



ADAM SMITH  
INSTITUTE



Foro Regulación  
Inteligente

**SANCIONES  
ECONÓMICAS 2.0:  
UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA UN NUEVO  
PARADIGMA REGULATORIO Y  
GEOPOLÍTICO**

De James Gillespie

## **SOBRE EL AUTOR**

**James Gillespie** es investigador asociado en el Centro de Estudios sobre Delincuencia Financiera y Seguridad del Royal United Services Institute, think tank de referencia en Reino Unido que fue fundado en 1831. Sus principales temas de investigación se centran en la ciberseguridad, el uso de las finanzas para acciones ilícitas o la efectividad de los regímenes de sanciones internacionales. Anteriormente, James fue asesor del Ministerio de Hacienda de Reino Unido y desempeñó diversas funciones en cuestiones como la regulación financiera o la negociación de la salida de Reino Unido de la Unión Europea (Brexit). Máster en Derecho por la Universidad de Oxford, cursa asimismo estudios de posgrado en la Southern California University.

## **SOBRE EL ADAM SMITH INSTITUTE**

El Adam Smith Institute ha sido reconocido como el mejor *think tank* de política económica nacional e internacional de Reino Unido y como el líder del *ranking* de centros de estudios independientes elaborado por la Universidad de Pensilvania. La organización trabaja para promover las ideas del libre mercado y la sociedad abierta a través de actividades de investigación y formación, así como de acciones de difusión. Fundado en la década de 1970, cuando el socialismo de posguerra alcanzaba su punto álgido, es una institución de indudable prestigio gracias a su esfuerzo por promover un análisis económico, político y social basado en la filosofía liberal.

## **SOBRE FORO REGULACIÓN INTELIGENTE**

Foro Regulación Inteligente es el *think tank* de referencia en el ámbito del análisis regulatorio. Constituido en Madrid en 2017, ha influido en más de veinte reformas legislativas y ha impulsado numerosos cambios de política económica en España. Dirigido por Diego Sánchez de la Cruz, impulsa proyectos de investigación, divulgación y análisis centrados en promover la mejora del contexto regulatorio en el que operan las empresas.

## **SOBRE EL INFORME**

El documento *Degrade and Deny: Economic Sanctions 2.0* fue publicado originalmente por el Adam Smith Institute en julio de 2024. Foro Regulación Inteligente ha traducido el documento para favorecer el debate público sobre estas cuestiones, con fecha de publicación prevista para diciembre de 2024.

El Instituto Adam Smith tiene una política de acceso abierto. Los derechos de autor permanecen con el titular de los derechos, pero los usuarios pueden descargar, guardar y distribuir este trabajo en cualquier formato, siempre que: (1) se cite al Instituto Adam Smith; (2) se publique la dirección web [adamsmith.org](http://adamsmith.org) junto con una copia destacada de este aviso; (3) el texto se utilice completo y sin modificaciones (se pueden usar extractos para crítica o reseña); (4) el trabajo no se revenda; (5) se envíe el enlace de cualquier uso en línea a [info@adamsmith.org](mailto:info@adamsmith.org).

Las opiniones expresadas en este informe son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones del editor o del titular de los derechos de autor. Se publican como una contribución al debate público.

Copyright © Adam Smith Research Trust 2024. Algunos derechos reservados.

Publicado en el Reino Unido por ASI (Research) Ltd.

23 Great Smith Street, London, SW1P 3DJ, 02072224995, [info@adamsmith.org](mailto:info@adamsmith.org)

# RESUMEN EJECUTIVO

- A comienzos de 2024, el gobierno británico propuso una nueva estrategia de sanciones económicas con tres grandes máximas como eje de trabajo: Disuasión, Disrupción y Demostración (Deter, Disrupt and Demonstrate), también referido como DDD. En dicho documento se plantea que el objetivo de los regímenes de sanciones es tripartito: “DISUASIÓN de cualquier actividad maligna presente o futura, DISRUPCIÓN de las prácticas malignas desarrolladas en la actualidad y DEMOSTRACIÓN de la disposición efectiva del Estado de defender las normas internacionales”. El presente documento toma como referencia esta estrategia de seguridad y esboza lo que podría ser una Estrategia Económica 2.0 mejorada que puede resultar de interés para refinar la política exterior y de seguridad de Reino Unido y la Unión Europea, especialmente en medio de retos como la invasión rusa de Ucrania y la adopción de medidas contra el régimen de Vladimir Putin.
- La literatura académica sobre la eficacia de las sanciones se puede combinar con las observaciones de la teoría microeconómica para extraer lecciones valiosas. Este ejercicio de investigación lleva a concluir que, si bien hay pruebas que apoyan el uso de sanciones y respaldan su capacidad de degradar la capacidad del objetivo de seguir incurriendo en sus acciones maliciosas, lo cierto es que los efectos disuasorios y de señalización de las sanciones dependen asimismo del grado de degradación de la capacidad del objetivo perseguido. Aplicando este análisis, parece recomendable adoptar un modelo de estrategia de sanciones centrado en degradar la capacidad del objetivo para llevar a cabo su política objetable y, de tal forma, negarle la posibilidad de eludir cualquier sanción.
- Aunque la disuasión y la promoción de las normas internacionales son objetivos válidos y apropiados para un régimen de sanciones, la forma más eficaz de alcanzar estas metas es mediante sanciones que limiten al objetivo. En cambio, las medidas simbólicas resultan ineficaces e incluso contraproducentes en algunos casos.
- Para aumentar la eficacia de las sanciones, éstas deben ser impuestas por una coalición lo suficientemente amplia como para afectar de forma significativa a la capacidad económica del objetivo de las sanciones. Es preciso abordar los métodos de posible elusión de las sanciones, incluso a través de países ajenos a la coalición, un aspecto relevante ante la constatación de alianzas internacionales entre regímenes autoritarios que colaboran para escapar este tipo de castigos.
- La actual situación de disputa con Rusia sirve como caso de estudio. Aplicando el modelo propuesto, es posible sugerir cinco pasos para reducir su capacidad de seguir librando su guerra de agresión contra Ucrania:

1. Reestablecer CoCom (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls), el organismo multilateral creado durante la Guerra Fría para coordinar las restricciones de exportación de tecnología avanzada y productos estratégicos a los países del bloque comunista, integrados en el COMECON, el Consejo de Ayuda Mutua Económica instaurado por la Unión Soviética y sus aliados.
2. Plantear la posibilidad de que las empresas occidentales, incluidas las instituciones financieras, deban operar en Rusia con una licencia o permiso especial para ello, de manera que los activos estatales rusos sancionados puedan emplearse para compensar a estas empresas si Rusia les expropiase o les impidiese repatriar sus activos.
3. Adoptar políticas orientadas a favorecer la salida de divisas de Rusia, con el consecuente golpe a la capacidad económica del régimen.
4. Negociar la retirada de sanciones a aquellos actores que puedan facilitar la caída de Putin y contribuir con sus activos a un fondo para la reconstrucción de Ucrania
5. Ampliar el uso de sanciones secundarias para disuadir a quienes faciliten la elusión de las sanciones adoptadas en primera instancia.

# ADAM SMITH, EL LIBRE MERCADO Y LA SEGURIDAD NACIONAL

Existe una tensión entre la imposición de sanciones económicas y el régimen liberal de libre comercio que autores como Adam Smith defendieron con ahínco. Las sanciones limitan el comercio por razones de seguridad nacional, de modo que una de sus consecuencias directas es la obstaculización efectiva de los intercambios entre productores y consumidores ubicados en distintos países. Sin embargo, el propio Smith reconoció que la seguridad nacional puede justificar desviaciones del sistema de “libertad natural” que defendió en *La riqueza de las naciones*. Este planteamiento se resume en un célebre pasaje en el que afirma que “la defensa (...) es mucho más importante que la opulencia”.

Esto puede resultar sorprendente a primera vista, dado el papel fundamental que jugó Smith a la hora de cultivar el rechazo a la vieja economía mercantilista. De hecho, a menudo se le considera como el paladín por excelencia del idealismo liberal en muchos aspectos. Buen ejemplo de ello es que el historiador británico E.H. Carr, que desempeñó un papel fundamental en el establecimiento de la disciplina académica de las relaciones internacionales, describió ácidamente a Smith como el promotor de un “paraíso del *laissez faire*” que puso encima de la mesa “una visión ilusoria del libre comercio”.<sup>1</sup>

Sin embargo, el propio Smith distaba mucho de ser tan ingenuo y reconocía que un orden mundial marcado por las disputas que pueden surgir en el plano internacional obligan a los países a preocuparse por su posición relativa, y no sólo por su riqueza absoluta. En *La teoría de los sentimientos morales*, Smith observó que “las naciones independientes y vecinas, al no tener un superior común que dirima sus disputas, están todas en continuo temor y sospechan las unas de las otras”.<sup>2</sup> Este pasaje, irónicamente, presagiaba la irrupción de la escuela realista de relaciones internacionales, de la que Carr sería un miembro influyente. Smith no era, por tanto, un idealista ni un ingenuo iluso. De hecho, era consciente de la importancia de la seguridad como base de la prosperidad, y de que la prosperidad de un adversario lo haría más peligroso. Otros destacados liberales de ayer y de hoy han expresado ideas similares.

---

<sup>1</sup> E.H. Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939*.

<sup>2</sup> Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, VI.II.2.3.

# INTRODUCCIÓN

Las sanciones económicas (es decir, el conjunto de políticas que puede desplegar abiertamente un Estado (el remitente) para restringir el comercio y los flujos financieros con otro Estado (el objetivo) con vistas a lograr algún objetivo político) se han convertido en un componente central de las herramientas diplomáticas empleadas por Occidente ante terceros países que plantean retos en materia de seguridad y libertades fundamentales. Aunque se han empleado de alguna forma durante milenios (el primer caso del que se tiene constancia fue el Decreto Megariano del año 432 a.C.), estas herramientas han cobrado importancia en la era posterior a la Guerra Fría y, en particular, tras los atentados del 11-S.

Las sanciones económicas coexisten con otras herramientas propias de la dimensión económica de la guerra, entre las que también encontramos la suspensión de los fondos de cooperación o de ayuda, las compras preclusivas, actividades de “zona gris” como las intrusiones cibernéticas, acciones militares, incursiones paramilitares, bloqueos, políticas de incautación, acciones de sabotaje de infraestructuras o de líneas de suministro, etc. Lo que distingue este tipo de medidas extraordinarias es el uso de la ley para restringir el comercio o los flujos financieros, en contraposición al uso de la fuerza física y a diferencia de las formas de presión económica que se desarrollan de manera encubierta y menos transparente. En términos generales, las sanciones pueden dividirse en dos grandes categorías: las sanciones comerciales, como el control de las exportaciones, y las sanciones financieras.

A pesar de su creciente popularidad, persisten algunas dudas sobre su eficacia y existe una marcada diferencia entre el escepticismo que expresan muchos académicos y estudiosos especializados en el campo de las relaciones internacionales y el entusiasmo con el que los responsables políticos han adoptado las sanciones como herramienta capaz de abordar una serie de retos en materia de política exterior que van desde las guerras de agresión a la delincuencia organizada o el terrorismo.

Con el paso del tiempo y la observación práctica de sus implicaciones, cada vez hay más pruebas que permiten matizar la eficacia de las sanciones como instrumento de política exterior. Pueden perseguir diversos objetivos, desde la coerción y la coacción hasta la señalización y la disuasión pero, como explica este documento, su uso puede ser más o menos adecuado y efectivo, dependiendo de cada caso. Además, los distintos tipos de sanciones difieren en su eficacia, de manera que encontrar el equilibrio adecuado entre objetivos y métodos es crucial para garantizar la máxima eficacia de las sanciones.

A principios de 2024, el gobierno del Reino Unido publicó su primera estrategia de sanciones públicamente articulada, *Deter, Disrupt and Demonstrate (DDD): UK sanctions in a contested world*, que establece los objetivos de los regímenes de

sanciones aplicados por Reino Unido, así como los criterios para la toma de decisiones y los principios básicos que guían la política de las islas en esta cuestión. La estrategia ha aportado más transparencia en torno a la toma de decisiones sobre la materia y ha proporcionado claridad sobre cómo se diseñan y aplican las sanciones. El documento ha generado conversación y debate en la comunidad europea de expertos especializados en inteligencia y seguridad, de modo que merece la pena evaluar las aportaciones del modelo DDD y aportar ideas para su mejora.

El presente documento examina los posibles pasos a futuro de la estrategia de sanciones, basándose en la literatura académica y en la creciente base de datos empíricos. Esto nos permite sugerir cómo podría ser una *Estrategia de Sanciones Económicas 2.0*. Para ello, se aprovechan los puntos fuertes del enfoque DDD (Disuasión, Disrupción y Demostración), al tiempo que se identifican las áreas susceptibles de mejora. En particular, el informe aboga por un enfoque centrado en sanciones que persigan el objetivo primordial de degradar la capacidad del objetivo de estos castigos como forma para alcanzar las metas de manera más efectiva, negando así la flexibilidad táctica que pueda facilitar la elusión de estas limitaciones. La disuasión y la demostración son importantes, tienen una innegable validez, pero la cuestión prioritaria es la disrupción de la capacidad de los objetivos de las sanciones. Erosionar el margen de maniobra de los objetivos es la clave. Así pues, la D dedicada a la disrupción debe enmarcar la estrategia, siendo la disuasión y la demostración dos elementos importantes, pero de menos peso. El documento concluye con un estudio de caso centrado en las sanciones impuestas a Rusia, con ánimo demostrar cómo este nuevo enfoque podría traducirse en opciones políticas concretas que faciliten el final de su guerra de agresión contra Ucrania y contribuyan a propiciar el fin del sinfín de acciones hostiles impulsadas por el régimen de Putin.

## ¿FUNCIONAN LAS SANCIONES?

Las sanciones económicas siguen siendo uno de los temas más controvertidos en los estudios sobre relaciones internacionales y seguridad. No hay consenso total sobre su eficacia y, de hecho, algunos críticos han llegado a sugerir que son totalmente ineficaces.

El argumento convencional a favor de las sanciones como instrumento de política exterior procede de la aplicación de la teoría económica – en concreto, del modelo comercial neoclásico – al plano de las relaciones internacionales. Dicho planteamiento parte de que los Estados responden a las pérdidas y ganancias económicas del mismo modo que los individuos o las empresas, estableciendo así una relación directa entre las pérdidas o ganancias económicas y el comportamiento del Estado. En pocas palabras, cuanto más dolorosas sean las sanciones, mayor será la probabilidad de que el objetivo acceda a las exigencias del emisor.

El principal argumento en contra de las sanciones como instrumento eficaz de política exterior procede de la tradición realista de los estudiosos de las relaciones internacionales. Desde este punto de vista, los Estados no responden a las sanciones como predeciría el modelo comercial neoclásico, porque los objetivos de seguridad nacional prevalecen inevitablemente sobre los económicos. En un artículo muy influyente, Robert A. Pape llegó a afirmar que las sanciones casi nunca tienen éxito.<sup>3</sup>

Lo que une a estas dos teorías opuestas es la suposición de que los Estados responden a los incentivos económicos más o menos de la misma manera. Como respuesta a la sensación de inadecuación de este enfoque, se ha desarrollado una tercera corriente de pensamiento, centrada en analizar cómo las estructuras y características internas de los Estados afectan a la probabilidad de que las sanciones tengan éxito.

Los economistas William H. Kaempfer y Anton D. Lowenberg han aplicado la teoría de la elección pública, de tradición liberal, para demostrar que el resultado de las sanciones dependerá de si el impacto económico recae desproporcionadamente sobre los partidarios del gobierno al que se pretende castigar y, en tal caso, de la medida en que el castigo pueda trasladarse a los opositores al régimen.<sup>4</sup> Del mismo modo, Richard N. Haass argumentó que los regímenes autoritarios son más capaces de resistir el impacto de las sanciones, posiblemente porque las sanciones pueden ayudar a que estos gobernantes ejerzan un control más estricto sobre la distribución de bienes y también en la medida en que las restricciones puedan facilitar el cultivo de un relato y una mentalidad de asedio entre la población del país, elemento que puede

---

<sup>3</sup> Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work", *International Security* vol. 22, n. 2 (otoño de 1997), pp. 90-136.

<sup>4</sup> William H. Kaempfer y Anton D. Lowenberg, "The Political Economy of Economic Sanctions", incluido en Todd Sandler y Keith Hartley (editores), *Handbook of Defense Economics*, vol. 2, Elsevier (2007)

utilizarse para consolidar el poder político.<sup>5</sup>

Siguiendo la tradición realista, Blanchard y Ripsman concluyeron que la eficacia de las sanciones depende del “estado” del objetivo – es decir, de la capacidad del gobierno para resistir las peticiones de los grupos de presión nacionales afectados por las sanciones que pueden reclamar un cambio de política o, alternativamente, su poder para capear las críticas derivadas de acceder a las exigencias del remitente. Consideran que la estabilidad depende de la autonomía del gobierno en la toma de decisiones, la capacidad de actuación del Estado y la legitimidad percibida de todo el programa de sanciones.<sup>6</sup>

Otros investigadores han establecido una distinción entre las sanciones que afectan al poder militar del objetivo y las que tienen efectos económicos más generales. Por ejemplo, Dizaji y van Bergeijk sugieren que el modelo comercial neoclásico puede ser apropiado cuando las sanciones afectan al primero de estos dos dominios, pero se muestran escépticos sobre la eficacia de las sanciones que se centran en lo segundo e imponen costes económicos que no se traducen en un impacto real sobre la capacidad militar del objetivo.<sup>7</sup> Aunque aluden al caso específico de Irán y no explican con suficiente detalle su argumento, su razonamiento se debe a la creencia de que la defensa y la seguridad nacional son prioridades de primer orden para los líderes políticos, lo que significaría que la crítica realista no es aplicable.

## DEFINIR EL ÉXITO

La mayor parte de la investigación académica sobre las sanciones parte del supuesto de que el único objetivo de las sanciones es cambiar el comportamiento del objetivo, dejando de lado otras motivaciones.<sup>8</sup> Por ejemplo, Pape utilizó una definición rigurosa de lo que supone tener éxito con este tipo de programas, al argumentar que las sanciones son ineficaces (el objetivo debe haber abandonado su agenda maliciosa tras la imposición de las sanciones y no debe existir una explicación alternativa mejor de por qué ha sucedido esto) y definió las sanciones de forma restrictiva, excluyendo la “guerra económica”, que describió como “el intento de debilitar el potencial económico agregado de un adversario para debilitar sus capacidades militares”.<sup>9</sup>

Sin embargo, por la observación de la práctica estatal, sabemos que las sanciones suelen tener múltiples objetivos y que no todos ellos se adaptan a medidas binarias de éxito. Las sanciones pueden utilizarse para...

<sup>5</sup> Richard N. Haass, “Sanctioning Madness”, *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 1997.

<sup>6</sup> Jean-Marc F. Blanchard y Norrin M. Ripsman, “A Political Theory of Economic Statecraft”, *Foreign Policy Analysis* (2008) 4, pp. 371-398.

<sup>7</sup> Sajjad Faraji Dizaji y Peter A G van Bergeijk, “Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: A VAR approach with an application to Iran”, *Journal of Peace Research* 50 (6), pp. 721-726.

<sup>8</sup> Lee Jones y Clare Portela, “Evaluating the success of international sanctions: a new research agenda”, *Revista CIDOB*, n. 125 (septiembre de 2020), pp. 36-60.

<sup>9</sup> Pape, p. 95.

- Presionar al objetivo para que cambie su política (objetivo de *coerción*);
- Degradar la capacidad del objetivo para alcanzar su objetivo (objetivo de *coacción*);
- Disuadir al objetivo (o a otros) de seguir un curso de acción (objetivo de *disuasión*);
- Señalar la posición del remitente sobre una cuestión, especialmente cuando se trata de una norma internacional (objetivo de *señalización*);
- Castigar a una persona, organización o Estado, por ejemplo por infringir el derecho internacional humanitario (objetivo de *castigo*).

La *coacción* se diferencia de la *coerción* en la medida en que no pretende necesariamente un cambio en las preferencias políticas del objetivo, sino que se centra principalmente en limitar su capacidad para llevarlas a cabo. Las sanciones pueden restringir al objetivo simplemente encareciendo una política y limitando de tal modo el alcance de su aplicación. Usando conceptos microeconómicos de referencia, Tyler Kustra ha demostrado que la eficacia de las sanciones dependerá de la elasticidad de la demanda de la política objetable. Cuanto más elástica sea la demanda de implementar una política, más reducirán las sanciones el nivel de implementación de la política. En cambio, cuando la demanda de la política sea relativamente inelástica, las sanciones tendrán que ser mucho más duras para conseguir la misma reducción del grado de implementación de la política que se quiere revertir.<sup>10</sup> Desde la perspectiva del emisor, las sanciones serán una herramienta deseable cuando el beneficio de reducir el nivel de la política sea mayor que el coste de imponer las medidas.

Incluso cuando la demanda de la política es muy inelástica, las sanciones pueden funcionar como una restricción, al impedir que el objetivo acceda a un recurso. En tal situación, el precio del recurso es, esencialmente, infinito: independientemente de lo que el objetivo esté dispuesto a pagar, no podrá obtener lo que desea. El objetivo se ve obligado a encontrar sustitutos menos deseables (por ejemplo, armas menos eficaces) o a reducir el nivel de implementación de la política en cuestión. Esto explica por qué incluso cuando la política del objetivo está relacionada con la defensa (y, por tanto, es probable que la demanda de la política sea relativamente inelástica), las sanciones pueden degradar la capacidad del objetivo para llevar a cabo sus acciones maliciosas

Las sanciones también obligan a un actor con múltiples objetivos políticos contrapuestos a tomar una decisión de suma cero. Dado que los gobiernos lidian con la restricción de recursos propia de la aritmética presupuestaria, encarecer su ruta política deseada obliga al sancionado a elegir entre hacer menos acciones dirigidas a apuntalar esa política o renunciar a otra política para priorizar el curso de actuación que se pretende limitar. Aunque los Estados tienden a dar prioridad a la seguridad nacional y a las políticas militares, las sanciones pueden ejercer un efecto a medio y largo plazo sobre los resultados económicos generales de un país al limitar indirectamente el gasto en inversiones económicamente productivas (por ejemplo, en infraestructuras).

---

<sup>10</sup> Tyler Kustra, "Economic sanctions as deterrents and constraints", *Journal of Peace Research*, 2023, vol. 60 (4), pp. 649-660.

Los objetivos de *disuasión* y *señalización* están estrechamente relacionados. El primero depende inevitablemente de que el emisor señale con éxito su determinación de responder al comportamiento del objetivo. Sin embargo, la *señalización* no pretende necesariamente disuadir al objetivo. Los Estados también utilizan las sanciones para señalar su compromiso con una norma internacional. Por ejemplo, las sanciones en virtud de la Ley Magnitsky sirven para subrayar la importancia que Estados Unidos concede a las normas internacionales de derechos humanos.

Para que cualquiera de los dos tipos de *señalización* sea eficaz, la teoría de juego sugiere que el Estado debe demostrar su compromiso incurriendo en costes o atándose las manos. Si esto no ocurre, la señal puede interpretarse como un farol. Así, el emisor puede indicar inadvertidamente que no está realmente comprometido o dejar ver en algún modo que se ve obligado a seguir su política declarada sin que ello suponga emplearse a fondo en su adopción efectiva. Dicho con otras palabras, *hablar es gratis*. Los resultados empíricos sugieren que una señal de este tipo puede incluso provocar una escalada, en la medida en que la otra parte se envalentona al percibir que el castigo con el que ha sido amenazada no es real.<sup>11</sup>

Dado que el castigo implica una condena, las sanciones impuestas con este fin suelen tener también una función de *señalización*. La condena puede ser relativamente trivial (por ejemplo, cuando el castigo es simbólico y no implica costes para el remitente) o puede señalar una fuerte desaprobación (por ejemplo, cuando el remitente inflige costes significativos al objetivo). Las sanciones impuestas con este fin incluyen prohibiciones de viajar o acciones de congelación de activos dirigidas a los individuos responsables de una política o a los partidarios más influyentes del régimen en cuestión. Puede ser útil para mantener en pie las normas internacionales, pero las pruebas de que este sea un elemento disuasorio eficaz no son del todo sólidas.

La falta de claridad sobre la finalidad de las sanciones no es sólo de interés académico, sino que tiene implicaciones prácticas. Maarten Smeets observa que, “en ausencia de objetivos claramente especificados, no está claro cuándo levantar las sanciones”.<sup>12</sup> En referencia a las sanciones contra Rusia tras la invasión de Ucrania en 2022, los investigadores del Royal United Services Institute sostienen que los responsables políticos de Occidente se han centrado en impedir que las armas lleguen a la línea de frente, pero no han prestado suficiente atención a medidas menos ambiciosas que, en cambio, pueden ayudar a degradar la fiabilidad de los sistemas rusos o a limitar la cantidad de material militar producido o movilizado por el régimen de Putin.<sup>13</sup>

Por lo tanto, es importante garantizar que las sanciones se apliquen dentro de un marco que tenga claros sus objetivos, así como tomar en cuenta la base empírica que

<sup>11</sup> Clayton L. Thyne, “Cheap Signals With Costly Consequences”, *Journal of Conflict Resolution* (2006).

<sup>12</sup> Maarten Smeets, “Can Economic Sanctions Be Effective?”, *World Trade Organization Staff Working Paper* (2018), p. 8.

<sup>13</sup> Jack Watling y Gary Somerville, “A Methodology for Degrading the Arms of the Russian Federation”, *Royal United Services Institute* (26 de junio de 2024).

respalda el uso de unas y otras herramientas.

## **ELUSIÓN DE SANCIONES Y SANCIONES SECUNDARIAS**

La eficacia de las sanciones está estrechamente vinculada a la capacidad del objetivo para adaptarse a las restricciones. El modelo comercial neoclásico parte del supuesto de que el emisor y el destinatario dependen en gran medida el uno del otro para comerciar, con posibilidades limitadas para que el destinatario obtenga bienes o acceder a mercados financieros acudiendo a otras vías.<sup>14</sup> Sin embargo, en realidad, la economía mundial es muy interdependiente y los países destinatarios tienen oportunidades de eludir las sanciones, por ejemplo comerciando con países distintos al emisor de la sanción o utilizando empresas pantalla creadas para ocultar el verdadero destino de los productos embargados o para esconder el propietario último de los activos movilizados.

En consonancia con esto, Dizaji y van Bergeijk han constatado que la mayoría de los éxitos en materia de sanciones se producen en los dos años siguientes a la imposición de las medidas, ya que la pérdida de utilidad para el objetivo se produce especialmente en este periodo de tiempo, fase en la que, además, el sancionado aún no ha podido adaptarse a la circunstancia (cosa que, por ejemplo, puede hacer con el tiempo a base de encontrar socios comerciales alternativos o de reconfigurar la producción nacional para depender menos de las importaciones).<sup>15</sup>

Las sanciones comerciales pueden eludirse mediante la reconfiguración de las cadenas de suministro, por ejemplo ocultando el verdadero destino de los productos, evitando jurisdicciones enmarcadas en el seno de la coalición de países que acuerdan las sanciones, o mediante una combinación de ambas estrategias. Estas sanciones financieras pueden eludirse a través del uso de empresas de servicios profesionales que ayuden a estructurar los asuntos financieros de la entidad sancionada, de manera que se oculte la verdadera identidad del propietario de los activos. Las metodologías incluyen el uso de empresas ficticias, fideicomisos, directores nominados y la transferencia de activos a jurisdicciones extraterritoriales. Estos “facilitadores” pueden ser bancos, abogados, contables, agentes de constitución de fideicomisos y sociedades, asesores de inversión o comerciantes de obras de arte.

La tendencia de los objetivos a encontrar formas de eludir las sanciones recurriendo a terceros (ya sea de forma voluntaria o involuntaria) ha dado lugar a la aparición de “sanciones secundarias”, que se imponen a terceros con el fin de potenciar el efecto de las “sanciones primarias” u originales, es decir, como golpe a quienes contribuyen a revertir la efectividad original de las medidas aplicadas al objetivo fijado. Los facilitadores parecen ser especialmente sensibles al efecto disuasorio de las sanciones,

<sup>14</sup> Smeets, 2018.

<sup>15</sup> Sajjad Faraji Dizaji, “Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: A VAR approach with an application to Iran”, *Journal of Peace Research* 50 (6), pp. 721-726

probablemente porque, a diferencia de los Estados, su interés en permitir la elusión de las sanciones es puramente financiero. A estos operadores no les preocupan cuestiones primordiales de seguridad nacional. Por tanto, es más razonable esperar que las sanciones secundarias contra estas personas sean eficaces para disuadirlas completamente de su actividad. Por ejemplo, los gobiernos de Estados Unidos y de Reino Unido lograron disuadir a diversos facilitadores chipriotas utilizando sanciones secundarias, como por ejemplo las que afectaron a los asesores de oligarcas como Roman Abramovich y Alisher Usmanov.

## EL MODELO BRITÁNICO DE SANCIONES

El Reino Unido aplica tanto sanciones unilaterales como sanciones impuestas por Naciones Unidas. Éstas pueden dividirse en sanciones financieras, comerciales, de transporte y de inmigración. La salida del Reino Unido de la Unión Europea (*Brexit*) supuso la repatriación desde Bruselas de importantes competencias en materia de sanciones, por lo que el marco de sanciones del Reino Unido es relativamente nuevo y ofrece una perspectiva interesante para repensar el modelo de sanciones aplicado a uno y otro lado del Canal de La Mancha.

En las islas, la definición de los objetivos políticos de alto nivel, el diseño de los regímenes de sanciones y la estrategia general de sanciones son responsabilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores. Las medidas políticas que aplican los regímenes generales son responsabilidad, además, del Ministerio de Empresa y Comercio (DBT, Department of Business and Commerce) para las sanciones comerciales, así como del Ministerio de Hacienda para las sanciones financieras, del Departamento de Transportes (DFT, Department for Transport) para las sanciones en materia de transportes y del Ministerio del Interior para las sanciones en materia de inmigración.

Para el control y la aplicación de las sanciones, se han creado dos organismos específicos: la Oficina de Aplicación de Sanciones Financieras (Office for Financial Sanctions Implementation, OFSI), dependiente del Tesoro, y la Oficina de Aplicación de Sanciones Comerciales (Office for Trade Sanctions Implementation, OTSI), dependiente del Ministerio de Empresa y Comercio. La OTSI es relativamente nueva, ya que su creación se anunció el 11 de diciembre de 2023, y está previsto que comience a funcionar a finales de 2024.

Ambos organismos se encargan de publicar orientaciones para el sector privado, investigar posibles infracciones de las sanciones y emprender acciones civiles de ejecución en caso de infracción. La OFSI también es responsable de expedir licencias para permitir actividades que, de otro modo, estarían prohibidas en virtud de las sanciones financieras. La concesión de licencias para las sanciones comerciales es responsabilidad de la Unidad de Control Conjunto de las Exportaciones y de la Subdivisión de Licencias de Importación, ambas dependientes del Ministerio de Empresa y Comercio. La Agencia Tributaria y de Aranceles (His Majesty's Revenue & Customs, HMRC) es responsable de la aplicación penal de las sanciones comerciales, y la Agencia Nacional del Crimen se encarga de la aplicación penal de las sanciones financieras.

El Ministerio de Transporte es responsable de la aplicación y ejecución civil de las sanciones aplicables en materia de transporte, mientras que el Ministerio del Interior es responsable de la aplicación y ejecución de las sanciones de inmigración a través del

sistema general de inmigración. La Agencia Nacional del Crimen es responsable de la aplicación penal de las sanciones de transporte.

## LEGISLACIÓN Y ORIENTACIONES

Tras la salida del Reino Unido de la Unión Europea se crearon nuevos regímenes de sanciones que entraron en vigor el 1 de enero de 2021. La legislación principal es la Ley de Sanciones y Lucha contra el Blanqueo de Capitales de 2018 (Sanctions and Anti-Money Laundering Act, SAMLA).<sup>16</sup> Otras medidas se establecieron en virtud de distintas piezas de legislación, como la Orden de Control de las Exportaciones de 2008 o la Ley de Confiscación de Activos para la lucha contra el Terrorismo de 2010.<sup>17 18</sup> En el momento en que se redactó el presente informe (cuarto trimestre de 2024) había un total 36 regímenes de sanciones vigentes establecidos en virtud de la SAMLA.

El artículo 1 de la SAMLA apunta que un “ministro competente” puede dictar reglamentos por los que se establezcan sanciones con fines tan variados y ampliamente definidos como los siguientes:

- Impulsar los objetivos de política exterior del Gobierno del Reino Unido;
- Fomentar la prevención del terrorismo, en Reino Unido y otros países;
- Actuar según el interés de la seguridad nacional y en aras de la paz y la seguridad a nivel internacional;
- Facilitar la rendición de cuentas o la disuasión de violaciones graves de los derechos humanos;
- Promover la resolución de conflictos armados y la protección de civiles en zonas de conflicto;
- Asegurar el cumplimiento del derecho internacional humanitario, así como el respeto global a los derechos humanos;
- Contribuir a los esfuerzos multilaterales para prevenir la proliferación y el uso de armas de destrucción masiva;
- Promover el respeto de la democracia, el Estado de Derecho y el buen gobierno;

Por tanto, el Reino Unido utiliza las sanciones para perseguir objetivos que van desde el cambio de comportamiento del objetivo hasta el castigo y la promoción de normas internacionales. (Los objetivos teóricamente descritos como los de *coerción* y *disuasión* se combinan bajo un mismo epígrafe que emplea el término *disuasión*) Aunque no se menciona explícitamente, el uso de sanciones para coaccionar al objetivo podría estar comprendido en la mayoría de los objetivos enumerados.

<sup>16</sup> Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018.

<sup>17</sup> Export Control Order 2008.

<sup>18</sup> Terrorist Asset-Freezing Act 2010.

## ESTRATEGIA

El 22 de febrero de 2024, Reino Unido publicó *Deter, Disrupt and Demonstrate - UK sanctions in a contested world*, la estrategia DDD con la que las islas redefinen su modelo de sanciones. Se trata de la primera publicación de este tipo divulgada y articulada públicamente por la democracia más antigua del mundo. En el documento se establecen los objetivos que sigue la política de sanciones del Reino Unido: “Reino Unido aplica sanciones para DISUADIR conductas maliciosas en el presente o el futuro, así como para acometer la DISRUPCIÓN de las acciones maliciosas que se están dando en la actualidad y, en tercer lugar, con el objetivo de DEMOSTRAR su disposición de defender las normas internacionales”.<sup>19</sup> El informe también explica cómo encajan las sanciones en el conjunto más amplio de herramientas de la política exterior, estableciendo los criterios de toma de decisiones para la imposición de sanciones y haciendo frente a algunas críticas que mantienen que las sanciones son ineficaces o imponen costes irracionales al remitente. Asimismo, la estrategia recalca la importancia del debido proceso.

La estrategia DDD ha sido recibida por la comunidad especializada en cuestiones de seguridad y defensa como un avance muy necesario que contribuye a modernizar y clarificar la política de sanciones de Reino Unido. Por primera vez, existe una guía completa del proceso de sanciones, desde la formulación de políticas hasta su aplicación. El documento también es claro a la hora de establecer los objetivos del marco de sanciones, enumerando las consideraciones que el gobierno tendrá en cuenta a la hora de aplicarlas y las responsabilidades asignadas a las distintas ramas del gobierno. Sin embargo, se aprecia un claro desarrollo que podría incorporar algunas de las ideas incluidas en este documento. La próxima sección expone de forma clara cómo se puede perfilar una estrategia de sanciones más actualizada y efectiva.

---

<sup>19</sup> Gobierno de Reino Unido, *Deter, Disrupt and Demonstrate - UK sanctions in a contested world* (2024), p. 6.

# UNA ESTRATEGIA DE SANCIONES ECONÓMICAS 2.0

La investigación económica basada en las enseñanzas de la escuela de elección pública y otras tradiciones intelectuales propias de la filosofía liberal nos brindan una serie de ideas que pueden resultar relevantes para el desarrollo futuro de la estrategia de sanciones del Reino Unido:

- Las pruebas más sólidas de la eficacia de las sanciones se refieren a su capacidad para erosionar la capacidad del objetivo de las sanciones de seguir persiguiendo sus objetivos maliciosos. Esto puede lograrse simplemente limitando la capacidad del objetivo de perseguir su política, aunque no conduzca a un abandono total de la misma;
- Aunque hay algunos casos en los que las sanciones han persuadido al objetivo de que cambie su política, éstos se han producido principalmente cuando el objetivo del castigo era un gobierno débil o poca capacidad estatal, lo que hace que dichos actores sean menos capaces de resistir la presión económica. Cuando el gobierno al que se quiere castigar es fuerte (y, en particular, cuando es autocrático), entonces las sanciones tienen un éxito más limitado a la hora de provocar un cambio de política;
- El valor simbólico de las sanciones está ligado a una costosa señalización que demuestra la seriedad con la que el emisor de las sanciones se toma el comportamiento del objetivo.

## Los objetivos de la política de sanciones

Para maximizar la eficacia de las sanciones, el gobierno debe adoptar un enfoque que dé prioridad a la herramienta explícita de *coacción* como forma de disrupción. Si bien los objetivos de *coerción*, *disuasión* y *señalización* son válidos y adecuados, el objetivo primordial de las sanciones debe ser provocar una disrupción en la capacidad del objetivo para llevar a cabo la política objetable. Otra forma de expresarlo es que la *disrupción* debe ser el pilar esencial de la estrategia y tiene que tomar prevalencia ante los objetivos de *disuasión* y *demonstración*. Este modelo refleja la evidencia de que (1) las sanciones pueden ser eficaces para limitar al objetivo, y (2) las sanciones no son particularmente eficaces para obligar al objetivo a abandonar su política. También refleja las ideas de la teoría de juegos sobre una demostración o una señalización costosa, al dar prioridad a la coacción.

### (1) Objetivo primordial: coaccionar al objetivo.

El objetivo principal de las sanciones económicas debería ser degradar la capacidad del objetivo para llevar a cabo la política objetable. La restricción puede lograrse tanto de

forma amplia como selectiva.

La coacción amplia consiste en medidas para reducir los resultados económicos generales del Estado objetivo, que son la base de su capacidad para apoyar el mantenimiento de la política maliciosa que se quiere revertir. Convencionalmente, esto se mide a través del PIB, que es el valor combinado de todos los bienes y servicios finales producidos en una economía. Esta cuestión está estrechamente vinculada a la capacidad productiva de la economía, cuyos factores clave son la cantidad de mano de obra, las existencias de capital, el acceso a recursos naturales, la productividad de la mano de obra y el capital o el espíritu empresarial. El PIB no puede superar la capacidad productiva de la economía, pero puede quedarse corto, como ocurrió durante la pandemia de COVID, cuando las restricciones gubernamentales suprimieron la actividad económica. Por lo tanto, la coacción amplia puede lograrse a través de medidas dirigidas a los factores que determinan la capacidad productiva del objetivo y restringiendo la capacidad de la economía del objetivo para realizar su potencial productivo. Estas medidas pueden incluir sanciones como las siguientes:

- Prohibición de importar productos que contribuyen de forma significativa a la economía del país objetivo;
- Controles a la exportación que impidan el suministro de una amplia gama de bienes y servicios económicamente relevantes para el país objetivo;
- Restricción del acceso a los mercados internacionales de capitales y otros servicios financieros para el gobierno y/o las empresas que desempeñan un papel importante en la economía del país objetivo, como los grandes bancos;
- Fomentar la desinversión, por ejemplo exigiendo a los inversores que deshagan sus inversiones de cartera en el país objetivo;
- Fomentar la deslocalización del capital humano, en la medida en que la fuga de cerebros cualificados y productivos puede socavar los resultados económicos del país objetivo.

En cambio, la coacción limitada se centra en identificar los recursos e insumos clave que permiten al objetivo llevar a cabo la política maliciosa que se quiere contener, con ánimo de interrumpir su suministro. Las medidas pueden incluir las siguientes sanciones:

- Controles a la exportación de tecnologías militares y bienes de doble uso;
- Sanciones selectivas a entidades vinculadas al complejo militar-industrial del objetivo, que pueden prohibir el suministro de bienes y servicios financieros o de otro tipo.

Las medidas de sanción pueden calibrarse para lograr un resultado óptimo aplicando la teoría microeconómica. Como ha argumentado Kustra, la eficacia de las sanciones está relacionada con la elasticidad de la demanda de la política maliciosa por parte del objetivo de las sanciones, es decir, por la medida en que dicho actor priorizará el

gasto dedicado a mantener la política que se pretende revertir frente a otras políticas.  
<sup>20</sup>Cuando la política es percibida por el objetivo como importante para la seguridad nacional, su demanda de la política será relativamente inelástica, lo que requerirá sanciones más fuertes y/o sanciones eficaces dirigidas contra bienes que son vitales para la ejecución de la política y para los que existen sustitutos limitados.

El nivel óptimo de las sanciones puede calibrarse hallando el punto en el que la aplicación de la política por parte del objetivo se verá limitada al máximo con un coste aceptable para el emisor. En casos particularmente graves, como cuando el objetivo tiene un fuerte deseo de seguir incurriendo en la política que se desea limitar, esto podría significar un enfoque de contención sistémica, dirigido a minimizar el comercio y los flujos financieros y bloquear el acceso a la tecnología occidental. Existen precedentes de este tipo de medidas restrictivas que datan de la Guerra Fría, como la puesta en marcha del Comité Coordinador para el Control Multilateral de las Exportaciones (CoCom), creado por el bloque occidental al comienzo de la Guerra Fría para imponer un embargo tecnológico a la alianza comunista soviética articulada por los países integrados en COMECON.

Para ser eficaces, estas medidas deben ser impuestas a través de una coalición de sancionadores lo suficientemente amplia como para afectar significativamente al PIB del objetivo. Si a éste le resulta fácil reconfigurar sus cadenas de suministro, o si el impacto sobre los factores que impulsan el PIB es trivial, las sanciones no lograrán constreñir al objetivo. Por lo tanto, es importante cooperar con países de ideas afines y establecer una coalición de sanciones a través de la cual se puedan coordinar las medidas.

## **(2) Objetivo secundario 1: disuasión.**

Las sanciones económicas tienen un objetivo de señalización si se utilizan para comunicar que el país emisor está dispuesto a imponer costes y responder con contundencia si el objetivo persiste en su conducta. La señalización puede consistir en disuadir al objetivo o a otros Estados que puedan estar considerando seguir el mismo curso de acción maliciosa. Sin embargo, para que la señalización sea eficaz, es preciso cambiar la estructura de recompensa a la que se enfrenta el destinatario de la señal, que debe darse cuenta de la situación y dar por hecho que enfrentará costes derivados de perseverar en su empeño.

Degradar las capacidades militares del objetivo a través de la coacción puede ser un elemento disuasorio lo suficientemente poderoso para desaconsejar una conducta futura en la misma línea, porque ello alteraría el equilibrio de poder militar en juego. De este modo, aumenta la amenaza planteada por el emisor, cuya capacidad militar en relación con el objetivo de las sanciones se incrementa, al igual que ocurre con la

---

<sup>20</sup> Tyler Kustra, "Economic sanctions as deterrents and constraints", *Journal of Peace Research*, 2023, vol. 60 (4), pp. 649-660.

amenaza planteada por otros países adversarios del actor malicioso.

Incluso si el objetivo no está seguro de la voluntad del remitente de pasar a la acción militar, su menor poderío en relación con el remitente seguirá aumentando la capacidad de disuasión de las acciones adoptadas. Así se aborda uno de los principales problemas que plantea el uso de sanciones como señal: el riesgo de que el objetivo interprete las sanciones no como una amenaza creíble, sino como una prueba de que el emisor no recurrirá en la práctica a adoptar medidas más duras.

Aunque la evidencia no apoya en general el uso de sanciones para coaccionar al objetivo, todavía puede ser apropiado utilizar sanciones con este fin cuando la capacidad del Estado objetivo es débil.

### **(3) Objetivo secundario 2: respetar las normas internacionales.**

Las sanciones también pueden demostrar el compromiso del emisor con una norma internacional mostrando su voluntad de incurrir en costes para defenderla. Las sanciones económicas, una vez impuestas, crean inherentemente costes económicos que afectan al emisor. Al demostrar su voluntad de asumir estos costes, el remitente señala la importancia de la norma. Lo hemos visto, por ejemplo, en el discurso de las autoridades europeas que defendieron la necesidad de asumir un encarecimiento de la energía como consecuencia de las sanciones impuestas a Rusia tras su invasión de Ucrania. (Por supuesto, esto puede no disuadir lo suficiente al objetivo u otros infractores potenciales de la norma, que pueden decidir que la recompensa derivada de seguir desmarcándose de los criterios esperados por los emisores sigue mereciendo la pena).

Una consecuencia de esto es que las sanciones que implican algún coste para el emisor, pero que no pretenden reducir la capacidad del objetivo de infringir la norma, pueden enviar una señal ambigua. El emisor se preocupa por la norma y la respalda en términos generales, pero no se adhiere a ella suficiente como para adoptar medidas más severas con las que asegurar su cumplimiento efectivo. Sin embargo, las sanciones que reducen la capacidad del objetivo de infringir la norma cambian directamente el cálculo de costes y beneficios al reducir la recompensa esperada del objetivo. Además, proporcionan una señal clara de la importancia de la norma al indicar que el emisor tomará medidas para detener su violación.

## **PREVENCIÓN DE LA ELUSIÓN DE LAS SANCIONES**

Dada la capacidad de los objetivos para reconfigurar las cadenas de suministro, comerciar con Estados ajenos a la coalición sancionadora y ocultar la identidad del verdadero propietario de los activos, no basta con mantener las sanciones en vigor con la esperanza de que funcionen con el tiempo mediante el proceso de desgaste. La creación de la OTSI y de la Iniciativa de Disuasión Económica (Economic Deterrence

Initiative, EDI) son pasos bienvenidos para la mejora de la capacidad tanto de Reino Unido como de terceros países para hacer frente a la evasión de sanciones, pero se puede hacer más.

En particular, se recomiendan las siguientes mejoras:

- Las sanciones secundarias deberían ampliarse para abarcar a más intermediarios de terceros países.
  - Este planteamiento se centraría en las entidades que ayudan a los objetivos a eludir los controles de las exportaciones y en los facilitadores que diseñan sistemas complejos para que las personas sancionadas oculten la propiedad de sus activos;
  - La mera posibilidad de adoptar sanciones secundarias puede bastar para disuadir a los actores de facilitar la evasión de sanciones o proporcionar un resquicio para que las entidades sancionadas accedan a los mercados internacionales. Esto depende de una comunicación y señalización claras por parte del gobierno para advertir a las entidades del riesgo.
- Asimismo, se debería considerar la posibilidad de establecer un modelo equivalente a la Norma sobre Productos Directos en el Extranjero (FDP) que ha diseñado los Estados Unidos.
  - La Norma FDP amplía los controles de exportación en virtud de la Normativa de Administración de Exportaciones (Export Administration Regulation, EAR) de Estados Unidos a los bienes que se componen de productos básicos, tecnología o programas informáticos de origen estadounidense que superan determinados umbrales mínimos, incluso cuando la fabricación o el envío se realicen desde el extranjero;
  - Una violación de las EAR puede dar lugar a sanciones penales y civiles. En este sentido, la Norma FDP difiere de las sanciones secundarias, que simplemente implican añadir la entidad extranjera a la lista de personas sancionadas.
  - Esta norma no está exenta de polémica, debido a su dimensión y alcance extraterritorial. Sin embargo, tal ejercicio de jurisdicción puede, en principio, justificarse en virtud del derecho internacional cuando sirve de apoyo a la protección de la seguridad nacional (el llamado “principio protector”).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Joop Voetelink, “The Extraterritorial Reach of US Export Control Law”, *Journal of Strategic Trade Control* (2023).

# ESTUDIO DE CASO: RUSIA

## Antecedentes

Una coalición de países, incluidos Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Canadá, Nueva Zelanda o Japón, acordaron junto a la Unión Europea la imposición de diversas sanciones financieras y comerciales a Rusia como respuesta a la anexión de Crimea en 2014 y la invasión de Ucrania en 2022. Se han congelado al menos 300.000 millones de dólares de las reservas de divisas que estaban en poder del Banco Central de Rusia (BCR). Asimismo, se ha impuesto un tope al precio del petróleo para limitar los ingresos que Rusia puede obtener de la exportación de crudo y se ha retirado a los bancos mayoristas rusos el acceso al sistema de pagos SWIFT.

El régimen de sanciones británico se establece en virtud del Reglamento sobre Sanciones a Rusia que se incluyó al ejecutar la salida de la UE en 2019. Las medidas consisten en sanciones selectivas (por ejemplo, la congelación de activos y la prohibición de viajar al país), afectando a personas o entidades concretas. También se apoyan en sanciones sectoriales (prohibiciones de suministrar bienes y/o servicios) que están relacionadas con sectores específicos de la economía rusa.

En particular, se han emitido sanciones selectivas contra Sberbank, Gazprombank, Vnesheconombank (VEB) y Rosselkhozbank, que son cuatro de los mayores bancos de Rusia. Estas medidas prohíben comerciar directa o indirectamente con cualquier valor transferible o un instrumento de mercado monetario con un vencimiento superior a los treinta días que haya sido emitido por uno de estos bancos. Una restricción similar se aplica a los instrumentos de este tipo emitidos por OPK Oboronprom, United Aircraft Corporation, Uralvagonzavod, Rosneft, Transneft y Gazprom Neft, todas ellas empresas de referencia en los sectores aeroespacial, de la defensa o del segmento energético.

Asimismo, se han impuesto controles a la exportación de diversos bienes y servicios, como componentes tecnológicos y bienes de doble uso que podrían ser de utilidad militar, así como a piezas y componentes para aeronaves, tecnologías de refinado de petróleo, productos siderúrgicos o artículos de lujo. Determinados servicios financieros y profesionales no pueden prestarse a aquellas empresas que operan en sectores específicos de la economía rusa.

El objetivo declarado de las sanciones, que figura en el reglamento correspondiente, es “[alentar] a Rusia a cesar las acciones que desestabilicen Ucrania o socaven o amenacen la integridad territorial, la soberanía o la independencia de Ucrania”.<sup>22</sup> Asimismo, las sanciones buscan “promover el pago de indemnizaciones por parte de Rusia por los daños, pérdidas o perjuicios sufridos por Ucrania a partir del 24 de

<sup>22</sup> Gobierno de Reino Unido, Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019. Regulation 4 (a).

febrero de 2022, como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania”.<sup>23</sup> Los objetivos se expresan de forma ligeramente diferente a la propuesta en la estrategia DDD, que habla de sanciones “diseñadas para negar a Putin los medios para continuar su guerra (...), aumentando la presión sobre Putin y sus facilitadores o limitando el acceso a fuentes de ingresos clave y a bienes y tecnología críticos, así como aislando a Rusia en el escenario global”.<sup>24</sup>

## EVALUACIÓN

En algunos círculos se ha desarrollado la percepción de que las sanciones occidentales contra la Federación Rusa han sido ineficaces. Sin embargo, este análisis es demasiado simplista, puesto que las sanciones occidentales sí han logrado reducir el acceso del Estado ruso a recursos con los que financiar su agresión en Ucrania.

Las sanciones han tenido un efecto significativo en los ingresos recaudados por el gobierno de Putin. Antes de la guerra, Gazprom financiaba el 20 por ciento del presupuesto federal. Sin embargo, la compañía tuvo pérdidas de 13.800 millones de dólares en 2023 y se ha visto obligada a pedir prestado en los mercados de deuda nacionales, abonando un tipo de interés del 17 por ciento.<sup>25</sup> Asimismo, Rusia se ha visto obligada a recurrir a su Fondo de Riqueza Nacional (National Wealth Fund, NWF) en un grado sin precedentes, retirando más de la mitad de los activos líquidos del vehículo.<sup>26</sup> El tiempo que tarde en agotarse el fondo dependerá, en gran medida del precio del petróleo. En caso de que el precio del petróleo caiga a 50 dólares el barril, Putin deberá retirar 2 billones de rublos adicionales solamente en 2024, lo que, según los analistas, significaría que los activos líquidos del NWF se aproximarían a su agotamiento a principios de 2025.<sup>27</sup>

En consonancia con la idea expresada en páginas anteriores que sostiene que los Estados dan prioridad a los asuntos militares y tienden a reasignar el gasto hacia otras áreas (la demanda es inelástica en comparación con otras políticas), se ha producido un aumento significativo del gasto militar como proporción del presupuesto general del gobierno. En 2023, aproximadamente un tercio del gasto público se destinaba al ejército.<sup>28</sup> Aunque a corto plazo esto sugiere un compromiso claro del Kremlin de continuar con su política de agresión en Ucrania, esta apuesta tendrá un efecto muy restrictivo sobre el crecimiento del PIB a medio y largo plazo, ya que este gasto se desvía de inversiones económicamente útiles.

<sup>23</sup> Gobierno de Reino Unido, Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019. Regulation 4 (b).

<sup>24</sup> DDD, p. 8.

<sup>25</sup> Stanford Working Group, pp.15-16.

<sup>26</sup> Darya Korsunskaya y Alexander Marrow, “Russia’s reserves dwindle, but fiscal safety net could last years”, Reuters, 15 de febrero de 2024. Disponible en: <<https://www.reuters.com/markets/europe/russias-reserves-dwindle-fiscal-safety-net-could-last-years-2024-02-15>>.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Alexandra Prokopenka, “How Sanctions Have Changed Russian Economic Policy”, Carnegie Politika, 9 de mayo de 2023.

Los controles de las exportaciones también han logrado éxitos notables, aunque éstos hayan disminuido con el tiempo. En consonancia con las predicciones de la literatura académica, las importaciones rusas de bienes de guerra experimentaron una importante caída inicial tras la imposición de controles a la exportación, seguida de un repunte limitado, a medida que Rusia se adaptaba a las restricciones. La recuperación, en cualquier caso, ha sido parcial. Así, en septiembre de 2023, el valor mensual de las importaciones de material de campo de batalla era, en promedio, un 10 por ciento inferior a los niveles anteriores a la invasión.<sup>29</sup> Esta es cifra que debe considerarse en el contexto de un enorme aumento de la demanda de material. Con todo, Rusia ha sido claramente capaz de mitigar el efecto de los controles a la exportación.

El uso de intermediarios en terceros países ha sido un pilar central de la estrategia rusa para adaptarse a las sanciones – y la gran mayoría de las importaciones de bienes afectados se realizan ahora a través de intermediarios establecidos en terceros países (es decir, mediante operadores radicados fuera de la coalición de países que imponen las sanciones). En particular, el 78 por ciento de dichas importaciones se envían a Rusia a través de intermediarios con sede en la República Popular China o en la Región Administrativa Especial de Hong Kong. Los países de la coalición de sancionadores formaban parte de la cadena de suministro del 48,5 por ciento de las importaciones.<sup>30</sup>

Como resultado, el complejo militar-industrial ruso ha podido obtener componentes occidentales para municiones de campo de batalla. Según la Agencia Nacional para la Prevención de la Corrupción (NACP) de Ucrania, el 95 por ciento de todas las piezas de armas rusas encontradas e intervenidas en el campo de batalla procedían de países que forman parte de la coalición de sanciones. De hecho, el 72 por ciento de todas las piezas fueron fabricadas por empresas con sede en Estados Unidos. En cambio, a pesar de que Rusia confía en China como jurisdicción amiga para la reexportación de piezas, los componentes de origen chino sólo representaban el 4 por ciento de las piezas encontradas.<sup>31</sup>

Aparte de las importaciones a través de terceros países, Rusia ha tomado medidas para mejorar su capacidad nacional de fabricación y mantenimiento de armas. Por ejemplo, las imágenes de satélite indican que la Planta de Aviación de Kazán y la Planta de Aviación de Irkutsk, que fabrican, respectivamente, los componentes necesarios para fabricar los bombarderos Tu-22/Tu-160 y del caza de superioridad aérea Sukhoi Su-30, se ampliaron durante 2023.<sup>32</sup>

Rusia también ha tenido cierto éxito en lo referido a su capacidad de adaptación a las sanciones financieras. En 2022, Rusia registró 283.000 millones de dólares de

<sup>29</sup> Working Group Paper #16, p.10.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Kyrylo Ovsyaniy y Schemes, “Satellite Images Suggest Russia Is Ramping Up Production Capacity For Its War Against Ukraine”, Radio Free Europe, 1 de noviembre de 2023.

entradas netas en sus cuentas financieras, a raíz de un repunte en los precios de las materias primas, el retorno de capital o la acumulación de al menos 150.000 millones de dólares de activos en el extranjero (las denominadas “reservas en la sombra”) por parte de entidades rusas.<sup>33</sup> Las reservas en la sombra se acumulan en gran medida a partir de las exportaciones de materias primas y no está claro dónde se almacenan, debido a la opacidad de la información sobre beneficiarios reales. Por tanto, no es fácil repatriarlas pero tampoco rastrearlas.<sup>34</sup>

Algunas empresas occidentales, incluidas instituciones financieras, han permanecido activas en Rusia. Dado que a los bancos rusos se les deniega el acceso al sistema SWIFT, los bancos extranjeros que operan en el país, como el Raiffeisen Bank International (RBI) y el italiano UniCredit, han demostrado ser una fuente vital de acceso a los pagos internacionales para las empresas rusas.<sup>35</sup> Mientras que algunos bancos occidentales abandonaron el mercado ruso rápidamente, a menudo registrando pérdidas considerables en el proceso, otros han retrasado su salida al intentar repatriar los beneficios de sus filiales rusas. En junio de 2024, el RBI dejó de realizar transacciones en dólares en Rusia tras las advertencias del Tesoro estadounidense de que podría ser objeto de sanciones secundarias.<sup>36</sup> En total, los bancos occidentales que operan en Rusia pagaron un total de 800 millones de euros en impuestos al Estado ruso en 2023, una cifra que supone cuadruplicar el nivel de antes de la guerra.<sup>37</sup>

Durante buena parte de la última década, Rusia ha fomentado la repatriación de activos por parte de ciudadanos ricos con inversiones en el extranjero y ha disuadido a los residentes en Rusia de trasladar sus activos al extranjero. En el marco de un programa de “patriotismo económico”, el Kremlin introdujo regiones administrativas especiales (RAE), zonas nacionales “extraterritoriales” que se encuentran dentro de Rusia pero que ofrecen un tratamiento fiscal más favorable a las empresas domiciliadas en ellas. Las ventajas pueden ser considerables. Si, además, el propietario invierte al menos 50 millones de rublos en una empresa rusa en los seis meses siguientes al traslado de su empresa a una RAE, no pagará impuestos sobre dividendos ni sobre plusvalías por la venta de acciones de empresas que cotizan en bolsa.

Estos esfuerzos se han intensificado desde la imposición de nuevas sanciones a partir de 2022. Ante el temor a un colapso económico, el BCR aumentó los tipos de interés al 20 por ciento para hacer más atractivo el mantenimiento de capital en

<sup>33</sup> Benjamin Hilgenstock, Elina Robakova y Guntram B. Wolff, “Toughening Financial Sanctions on Russia: Enforcing Energy Sanctions and Reducing Shadow Reserves Effectively”, *Intereconomics*, 2023, 58 (4), pp. 201-208.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 205.

<sup>35</sup> Reuters, “Austria’s Raiffeisen faces US-wrath over Russian business”, Reuters, 16 de mayo de 2024. Disponible en: <<https://www.reuters.com/business/finance/austrias-raiffeisen-faces-us-wrath-over-russian-business-2024-05>>.

<sup>36</sup> Anita Hawser, “Raiffeisen ceases all outgoing dollar payments from Russia due to US pressure”, *The Banker*, 14 de junio de 2024. Disponible en: <<https://www.thebanker.com/Raiffeisen-ceases-all-outgoing-dollar-payments-from-Russia-due-to-US-pressure-1718382861>>.

<sup>37</sup> Yuri Zoria, “Western banks handed €800mn to Kremlin in taxes in 2023 despite promises to exit”, *Euromaidan Press*, 29 de abril de 2024. Disponible en: <<https://euromaidanpress.com/2024/04/29/ft-western-banks-handed-e800mn-to-kremlin-in-taxes-in-2023-despite-promises-to-exit>>.

Rusia. Además, impuso controles de capital. A finales de abril de 2022, los rusos habían devuelto casi el 90 por ciento de los fondos que habían retirado de sus cuentas bancarias y una crisis bancaria que parecía segura quedó neutralizada.

El Kremlin también ha suspendido los tratados de doble imposición con jurisdicciones consideradas poco amigables por Moscú, lo que aumenta significativamente las trabas a las empresas registradas en esas jurisdicciones para vender activos o pagar dividendos en Rusia. Esto ha puesto en el punto de mira a los oligarcas que optaron por domiciliar sus empresas en Europa. Según *Bloomberg*, desde el comienzo de la invasión de Ucrania en 2022, al menos 50.000 millones de dólares en activos han sido domiciliados nuevamente en el país por parte de rusos ricos.<sup>38</sup>

Paralelamente, el Kremlin inició un programa de «desprivatización», es decir, la expropiación de empresas de propiedad privada, normalmente a raíz de dudosas causas judiciales incoadas contra las empresas por la Fiscalía General. La venta de empresas nacionalizadas a nuevos propietarios generó 31.000 millones de rublos en ingresos para el Estado en 2023, pero la razón no es puramente económica; también se trata de transferir el poder de la actual generación de oligarcas (y en particular de aquellos que no se consideran suficientemente leales a Putin) a una nueva generación que se considera más flexible. La desprivatización también ha afectado a las inversiones extranjeras en Rusia, ya que el Estado se ha incautado de diversos activos de propiedad occidental, incluidos activos por valor de 5.500 millones de euros propiedad de dos empresas europeas del sector eléctrico.

La tendencia a la deslocalización no se limita a los activos, sino que se extiende a las personas. Durante su discurso presidencial de 2023 ante la Asamblea Federal, Vladimir Putin hizo un llamamiento explícito a los empresarios rusos radicados en el extranjero: “quiero que aquellos que se han topado con esa conducta de lobos propia de Occidente presten atención a lo que les digo: intentar ir por ahí con la mano extendida, arrastrándose, mendigando vuestro dinero... no tiene sentido.. Tenéis que reconstruir vuestra vida y vuestro trabajo [en Rusia]”.<sup>39</sup> Combinando esta medida con la reversión de procesos de privatización que aún no se habían rectificado, el mensaje de Putin es claro: si volvéis y me seáis leales, podréis prosperar en Rusia... y si seguís en Occidente, vuestro dinero está en peligro.

---

<sup>38</sup> Bloomberg News, “Russian Elite Bring Back \$50 Billion of Assets as Havens Dwindle”, Bloomberg, 14 de septiembre de 2024. Disponible en: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-09-14/russian-elite-bring-back-50-billion-of-assets-as-havens-dwindle>>.

<sup>39</sup> Leonid Volkov, citado en: “Alexei Navalny’s chief of staff says personal sanctions need rethinking”, The Economist, 14 de marzo de 2023

# IMPLICACIONES POLÍTICAS

Todo lo descrito en la sección anterior demuestra que, aunque las sanciones han mermado la capacidad de Rusia para librar su guerra de agresión contra Ucrania, hay muchos aspectos en los que el régimen de medidas dispuestas no ha sido del todo efectivo. Aplicando el modelo propuesto en este documento, la coalición de países sancionadores podría centrarse en las siguientes medidas:

- Adopción de sanciones amplias para limitar los recursos económicos a disposición del Kremlin;
- Aplicación de sanciones más específicas para restringir el acceso a tecnologías militares y de doble uso;
- Negar a Rusia la capacidad de burlar estas restricciones.

Los países integrados en la coalición de sanciones podrían considerar los cinco pasos siguientes para refinar su estrategia.

## 1. **Recuperación del CoCom.**

Se ha sugerido que los países de la coalición de sanciones podrían considerar la posibilidad de restablecer el Comité Coordinador para el Control Multilateral de las Exportaciones (CoCom), creado originalmente por el bloque occidental al comienzo de la Guerra Fría para imponer un embargo tecnológico al bloque comunista soviético articulado en torno al COMECON.<sup>40</sup> El CoCom fue eficaz a la hora de negar a la Unión Soviética el acceso a las tecnologías occidentales y, antes de su disolución en 1994, contaba con diecisiete Estados miembros estrechamente alineados, incluidos casi todos los miembros de la actual coalición de países que han adoptado las sanciones contra Rusia. Su sucesor, el Acuerdo de Wassenaar sobre el Control de las Exportaciones, cuenta con cuarenta y dos Estados miembros, incluida Rusia, y no se centra en restringir las exportaciones a un país concreto, lo que lo hace que sea un instrumento mucho menos eficaz a la hora de coordinar controles estrictos. De hecho, en 2022 Rusia consiguió bloquear una actualización de la lista de productos de doble uso, impidiendo así un endurecimiento de los controles a la exportación que podría afectar a su acceso a tecnologías útiles para su guerra en Ucrania.<sup>41</sup> Un grupo más pequeño de Estados alineados, centrado en impedir las exportaciones a Rusia, podría llegar a un acuerdo sobre las actualizaciones de la lista de productos de control con mayor facilidad y frecuencia que el Grupo Wassenaar.

<sup>40</sup> International Working Group on Sanctions, Action Plan 3.0: Strengthening Sanctions Against the Russian Federation, Working Group Paper #19.

<sup>41</sup> International Working Group on Sanctions, Challenges of Export Control Enforcement,, Working Group Paper #16, p.40

## 2. **Implantar una licencia para operar en Rusia – y disponer los activos del régimen que han sido intervenidos para indemnizar a los afectados por medidas arbitrarias del gobierno de Putin.**

Las entidades occidentales que sigan operando en Rusia deberían tener un plazo para seguir haciéndolo con una licencia que clarifique el mantenimiento de estas relaciones o invite a que dichas compañías abandonen el mercado ruso. Podrían concederse licencias en aquellos casos en que haya una buena razón para que la empresa siga operando más allá del plazo de referencia, con permisos de duración temporal o indefinida. Sin embargo, la presunción debería ser que no se concederá la licencia en caso de que la actividad pueda ser empleada con fines maliciosos por parte del régimen, limitando de esta forma cualquier papel desempeñado por empresas que se presten a actuar como facilitadores del régimen de Putin. Las razones que podrían permitir el mantenimiento de la operativa serían las de tipo comercial más críticas y evidentes: por ejemplo, un banco que ya ha vendido productos en Rusia podría mantener la operativa en pie, pero no emprender nuevos negocios, de modo que podría gestionar dicha cartera hasta su fin o permitir una liquidación ordenada del negocio. La retirada total de las empresas occidentales de Rusia supone una reducción de la difusión de tecnología y otros beneficios para el Estado receptor de la inversión extranjera directa. No obstante, se deberían abordar distintas preocupaciones para asegurar que el proceso sea garantista y tome en cuenta consideraciones económicas y legales de referencia.

Una objeción que a veces se plantea en contra de estas medidas es que el Kremlin ha dificultado que las empresas foráneas salgan de su mercado y acometan la repatriación de beneficios, empleando incluso sanciones para expropiar activos de propiedad extranjera. Sin embargo, las empresas afectadas cuentan con una salvaguarda particular que puede utilizarse para recuperar el valor de las pérdidas derivadas de la confiscación de activos y la imposición de restricciones dirigidas a los inversores extranjeros. En el caso de Reino Unido, por ejemplo, el Tratado Bilateral de Inversión (TBI) entre el Reino Unido y Rusia prohíbe la expropiación de los activos de los inversores “salvo para un fin que sea de interés público y no discriminatorio, para el pago, sin demora, de una indemnización adecuada y efectiva [por un importe equivalente] al valor real de cualquier inversión expropiada”.<sup>42</sup> Además, el TBI garantiza a los “inversores de la otra Parte Contratante la transferencia sin restricciones al país donde residen de sus inversiones y rendimientos”, sujeta a que se ejerza de buena fe si el país atraviesa dificultades en su balanza de pagos.<sup>43</sup> Rusia ha suscrito TBI similares con 64 países, entre ellos muchos de los países integrados en la coalición de sanciones, si bien no existe ningún acuerdo de este tipo con Estados Unidos, lo que complica este tipo de medidas compensatorias en suelo norteamericano. La importancia de estos TBI radica en que permiten a los inversores de una parte contratante presentar una demanda

<sup>42</sup> TBI Reino Unido-Rusia: Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics for the Promotion and Reciprocal Protection of Investments. Ver artículo 5 (1).

<sup>43</sup> Ibid. Ver artículo 6 (1).

de arbitraje internacional contra Rusia si se violan sus derechos en virtud del tratado. Si el tribunal arbitral falla en contra de Rusia, el demandante puede tener derecho a una indemnización, y la sentencia del tribunal puede ejecutarse contra activos del gobierno ruso situados fuera de Rusia.

En la actualidad no está claro si los activos sancionados pueden utilizarse para satisfacer tales laudos arbitrales, y el gobierno debería considerar la posibilidad de legislar para permitirlo explícitamente. Con ello se alcanzarían dos objetivos: en primer lugar, se protegería a los inversores británicos (y a los de otros Estados que hayan suscrito un TBI con Rusia) frente a las pérdidas y, por tanto, se reduciría la preocupación por abandonar el mercado ruso; en segundo lugar, se garantizaría que Rusia no obtuviera beneficios (al menos a medio o largo plazo) de la expropiación de estos activos. Mientras que la confiscación de activos sancionados para financiar la reconstrucción de Ucrania es una propuesta jurídicamente controvertida, el uso de estos activos para satisfacer laudos arbitrales puede serlo menos.

### 3. **Fomentar la salida de divisas de personas rusas.**

Para responder a la iniciativa de “patriotismo económico” de Putin, Occidente podría incentivar determinadas transferencias fuera de Rusia, como las salidas de capital por parte de personas rusas, siempre que superen los controles de beneficiarios reales para evitar la evasión de sanciones. El Grupo de Trabajo Internacional sobre Sanciones a Rusia, con sede en el Instituto Freeman Spogli de Estudios Internacionales de Stanford, ha abogado por “una actitud permisiva a corto plazo hacia las salidas de capital de Rusia, siempre que pueda facilitarse información completa sobre el origen de los fondos y la transferencia no proceda de una persona sujeta a sanciones”.<sup>44</sup>

Uno de los principales motores de las salidas de capital es la expectativa de dificultades económicas. Las sanciones que limitan los resultados económicos generales (y los resultados futuros esperados) de la economía rusa contribuyen a crear esta presión. Una actitud permisiva hacia la salida de capitales por parte de los rusos no sancionados que puedan demostrar el origen de su riqueza podría contribuir a crear un círculo vicioso en el que las sanciones traerían consigo una reducción de los resultados económicos, lo que a su vez animaría una fuga de capitales, causando asimismo un mayor deterioro de los resultados económicos.

Sin embargo, como señala el Grupo de Trabajo, existe una disyuntiva entre aislar a Rusia del sistema financiero occidental y fomentar las salidas de capitales. El grado de permisividad de Occidente a la hora de permitir las salidas dependerá de si, en ese momento, es probable que la fuga de capitales tenga un efecto más perjudicial para la economía rusa que el hecho de aislar a Rusia del sistema financiero.

---

<sup>44</sup> International Working Group on Russia Sanctions, Strengthening Financial Sanctions against the Russian Federation (Working Group Paper #4), p. 8.

Es probable que el Kremlin responda a un repunte significativo de las salidas de capital imponiendo controles de capital más estrictos. Esto en sí mismo sería una forma de éxito para Occidente, en la medida en que los controles de capital impuestos en estas circunstancias son una señal de que la confianza en el rublo se ha evaporado, lo que minaría aún más la confianza del mercado interno en la divisa nacional.

#### **4. Ofrecer la retirada de sanciones a cambio de condenar a Putin y contribuir a un fondo para la reconstrucción de Ucrania.**

Una forma de socavar los esfuerzos de Putin por consolidar su apoyo podría consistir en ofrecer a las personas que actualmente son objeto de sanciones selectivas una “rampa de salida” por la que serían excluidas de la lista, pero a cambio de tomar las medidas adecuadas para distanciar todas sus actividades empresariales de Rusia, rompiendo públicamente sus lazos con el régimen de Putin y contribuyendo a un fondo para la reconstrucción de Ucrania tras la guerra.

Esta idea fue sugerida por primera vez a los ministros de Finanzas del G7 en 2022 por parte de Chrystia Freeland, la vice primera ministra canadiense que influyó en el diseño del programa de sanciones de Occidente. La idea ha recabado el apoyo de figuras relevantes como el ex jefe de gabinete de Alexei Navalny, Leonid Volkov. En un artículo publicado en *The Economist*, Volkov reconoció que muchos de los que se beneficiarían de una política de este tipo “tienen la responsabilidad colectiva de haber llevado a Rusia a donde está en 2023”, pero advirtió de que “las sanciones son una herramienta, no un fin en sí mismas”.<sup>45</sup> Así, desde la perspectiva de limitar a Rusia, este tipo de medidas pueden ser consideradas. Si no tienen una “rampa de salida”, las personas sancionadas tienen un incentivo para seguir alineadas con el Kremlin (o al menos, no distanciarse del régimen de forma abierta). Por supuesto, no todas las personas sancionadas deben ser elegibles para ser excluidas de la lista: solamente aquellos que no tienen ninguna responsabilidad en relación con la guerra en Ucrania. Además, para ser elegibles, estos ciudadanos rusos deberían condenar públicamente al gobierno de Putin y, por descontado, contribuir con su patrimonio a un fondo de recuperación de la devastación causada por la invasión de Ucrania.

#### **5. Expandir el uso de sanciones secundarias para disuadir a quienes facilitan la elusión de las sanciones.**

Dado que los facilitadores parecen ser especialmente sensibles al efecto disuasorio de las sanciones, la mera amenaza de sanciones secundarias puede ser suficiente para disuadir sustancialmente su actividad. Occidente ya ha tenido cierto éxito en este sentido, como refleja el episodio de los facilitadores chipriotas en abril de 2023. Para

---

<sup>45</sup> Volkov, “Alexei Navalny’s chief of staff says personal sanctions need rethinking”, *The Economist*.

aquellos que no reaccionen a esta disuasión, las sanciones secundarias restringirían su capacidad de acceso a los mercados financieros y recortarían drásticamente sus actividades empresariales.

Para que el efecto disuasorio de las sanciones secundarias funcione, debe haber una aplicación activa contra quienes violan las sanciones. Los investigadores del Centro de Finanzas y Seguridad del Royal United Services Institute han sugerido seguir el ejemplo de la grupo de trabajo *KleptoCapture* del Departamento de Justicia de Estados Unidos. Asimismo, se recomienda hacer un mayor uso de la Taskforce multinacional REPO.<sup>46</sup>

Si el Reino Unido adopta un equivalente de la norma FDP de Estados Unidos, también podrían imponerse sanciones penales y civiles a los facilitadores que ayuden a violar los controles de exportación, además de la designación en virtud del régimen de sanciones.

---

<sup>46</sup> Justyna Gudzowska, Eliza Lockhart y Tom Keatinge, “Disabling the Enablers of Sanctions Circumvention”, Royal United Services Institute Policy Brief, 7 de mayo de 2024. Disponible en: <<https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/policy-briefs/disabling-enablers-sanctions-circumvention>>.