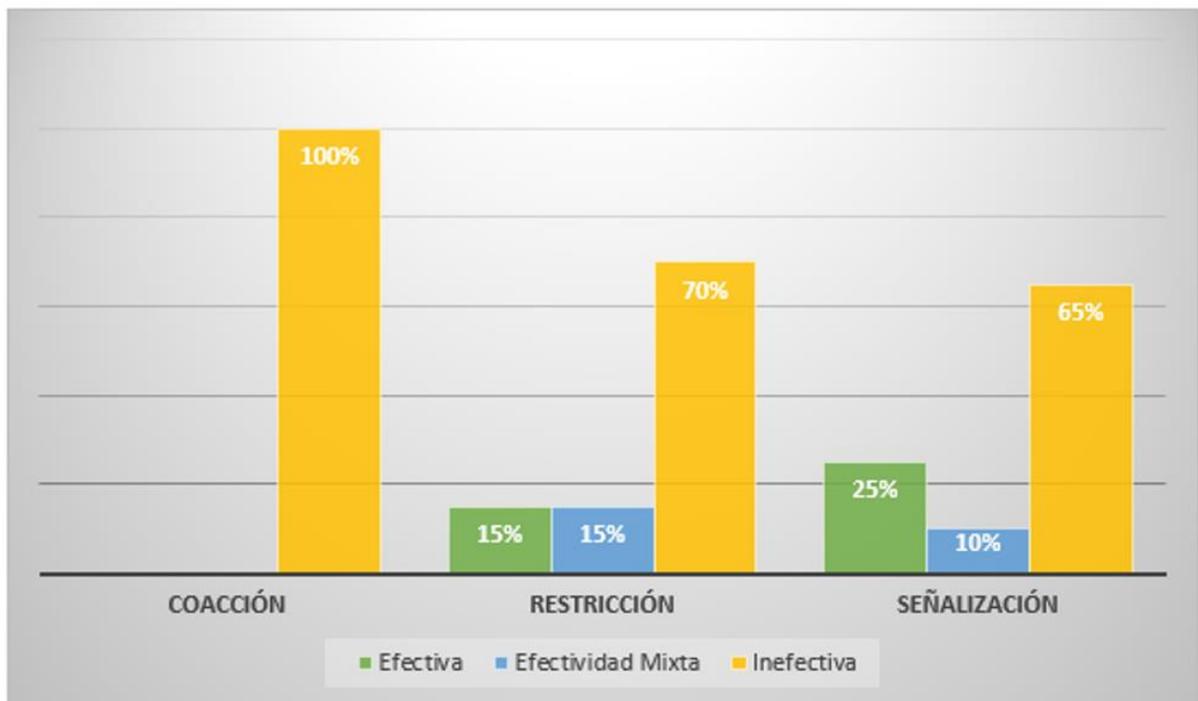


Figura 1. Desempeño global de las sanciones de EE. UU. y la UE a Rusia (2014-2017)

Fuente: elaboración propia (2018)

Si analizamos en detalle los diferentes episodios de las sanciones podremos tener una idea más aproximada de su funcionamiento. Las siguientes tablas analizan solamente las perspectivas de la restricción y la señalización dado que, en el capítulo de la coacción, las sanciones han sido catalogadas como inefectivas.

Restricción

Episodios	Efectiva	Efectividad mixta	Inefectiva
Episodio 01			1
Episodio 02			1
Episodio 03			1
Episodio 04		1	
Episodio 05		1	
Episodio 06			1
Episodio 07	1		
Episodio 08			1
Episodio 09			1
Episodio 10			1
Episodio 11	1		
Episodio 12			1
Episodio 13			1
Episodio 14			1
Episodio 15	1		
Episodio 16		1	
Episodio 17			1
Episodio 18			1
Episodio 19			1
Episodio 20			1
Total general	3 (15%)	3 (15%)	14 (70%)

Tabla 3. Desempeño en materia de restricción de las rondas de sanciones de EE. UU. y la UE a Rusia (2014-2017) Fuente: Elaboración propia (2018)

Desde un punto de vista de la efectividad, las rondas que son consideradas como efectivas en materia de restricción fueron la 7 (29 de julio de 2014), la 11 (19 de diciembre de 2014) y el episodio 15 (5 de junio de 2015). Como puede apreciarse todas ellas fueron aprobadas en el primer año y medio desde la anexión de Crimea en marzo de 2014. La ronda de julio de 2014 fue aprobada en conjunto por la UE y EE. UU. poco después de las sanciones del 16 de julio motivadas por el derribo del avión malasio MH-17 en el Este de Ucrania. Ciertamente ese paquete de sanciones sobrepasó el carácter selectivo de la mayoría de las sanciones anteriores y asestaron un duro golpe especialmente a la economía rusa y a muchas de sus empresas como ha sido explicado anteriormente. Las sanciones de esta 'ronda 7' fueron conocidas también como «de fase tres» por su impacto en las restricciones al acceso a los mercados de capitales occidentales para los bancos estatales de Rusia.

Los otros dos episodios con importantes efectos en el plano de la restricción fueron el del 19 de diciembre de 2014 que supuso un embargo al comercio entre EE. UU. y Crimea con negativas consecuencias sobre la economía de la península anexionada, y el del 5 de junio de 2015 que sitúa las previsiones macroeconómicas de Rusia en uno de los peores momentos tras la crisis financiera en 2009.

Otros episodios de sanciones, como fueron el 4 (28 de abril de 2014), 5 (23 de junio de 2014) y 16 (30 de julio de 2015) tuvieron una efectividad mixta y dudosa porque las dos primeras se hicieron públicas en los momentos iniciales de la crisis, es decir, en los tres primeros meses, mientras que la del 30 de julio de 2015 fue aprobada cuando las autoridades rusas habían aprobado un plan de choque para hacer frente al impacto de las sanciones.

Señalización

Episodios	Efectiva	Efectividad Mixta	Inefectiva
Episodio 01		1	
Episodio 02			1
Episodio 03			1
Episodio 04		1	
Episodio 05	1		
Episodio 06	1		
Episodio 07	1		
Episodio 08			1
Episodio 09			1
Episodio 10			1
Episodio 11	1		
Episodio 12			1
Episodio 13			1
Episodio 14			1
Episodio 15	1		
Episodio 16			1
Episodio 17			1
Episodio 18			1
Episodio 19			1
Episodio 20			1
Total general	5 (25%)	2 (10%)	13 (65%)

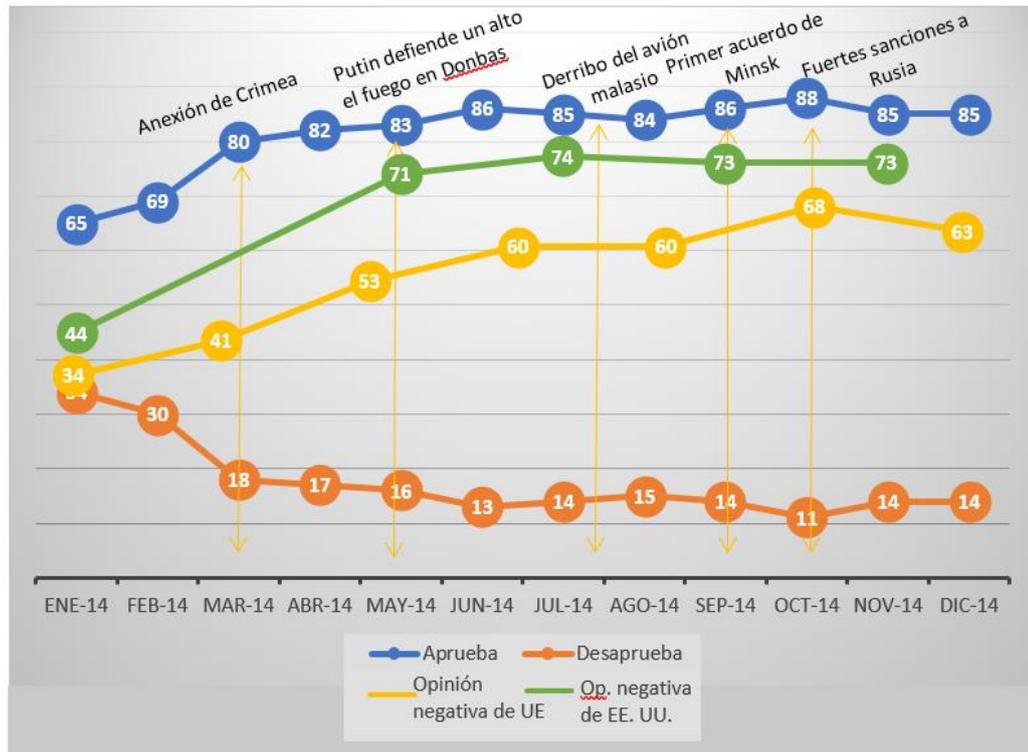
Tabla 4. Desempeño en materia de restricción de las rondas de sanciones de EE. UU. y la UE a Rusia (2014-2017) Fuente: elaboración propia (2018)

Si atendemos a las sanciones por su propósito señalizador hay que reiterar las palabras mencionadas anteriormente de que ha sido aquí donde las distintas rondas aprobadas desde Bruselas y Washington alcanzaron un mejor desempeño. En este caso, un 25 % de las sanciones pueden ser catalogadas como eficaces desde un punto de vista de su propósito señalizador. Ya hemos advertido anteriormente que bajo la etiqueta señalizadora los Estados que imponen las sanciones tratan de estigmatizar y/o aislar un país tercero en la comunidad internacional. En este sentido, las medidas aprobadas en el verano de 2014 (episodios 5, 6 y 7); las de diciembre de 2014 (episodio 11) y las de junio de 2015 (episodio 15) mandaron una importante señal a Rusia y al resto de la sociedad internacional.

Las sanciones del verano de 2014, especialmente la ronda 7 del 29 de julio, fueron efectivas no sólo en el plano señalizador, sino también en el propósito de la restricción o limitación. No se trata aquí de volver a concretar las iniciativas aprobadas en aquella fecha, pero después de haber analizado el conjunto de sanciones, las adoptadas en dicha fecha fueron las más duras y rotundas de cuantas han sido aprobadas desde el año 2014 con el estallido de la crisis ucraniana.

Las otras medidas punitivas de aquel período, especialmente las producidas en el episodio 6 tras el derribo del avión MH-17, mandaron una señal importante al Gobierno ruso que paradójicamente, como se explicará a continuación, tuvieron un efecto contrario a nivel interno en Rusia. Las sanciones aprobadas en la primera ronda del 6 de marzo de 2014 y en la ronda 4 del 28 de abril de 2014 tuvieron un desempeño mixto en el apartado señalizador.

Cuando se ha explicado que las sanciones fueron inefectivas mayormente en la dimensión coercitiva, restrictiva o limitadora y señalizadora, resulta interesante comparar las fechas de aprobación de las medidas de castigo con los índices de popularidad de Putin en su país y las opiniones negativas hacia EE. UU. y la UE por parte de los rusos. Estos son los datos relativos al año 2014:



Fuente: Centro Levada (2017)

Figura 2. Evolución de la popularidad de Putin y de la percepción negativa de la UE y EE. UU. en Rusia (2014)

La estrategia seguida por el presidente ruso, Vladimir Putin, en Ucrania contó con un gran respaldo popular en Rusia y cada paso que fue dando le reportó una gran rentabilidad en términos de apoyo ciudadanos. Por ejemplo, la anexión de Crimea de marzo de 2014 que supuso las primeras sanciones catapultó la popularidad del presidente ruso en un 80 % del que ya no ha bajado desde entonces. Las rondas de sanciones del verano de 2014 también revalorizaron el apoyo popular ruso hacia su presidente frente a la intencionalidad perseguida de desestabilizar a su Gobierno o de incluso provocar su caída.

Por otro lado, el desafecto u opinión negativa de los ciudadanos rusos hacia la UE y EE. UU. fue creciendo a lo largo de 2014 y llegó a niveles del 74 % en el caso de la percepción negativa con EE. UU. y del 68 % con el caso de la UE.

El análisis de los resultados arroja reflexiones interesantes cuando se efectúa desde la perspectiva de los actores emisores de las medidas de castigo a Rusia. De los 20 episodios estudiados, sólo la mitad correspondieron a EE. UU.; 6 fueron emitidas por la

UE; y los 4 restantes simultáneamente por ambos actores. En todos los casos, entre el 66-70 % de las sanciones aprobadas bien por EE. UU., o bien por la UE fueron inefectivas en el plano restrictivo.

Restricción				
Emisor	Efectiva	Efectividad mixta	Inefectiva	Total general
EE UU	1	2	7	10
EE UU y UE	1		3	4
UE	1	1	4	6
Total general	3	3	14	20

Tabla 5. Desempeño de las sanciones en el plano restrictivo según su agente emisor

Fuente: Elaboración propia (2017)

Si atendemos a la dimensión señalizadora de las sanciones según su agente emisor, puede concluirse como se aprecia en la tabla inferior que sólo cuando las sanciones fueron aprobadas simultáneamente por EE. UU. y la UE la efectividad a la hora de mandar una señal a Rusia fue manifiesta en la mitad de los casos, algo que no ocurrió cuando la Unión Europea o el Gobierno estadounidense las aprobaron de manera diferenciada.

Señalización				
Emisor	Efectiva	Efectividad mixta	Inefectiva	Total general
EE UU	1	2	7	10
EE UU y UE	2		2	4
UE	2		4	6
Total general	5	2	13	20

Tabla 6. Desempeño de las sanciones en el plano señalizador según su agente emisor

Fuente: elaboración propia (2017)

Conclusión

Llegados a este apartado final del trabajo de investigación, podemos establecer a modo de conclusión que las rondas de sanciones emprendidas por EE. UU. y la UE sobre Rusia desde 2014 no han sido eficaces para alcanzar los propósitos planteados. Desde que fueron aprobadas las primeras iniciativas en marzo de 2014 hasta el momento de este estudio, el conflicto de Ucrania se ha cobrado más de 10.000 vidas y sigue sin haber visos de solución; Crimea es *de facto* una nueva región del Estado ruso; la guerra en Siria adquirió una nueva dimensión tras la entrada en septiembre de 2015 de Rusia en el conflicto; algunos países occidentales acusan a Rusia de interferir en sus procesos electorales o de alimentar campañas de desinformación en Internet; e incluso de alentar los ataques de hackers a infraestructuras críticas de algunos países europeos, etc.

Rusia ha pagado realmente un coste modesto por su apoyo a los separatistas en el este del país ucraniano. Sin embargo, Rusia parece dispuesta a asumir los costos de las acciones a medio plazo con la esperanza de que en Occidente se romperá el consenso sobre las mismas o que perderán efectividad. Igualmente, las sanciones han supuesto un coste elevado para las economías occidentales en términos de intercambio comercial y en la medida que la cooperación para hacer frente a algunas amenazas comunes se ha visto afectada por la desconfianza creciente entre ambas partes.

Frente a ello, y tras dos años de dificultades económicas, propiciadas fundamentalmente por la caída de los precios del petróleo, las sanciones y la política occidental sobre Rusia han acrecentado el efecto simpatía de Putin con sus ciudadanos y su figura parece, según las encuestas del Centro Levada, estar muy consolidada para afrontar con éxito un nuevo mandato en las presidenciales de marzo.

No corresponde a este trabajo de investigación encontrar las variables independientes que puedan contribuir a la explicación de la ineffectividad de las sanciones desde 2014, y ello podría dar origen a nuevas líneas de investigación que enriquezcan el debate académico sobre la verdadera utilidad de las sanciones. Aquí sí se pueden apuntar algunas observaciones que se han registrado a medida que se fueron estudiando los diferentes episodios.

1. La aprobación de las sanciones no ha ido en paralelo con el momento de las negociaciones diplomáticas sobre el alto el fuego o en consonancia con la aprobación de políticas por el Gobierno ucraniano. Así, por ejemplo, a los pocos días de la aprobación de Minsk-1 o Minsk-2 irrumpieron nuevas rondas de sanciones sin dejar posibilidad de madurar los acuerdos alcanzados.
2. Algunos de los episodios de sanciones, especialmente los de verano de 2014, enconaron más las relaciones entre Rusia y Occidente, y a su vez provocaron contramedidas por parte de Rusia que también fueron lacerantes para los intereses occidentales.
3. La UE ha fallado a la hora de vincular el levantamiento de sanciones con distintos hitos que iban variando en el tiempo según los intereses definidos desde Bruselas. De este modo, algunas de las sanciones de 2014 estuvieron vinculadas con el logro de un acuerdo entre las partes y cuando se llegó a Minsk-1 se condicionaron con el fuego, pero cuando éste mínimamente se logró, el levantamiento de las sanciones se determinó a los acuerdos de Minsk-2 y así sucesivamente.
4. La aprobación de sanciones ha llevado implícita la activación del efecto simpatía sobre Putin por parte de sus ciudadanos y un mayor rechazo hacia la UE y EE. UU. en Rusia.
5. La emisión de numerosas sanciones en tan breve período de tiempo generó menos oportunidades de eficacia para las mismas y pudo provocar que el Estado ruso, así como los individuos afectados, acabaran por acostumbrarse a la vida entre nuevas medidas punitivas y encontrar mecanismos de elusión.
6. Las sanciones han tenido un efecto perverso sobre la vía diplomática para la resolución del conflicto pues han condicionado mucho los grados de desconfianza entre los actores implicados.
7. Cuando las sanciones fueron aprobadas unilateralmente desde EE. UU., como ha sido característico desde diciembre de 2016 hasta la fecha, sus probabilidades de eficacia también se han reducido.

Otra de las consideraciones que merece una reflexión destacada es el hecho que desde 2016 se han aprobado nuevas medidas contra Rusia no vinculadas con la crisis de

Ucrania. Se han renovado las existentes por dicha cuestión, pero EE. UU. ha aprobado sanciones relacionadas con otras circunstancias como la supuesta injerencia en las elecciones presidenciales de 2016 o incluso por la participación rusa en la guerra siria. Todo apunta a pensar que las sanciones sobre Rusia incorporan un mensaje señalizador relevante en la construcción de un relato de enfrentamiento similar a la de los años de la Guerra Fría.

Sin pretender salirnos del fondo de nuestra investigación, el estudio de las 20 sanciones correspondientes al periodo entre 2014-2016 y su evolución nos lleva a una reflexión final sobre el papel verdadero que han tenido para justificar la nueva política recogida en la reciente Estrategia de Seguridad Nacional de los EE. UU. que invita a la imposición de más sanciones contra Rusia que, en definitiva, no buscan otra cosa que mantener por medios punitivos la hegemonía estadounidense y su poder de influencia.

*Jorge Mestre-Jordá**
Profesor de Relaciones Internacionales
Universidad Europea de Valencia