

LAS SANCIONES INTERNACIONALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

FRANK YAMIL ACEVEDO PADILLA*

Sumario

1. Introducción 2. El derecho internacional público y las sanciones. 3. Caso de las sanciones internacionales como política exterior de los Estados Unidos de América. 4. Conclusiones.

Resumen

Las sanciones internacionales son mecanismos o medios de solución pacífica de controversias, que tienen por objetivo influenciar a los Estados en vista de la ausencia del cumplimiento de las normas internacionales. Para entender este mecanismo de solución de conflictos y la política de sanciones de los Estados Unidos, se hace una revisión teórica de las sanciones internacionales y también se hace una revisión bibliográfica y de artículos científicos del derecho internacional y las relaciones internacionales.

Palabras clave: sanción, coerción, retorsión, boicoteo, normas, conflictos.

Abstract

International sanctions are mechanisms or means of peaceful settlement of disputes that claim to influence States in view of the absence of compliance with international

* Estudiante del último semestre de la carrera de Relaciones Internacionales, en la Universidad La Salle, Manaus, Brasil. Contacto: fnkjamil4@gmail.com. Tutor-revisor: Mtro. Breno Rodrigo de Messias Leite.

standards. To understand this dispute settlement mechanism and the United States' sanctions policy, a theoretical review of international sanctions is done and a literature and scientific articles review of international law and international relations.

Keywords: sanction, coercion, retaliation, boycotting, norms, conflicts.

1. Introducción

Las sanciones internacionales son mecanismos o medios que tienen como objetivo influenciar a los Estados para un determinado fin. En las últimas décadas, las sanciones son ampliamente debatidas y legalizadas a través del Derecho Internacional Público y de instrumentos de integración o de regulamentación internacional como las distintas cartas, convenciones o protocolos que constituyen las organizaciones internacionales, procurando regular el uso de los medios pacíficos de solución de controversias y los medios coercitivos que poseen validez jurídica en el derecho internacional.

Este artículo aborda las sanciones y su legalidad ante el Derecho Internacional Público, bajo referencia principal se tiene a los Estados Unidos de América, uno de los principales países que ejerce el poder sancionatorio en la comunidad internacional contemporánea, es decir, esa sociedad de Estados que conforman un orden mundial, que tiene como principal objetivo “la institucionalización de la identidad y de los intereses mutuos de los Estados a través de normas, reglas e instituciones compartidas como el centro de las Relaciones Internacionales” (Buzan, 2014, pp. 12-13), donde el fortalecimiento del derecho internacional podría garantizar la paz en la sociedad internacional.

2. El derecho internacional público y las sanciones

La sociedad internacional está jurídicamente organizada y busca sobre todo establecer normas internacionales para la solución pacífica de controversias, de esta forma, existen divergencias entre los Estados, conflictos e incumplimiento de tratados internacionales. Sin embargo, como precisa el escenario internacional, no posee una institución centralizadora o suprema que pueda regular el comportamiento de los Estados y que obtenga el reconocimiento obligatorio de estos actores internacionales; de otra forma, se puede decir que:

[...] diferente do direito interno estatal, no qual existe a figura constitucional do Estado, não se encontra no direito internacional um núcleo jurídico positivo com autoridade máxima em matéria de conflito de interesses (Mazzuoli, 2011, p. 1041).

Se considera que el artículo 33 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945) establece que los medios pacíficos de solución de controversias son: la negociación, la investigación, mediación, conciliación, arbitraje, solución judicial, recurso a entidades o acuerdos regionales o cualquier otro medio pacífico; y con semejanza con la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948) en sus artículos 25 y 26 respectivamente, esta también hace énfasis en los buenos oficios, la conciliación, el proceso judicial, la investigación, el arbitraje y cualquier otro medio que haya sido convenido entre las partes.

De acuerdo a Mazzuoli (2011) existen diferentes medios pacíficos de solución de controversias internacionales, son ellos: los diplomáticos, los semijudiciales y los judiciales; así, agotados todos estos recursos o en la imposibilidad de aplicar estos medios pacíficos, –incluyendo el hecho de que el Estado no tiene interés de conducir una situación de forma leve–, mas al evitar en cuanto puede el uso de la fuerza armada, se puede decir que también existen los medios coercitivos, o conocidos también como sanciones internacionales.

Con base en lo anterior, es importante hacer la debida distinción entre los términos sanción, coerción y coacción para el entendimiento de la norma jurídica. Una de las definiciones propuestas por Herrera (1998) define a la sanción como “la respuesta de un orden normativo frente al cumplimiento o incumplimiento de una norma; es la consecuencia de la verificación en la realidad de la prescripción de la norma”. En el caso de Kelsen (2003, p. 35) dice que “sanção como o mal ocasionado como consequência de determinada conduta e a privação de bens como a vida, a liberdade e valores econômicos”, y por último Varella (2012) establece que el término contra medidas es un sinónimo de sanción, pero que en la actualidad este último es el más usado como término genérico. Amaral, por su parte, (2012) considera que las sanciones poseen las siguientes características:

- (a) ela é um ato coercitivo, ou seja, um ato de força efetivo ou latente; (b) o seu objeto e a privação de um bem; (c) quem a aplica necessita estar autorizado por uma norma válida; e (d) deve ser a consequência de conduta de um indivíduo (Amaral, 2012, p. 409).

En otra propuesta, la concepción de Herrera (1998, pp. 114-115) dice que

la coacción es una forma en la que puede presentarse una sanción [...] significa el uso de la fuerza o de la violencia. En el caso de la coerción se entiende como la “posibilidad o la potencialidad frente al incumplimiento o la violación de una norma jurídica” que puede extenderse tanto al derecho interno de los Estados y también a las normas internacionales, exigiendo adecuaciones de la legislación

interna, reservándose la posibilidad del uso de la fuerza en caso de no adecuar las normas.

Distinguidos los tres conceptos mencionados, es importante destacar que Mazzuoli (2011) establece que las sanciones internacionales, también llamadas medios coercitivos de solución de controversias internacionales, son medios legítimos fundamentales usados en el sistema internacional para el alcance y manutención de la paz mundial, que se constituye como uno de los principios fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas.¹

De esta forma, Herrera (1998, pp. 115-128) desenvuelve cuatro aspectos fundamentales de la sanción jurídica: la respuesta a la orden jurídica –efecto causado por no cumplir una norma–; la externalidad –son las consecuencias que existirán en los bienes materiales exteriores u objetivos–; la coercibilidad –posibilidad del uso coactivo–, y la institucionalización –es la forma en que la norma hace parte de un sistema jurídico organizado e institucionalizado–. Asimismo, las sanciones internacionales también previenen la coercibilidad institucionalizada de la fuerza, así a respecto de la técnica jurídica internacional, que la casi inexistencia de la actividad coactiva en la aplicación de las acciones jurídicas internacionales se debe a que la autoridad internacional se encuentra descentralizada, pues no existe un poder centralizador, como ya fue explicado en párrafos anteriores. Al respecto, se propone el siguiente cuadro:

Cuadro 1.- Medios coercitivos

Medio	Características	Tipología
Retorsión	El Estado retribuye al otro con los mismos medios, con la misma medida y proporción.	Moderado
Represalia	Contraataque, en el caso de violación de los derechos, con uso de la fuerza o no.	Exigente
Embargo	Un Estado, en tiempos de paz, secuestra los barcos de un país extranjero en sus puertos.	Exigente, forma especial de represalia.
Boicoteo	Interrupción de relaciones comerciales con un Estado.	Exigente, forma especial de represalia.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Mazzuoli (2011).

¹ Cf. Art. 1° de la Carta de las Naciones Unidas.

Con relación a este Cuadro 1, se puede notar que la retorsión funciona como un medio que objetiva al Estado infractor responda de forma inmediata. De tal manera se puede ejemplificar como retorsión la imposición de tasas aduaneras, impuestos especiales a productos determinados –en el caso del comercio–, también la posible imposición de restricciones para los nacionales del país infractor dentro del Estado ofendido. Herrera hace referencia a la retorsión como:

Restricciones de beneficios para el Estado infractor o su no participación en determinadas actividades internacionales, especialmente económicas y comerciales: así, tenemos restricciones y rupturas diplomáticas y consulares, interrupción de relaciones comerciales y económicas, medidas ilícitas de expulsión, restricción de residencia y viajes de ciudadanos del Estado infractor, rigurosidad de derechos aduaneros y de comercio exterior, prohibición de ingreso de buques y aviones [...] (Herrera, 1998, p. 129).

Al respecto de las medidas de retorsión, Mazzuoli (2011) determina que la doctrina no tiene problema en el reconocimiento del uso de este medio como forma coercitiva, en el caso de la observancia de incumplimiento de las normas del derecho internacional por parte de un Estado, justificándose en la inexistencia de la vulneración de normas y mediante uso de la potestad soberana de los sujetos de derecho internacional. Siendo así, puede afirmarse que “mais do que a manifestação de uma agressividade, a retorsão é um meio enérgico que o Estado tem para se resguardar de eventuais abusos ou injustiças cometidas por outro em seu detrimento, com base no princípio de reciprocidade” (Mazuoli, 2011, p. 1074). Además, Chernyshenko (2015, p. 8) apunta que el uso de este medio puede existir cuando se tiene como objetivo equilibrar la relación de fuerzas entre los Estados de una forma lícita pero perjudicial para el otro Estado, es decir, el infractor. Ahora bien, los principales instrumentos de retorsión identificados por la literatura son los siguientes:

[...] rompimento de relações diplomáticas; a expulsão de nacionais daquele Estado que residam ou permaneçam transitoriamente no país; bloqueio de bens; o não reconhecimento dos atos praticados pelo Estado; a expulsão de nacionais ou a não concessão de vistos e, situação mais comum, o uso de instrumentos econômicos que geram prejuízos à economia do outro Estado [...] (Varella, 2012, pp. 494-495).

En consideración con el análisis hecho por Varella (2012), la represalia es más común en el caso de la existencia de injusticias de un Estado contra sus ciudadanos. La única práctica de represalia permitida por el derecho internacional es la represalia sin el uso de la fuerza, pues habrá de tenerse en cuenta que los medios coercitivos son un instru-

mento internacional de solución pacífica de controversias que se encuentra dentro de la premisa de mantener la paz.

Se puede establecer una diferencia entre represalia y retorsión. La primera constituye un acto más amigable que la última, esta tampoco constituye una violación al derecho internacional del Estado que sanciona. De esta forma, Chernyshenko (2015, p. 9) establece que “a represália por sua vez, tanto inclui medidas armadas, como não armadas [...] retorsão no sentido que *apriori* é considerado ilícito, mas *aposteriori* lícito. A sua licitude é justificada pela ilicitude do ato prévio [...]”.

Continuando con las sanciones, Chernyshenko (2015) aprecia que el embargo es una represalia, de tal modo que esa figura jurídica coercitiva en la actualidad no tiene un uso efectivo o de uso común, si se considera que fue un medio utilizado en la primera y segunda guerra mundial. El efecto de este medio coercitivo tan solo afecta a los Estados y no directamente a los individuos (al tomar en cuenta que la retención de navíos puede impactar considerablemente en la economía).

Con relación al boicoteo, se puede considerar también como una represalia, y en concordancia puede ser aplicada de dos formas, según apunta Mazzuoli (2011), como boicot privado y boicot estatal. La primera es aplicada entre los individuos de los Estados, y también de individuos contra los Estados o viceversa. En el segundo caso, es la aplicación del boicot con todo el apoyo del Estado-gobierno. Así, el artículo 41 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945) otorga facultades al Consejo de Seguridad para decidir en el caso de haberse agotado todos los medios pacíficos sin el uso de la fuerza, y se permite lo siguiente:

El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas (Organización de las Naciones Unidas, 1945, p. 1).

Asimismo, para Mazzuoli (2011, p. 1076) es de vital importancia la existencia de otros medios que también puedan ejercer el poder coercitivo, como el bloqueo pacífico, que tiene lugar cuando “um Estado, sem declarar a guerra ao outro, mas por meio da força armada, impede que este último mantenha relações comerciais com terceiros Estados”. También, el autor establece que este medio es usado a través de la restricción comercial, para así obligar al Estado a actuar de la manera esperada por parte del Estado que sanciona.

En concordancia con Mazzuoli (2011) también existe una práctica empleada con frecuencia en la actualidad, como es el rompimiento de relaciones diplomáticas entre Estados, considerada como la última alternativa que posee el Estado después de agotarse todos los medios posibles, y es el preludio de una hipotética guerra que rompería con la principal premisa de la (ONU), esto es, la búsqueda de la paz y su efectiva manutención, y de esa forma puede entenderse este medio coercitivo como: “a suspensão (normalmente temporária) das relações oficiais dos Estados em conflito”. Del mismo modo, puede ocurrir un rompimiento total de las relaciones diplomáticas, el cual deriva en el retiro del personal diplomático de la embajada o de los consulados respectivos; como también puede existir el caso hipotético en que no exista rompimiento de las relaciones económicas o consulares.

Efectivamente, existen principios internacionales que van a garantizar los derechos y el cumplimiento de los deberes de los Estados. Para que se pueda comprender este contexto legal de las sanciones internacionales, Meira (2002) establece que existe la soberanía, la autodeterminación, la igualdad jurídica ante la ley y el respeto mutuo que integra el derecho a la existencia de los Estados. Con relación a la soberanía, encontramos una visión sobre la independencia en el célebre arbitraje del caso de la Isla de Palmas (Países Bajos vs Estados Unidos), de 1928:

Sovereignty in the relations between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise there in to the exclusion of any other State, the functions of a State. The development of the national organization of States during the last few centuries and, as a corollary, the development of international law, have established this principle of the exclusive competence of the State in regard to its own territory in such a way as to make it the point of departure in settling most questions that concern international relations (United Nations, 2006, p. 838).

De esta forma, conforme a Domingos, Costa, y Farias, (2014, p. 75), es importante destacar que las “sanciones internacionales [...] se caracterizan principalmente por ser una forma de condicionar el futuro de un Estado, o de un grupo, por medio del trato o en última instancia por medio del uso de la fuerza”. En contrapartida, Álvarez (1998) realiza un análisis con relación a las sanciones internacionales y los posibles efectos que puede tener el cumplimiento o el incumplimiento de los estándares internacionales, o de cualquier normativa que establezca deberes y derechos de los Estados.

3. Caso de las sanciones internacionales como política exterior de los Estados Unidos de América

Vistas las sanciones internacionales dentro de la normativa internacional y cuáles son las que pueden aplicarse a los países en caso de incumplimiento de normas, podemos ver cómo ha sido la política de los Estados Unidos de América y su potencial herramienta en esta materia, así como el uso de las sanciones económicas, apunta Hass (2003). De hecho, no se hace el uso exclusivo de sanciones en materia económica, también existe en materia política y militar. De tal forma, el mismo Hass (2003, p. 109) dice lo siguiente:

The United States, far more than any other country, uses them to discourage the proliferation of weapons of mass destruction and ballistic missiles, promote human rights, end support for terrorism, thwart drug trafficking, discourage armed aggression, protect the environment, and oust governments. To accomplish these ends, sanctions may take the form of arms embargoes, foreign assistance reductions and cutoffs, export and import limitations, asset freezes, tariff increases, import quota decreases, revocation of most favored nation (mfn) trade status, votes international organization, withdrawal of diplomatic relations, visa denials, cancellation of air links, and credit, financing, and investments prohibitions.

Los efectos posibles de las sanciones internacionales y la presión que pueden ejercer para no hacer uso de la fuerza, se resguarda en las sanciones económicas; asimismo, puede verse cómo el Congreso de los EUA ha promovido activamente la defensa de los derechos humanos en los últimos años. Las sanciones internacionales en materia económica, apunta Haass (2003), han tenido eficacia en varios casos, sin embargo, puede evidenciarse la ineficacia que existe en la imposición de sanciones unilaterales, debido a que “[...] in a global economy, unilateral sanctions impose higher costs on American firms than on the target country, which can usually find substitute sources of supply and financing” (Hass, 2003, p. 112).

Con relación al comercio que posee un vínculo directo con las sanciones económicas, el comercio entre los Estados es un derecho, sin embargo, no se constituye como una obligación de ese Estado comerciar con el otro. De tal modo, Mazzuoli (2011) determina que el derecho al comercio debe respetarse siempre y cuando exista el respeto al principio de igualdad de tratamiento entre los Estados para la existencia de un comercio justo.

A luz del derecho de la International Trade Organization (1947), que según Chernyshenko (2015, p. 17), existen dos objetivos principales ubicados en el artículo 1 del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), que es liberar el comercio inter-

nacional a través de la nación más favorecida, y el principio de tratamiento nacional establecido en el artículo 3° del respectivo acuerdo. En consideración con los artículos anteriormente mencionados, cabe destacar que el primero hace referencia a que todas las políticas comerciales de un Estado para otro deben ser extendidas también para otros Estados sin ninguna preferencia, y el segundo, el tratamiento que reciben los productos importados con relación a los productos nacionales.

Bajo tales ideas del raciocinio de las sanciones internacionales, los efectos que pueden generar son varios; así, puede evidenciarse lo siguiente:

[...] en el caso de las sanciones económicas consistentes en prohibición de importaciones y exportaciones a un país, la población civil es afectada de manera grave, pues se ven mermados derechos fundamentales, como el de vivir de manera digna, el acceso a la salud o alimentación adecuada, contrariando así normas fundamentales o de jus cogens. (Álvarez, 1998, p. 52)

Sin embargo, resulta importante destacar que las sanciones económicas pueden significar un alto costo, ya que es considerado un instrumento de política externa y puede conllevar intervención militar, la cual también implicaría costos elevados. En el caso de EUA, las sanciones internacionales multilaterales son un requisito indispensable para que este país pueda aplicar sanciones, así lo aborda Haass (2003), quien menciona (p. 116) “building international support will require intense, often high-level diplomatic efforts”, lo cual es una de las tácticas para la aplicación de sanciones internacionales multilaterales de los EUA.

De acuerdo al padrón de aplicación de sanciones de los EUA, generalmente tienen un foco principal y centran las sanciones en áreas específicas, pues según Haass (2003) así se obtiene mayor apoyo de la comunidad internacional. Además, existe la empatía de no causar efectos secundarios en los ciudadanos del país sancionado. Una de las prácticas más comunes es la negación de los visados a los miembros principales de ese gobierno, y es considerada una opción viable en caso de no tener en cuenta el uso de sanciones económicas y militares contra ese país. Así, la importancia de los elementos principales de la canasta básica como agua y medicina son el eje de las excepciones humanitarias en un régimen sancionatorio que puede generar un apoyo substancial en el área doméstica, e internacional en la presencia de una sanción.

De la misma manera, el gobierno federal de EUA generalmente cuenta con apoyo del Congreso y del Senado, que busca sancionar a empresas e individuos quienes hallan actuado bajo la jurisdicción estadounidense –que tienen alguna conexión factual entre el Estado sancionado, o personas sancionadas para ejercer presión–, y justificándose a través del interés del National Security. Todas estas normas son justificadas rigu-

rosamente para pasar por el Poder Legislativo estadounidense, teniendo la posibilidad del *veto presidencial* u de otras capacidades constitucionales del presidente, como el *executive order* (Haass, 2003).

Por tanto, el apoyo de las instituciones estadounidenses al presidente en materia legislativa es grande, incluso cuando las sanciones no tienen el efecto esperado; Helms (2003, p. 127) apunta lo siguiente “[...] Congress has given to the president great flexibility in most U.S sanctions laws. National-interest waivers let the White House temporarily or permanently suspend prescribed sanctions”.

4. Conclusiones

En el presente artículo se abordaron las sanciones internacionales a través del Derecho Internacional Público, las formas en que la literatura considera la legalidad de las mismas y los recursos que pueden ser utilizados por los Estados en la existencia de impases entre tales Estados. Además, resultó importante resaltar la trascendencia que estos mecanismos ejercen en las decisiones propias de los Estados, y cómo su soberanía podría estar comprometida en la actual interdependencia y globalización que presenta nuestro sistema internacional.

Sin la existencia de estas sanciones internacionales, es probable caer en un ambiente anárquico de las relaciones internacionales. Con la inexistencia de un poder centralizador mundial que ejerza la fiscalización de los mismos puede que existiera libre ejercicio de las voluntades de los Estados sin estar sometidos a una regulación convenida entre estos actores, y que los mismos no sean conducidos a cumplir las normas, en consecuencia, la inexistencia de un efecto jurídico que pueda generarse en la presencia del incumplimiento de una norma.

Existen países que ejercen su poder a través de las sanciones internacionales, entre ellos los Estados Unidos, como puede verse en ejemplos claros a través de la historia, recordemos las sanciones aplicadas contra Irán, Cuba y Venezuela –este último es un caso reciente de sistemáticas sanciones contra el régimen de Nicolás Maduro Moros entre 2014 y 2019–. El alcance de las sanciones económicas de los EUA es de vital importancia para comprender sus intereses en la sociedad internacional y sus ambiciones por recursos que son escasos en su territorio.

Referencias

- Álvarez, J. (1998). Las sanciones económicas internacionales. *Con-Texto*, 1, 50–56.
- Amaral, A. (2012). *Curso de Direito Internacional Público*. 3ª ed. São Paulo: Atlas.
- Buzan, B. (2014). *An Introduction to the English School of International Relations*. Cambridge: Polity Press.
- Chernyshenko, O. (2015). Sanções económicas à luz do direito internacional e do direito da Organização Mundial do Comércio. Universidade Católica do Porto.
- Domingos, A., Costa, A. C., y Farias, D. (2014). Sanções internacionais e sobrevivência de governos International sanctions and government survival. *Revista Fronteira*, 74-86.
- Haass, R. (2003). Sanctioning Madness. En Hoge, G. y James R. (eds.). *American Foreign Policy: Cases and Choices*. (Foreign Af, p. 321). New York: W.W. Norton.
- Helms, J. (2003). What Sanctions Epidemic? In G. Hoge, James; Rose (Ed.), *American Foreign Policy: Cases and Choices* (Foreign Af, pp. 121–132). New York: W.W. Norton.
- Herrera, J. (1998). Las sanciones del Derecho Internacional. *Agenda Internacional*, 4 (Universidad Católica del Perú).
- International Trade Organization (1947). *General Agreement on Tariffs and Trade*.
- Kelsen, H. (2003). *Teoria Pura do Direito*.
- Mazzuoli, V. (2011). Curso de Direito Internacional Público. *Revista dos Tribunais*, vol. 5.
- Meira, A. (2002). *Direito Internacional Público*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar.
- Organización de las Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*.
- Organización de los Estados Americanos. (1948). *Carta de la Organización de los Estados Americanos*.
- United Nations. (2006). *Report of international arbitral awards: Island of Palmas case*. Recuperado de: http://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf
- Varella, M. (2012). *Direito Internacional Público*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva.



Fuente de la imagen:

https://derechointernacionalunivia.files.wordpress.com/2014/07/shutterstock_k_97457258.jpg