

La economía política de la seguridad internacional: Sanciones, *zanahorias* y *garrotes*

María Cristina Rosas

Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría Permanente del
Sistema Económico Latinoamericano, México, 2003, 316 páginas

Esta nueva publicación tiene el propósito de analizar uno de los principales instrumentos de coerción internacional, utilizados de manera cada vez más recurrente en los últimos años, por varios países y organismos: las sanciones económicas. Su estudio resulta muy relevante ya que estas acciones han influenciado, varias veces de manera determinante, las relaciones políticas, económicas y sociales, entre diversos países del planeta.

En esta actualizada e interesante investigación se profundiza sobre la instrumentación y, especialmente, la eficacia de las sanciones, entendidas como “medidas que restringen las acciones comerciales, financieras, de inversión y otras actividades transfronterizas normales en perjuicio del país o entidad sancionada”, las cuales tienen como propósito contribuir en el cumplimiento de las disposiciones establecidas por el remitente.

Rosas señala que los resultados de las evaluaciones sobre las sanciones económicas son mixtos. Es decir, la presente investigación se sustenta en interesantes y documentados estudios teóricos y empíricos que corroboran que en la realidad algunas sanciones funcionan y otras no.

Dado lo anterior, la pregunta consecuente es ¿cuál es el vínculo entre la proliferación y la eficacia de las sanciones? La autora, si bien atiende esta pregunta, también va más allá de este primer nivel de análisis, refiriéndose al contexto en que distintas sanciones (tanto exitosas como fallidas) se han llevado a cabo, con el fin de presentar una explicación más acabada sobre los resultados que emanan tras la instrumentación de las mismas.

Algunos actores internacionales, en el ánimo de incidir en la conducta de otros, cuentan con la posibilidad de llevar a cabo básicamente dos posturas: La primera consiste en ejercer sanciones positivas, ó de *vinculación constructiva*, que comprende una serie de medidas cooperativas con la contraparte, con el fin de incentivar la colaboración sin fricción alguna. Las concesiones comerciales, la transferencia de tecnología, la cooperación al desarrollo, etc., son algunos ejemplos de este tipo de actividades persuasivas.

Sin embargo, en determinados casos, y especialmente cuando los actores en cuestión no se relacionan en un marco de confianza e interdependencia, la dinámica de los incentivos no se presenta de manera tan simultánea.

Ante este escenario se presenta la posibilidad de que la contraparte no acceda a aceptar incondicionalmente la totalidad de las disposiciones establecidas por el donante o generarse el “síndrome del comensal satisfecho”, referido al hecho que el receptor de cierto apoyo, tras ser resuelta su necesidad, no acceda a llevar a cabo las exigencias requeridas por el solicitante. Por ello —señala la investigadora de la UNAM— es notorio que ciertos incentivos no son recursos infalibles que generen certidumbre en torno a la conducta del beneficiario.¹

La segunda gama de acciones que un actor internacional puede llevar a cabo para ejercer su poder e influencia en otro, consiste en la coerción a través de las sanciones económicas, o bien la coerción física, que implica en uso de la fuerza.²

Existen varias razones para justificar la instauración de sanciones económicas. La Dra. Rosas explica que la acreditación de estas prácticas se da especialmente con base en consideraciones relativas a la seguridad nacional e internacional (combate al terrorismo, prevención de agresiones, proliferación de armas de destrucción en masa, etc).

Las sanciones a Libia, a los talibán y, por supuesto, a Irak se agrupan en este amplio marco de referencia. Por su parte, las sanciones impuestas a gobiernos que no respetan los derechos humanos, la democracia, el cuidado ambiental, etc. son también importantes elementos en los que se sustenta el régimen de sanciones.³

1. Por esta razón, Hans Morgenthau señaló que para influenciar a otros países (con el fin de satisfacer el interés nacional estadounidense), es preferible otorgarles “sobornos” (*bribes*) en lugar de ofrecerles ayuda al desarrollo. Ello debido a que, según este autor, las tradicionales presiones políticas y económicas directas por parte de Washington producen efectos más rápidos y eficaces que los obtenidos a través de la “mediación” de la ayuda. (Morgenthau, 1962: 302).

2. Además de las sanciones económicas, existe una amplia gama de actividades coercitivas. La cancelación de cumbres con el país sancionado, la negación de visas a autoridades del país castigado y la suspensión de programas de ayuda al desarrollo, son solamente algunas de estas medidas.

3. Como es evidente, la discrecionalidad con que algunos países, especialmente Estados Unidos, catalogan el grado con el que un determinado país puede atentar contra su seguridad nacional o internacional es apreciable. La misma situación se presenta al momento de catalogar y en consecuencia sancionar a países que no atienden a las disposiciones bilaterales y multilaterales en materia de respeto al los derechos humanos, democracia y buen gobierno. Interesantes estudios señalan que son los países menos adelantados los más severamente sancionados (en términos de ayuda al desarrollo) por estas consideraciones, mientras que otras naciones como, por ejemplo, China, Indonesia, o Egipto (que tampoco son precisamente ejemplos de países democráticos ni defensores de derechos humanos), quienes al contar con mayor peso e importancia relativa en

Un elemento central de *Sanciones, zanahorias y garrotes* es la exposición del debate actual entre los distintos tipos de sanciones, donde contrastan las *sanciones inteligentes* respecto a las sanciones amplias.

Las *sanciones inteligentes* (como el bloqueo de cuentas a dirigentes gubernamentales) corresponden a acciones coercitivas orientadas a objetivos definidos (*targeted sanctions*, definidas así por Peter Wallensteen, redactor del prefacio de la obra). Estas sanciones procuran aminorar los costos residuales de las sanciones amplias (embargos y boicots en una amplia gama de productos, muchas veces básicos), mismas que afectan en mayor proporción a la población civil y no a los responsables de las políticas por las que el país es sancionado (por lo que frecuentemente se les conoce como sanciones *tontas*).

Un destacado elemento ponderado en este libro es que la determinación del éxito o el fracaso de una sanción económica de carácter multilateral, es responsabilidad del Consejo de Seguridad de la ONU. Como es evidente, los resultados obtenidos a través de las instancias de este órgano (el menos democrático de la ONU) son de la mayor relevancia, ya que de ello depende una eventual intervención militar (por ejemplo, en caso de que la evaluación resulte negativa).

En este punto, la investigadora presenta un interesante análisis comparativo donde señala que las únicas dos sanciones económicas impuestas por la ONU en el marco de la guerra fría (Rhodesia del Sur y Sudáfrica) fueron aplicadas durante 13 y 17 años respectivamente, mientras que Irak fue atacado en 1990, a tan sólo 115 días después de haber sido sancionado, tras su invasión a Kuwait.

En este sentido, Rosas apunta que la evaluación sobre la efectividad de las sanciones en el caso de Irak, infirió en la “precipitada” decisión del Consejo de Seguridad de atacar a este país, lo cual es entendible solamente en términos de la relevancia estratégica de la zona geográfica y por la particular coyuntura histórica de fin de guerra fría en que la invasión iraquí a Kuwait se presentó. De esta forma, Estados Unidos ha dejado constancia de que la normatividad en materia de sanciones no escapa a la discrecionalidad y abuso que otros países le pudiesen dar a este recurso.⁴

el contexto mundial, no son castigados con la misma severidad (Stokke, 1994, Crawford, 1997, por citar solamente algunos autores).

4. Estados Unidos es el país que más sanciones económicas unilaterales aplica en el mundo (a 75 países y a más de 335 empresas privadas en 1998). Sin embargo, como efecto de ello, Cristina Rosas precisa que la Unión Americana se ha visto obligada a reducir sus exportaciones a 26 países, que le reflejan pérdidas económicas por un monto superior a los 19 mil millones de dólares.

Por ello, resulta relevante la pregunta ¿cuál ha sido la tendencia de la evaluación en materia de efectividad de las sanciones? La respuesta no es fácil, aunque la mayoría de los estudios sobre este tópico tienden a constatar que las sanciones, en general, no funcionan.

El retorno al *statu quo ante* por parte de la entidad sancionada (es decir, el cambio de la conducta del gobierno afectado) es el parámetro fundamental para definir si una sanción cumplió con su cometido. Sin embargo, varias posturas señalan que su éxito no puede medirse en términos tan abstractos y generales, ya que cada sanción es diferente a las demás, sin olvidar que estas acciones no afectan por igual a las distintas capas de la sociedad castigada. Es decir, su costo en términos humanitarios debe ser también estipulado.

Tras una completa gama de precisiones teóricas y conceptuales sobre las sanciones económicas y sus principales características, la autora incluye un capítulo donde presenta el contexto, desarrollo y resultados de dos experiencias de aplicación este tipo de acciones en Irak, Brasil y México.

Sobre el caso iraquí, se señala que desde 1990 las sanciones impuestas a este país a través de la ONU (las cuales han convivido con ataques armados), han marcado la pauta para la instauración de este tipo de medidas en otras latitudes del mundo. Los devastadores efectos en términos humanitarios (y no en sí respecto a sus fines como son el desarme y el debilitamiento del régimen de Saddam Hussein) de estas sanciones en la sociedad iraquí,⁵ dieron la pauta para que en 1997 la propia ONU instituyera una medida *sui generis* que podría catalogarse como “contra sanción positiva,” enmarcada en el programa “petróleo por alimentos”.

A pesar de este programa (por cierto, suspendido durante la invasión estadounidense a Irak), no se ha logrado aminorar el costo humanitario del embargo a este país centro asiático, ya que la utilización por parte del gobierno de los recursos obtenidos por este concepto parece tener poco impacto en el bienestar social, especialmente en los sectores sociales más desprotegidos.

La aplicación de sanciones, como en el caso de Irak tras su inminente fracaso evidenciado por las recientes hostilidades armadas para derrocar a Saddam Hussein, pueden provocar una genuina catástrofe humanitaria, ya que algunos regímenes pueden resistir estas acciones, mientras que sus pueblos no.

5. Por ejemplo, durante la década de los 90, la reducción del PIB iraquí fue de 3,500 dólares a 700, o, según datos gubernamentales provenientes de ese país, más de un millón de niños iraquíes han muerto por la falta de los insumos suficientes para atenderles correctamente.

La realidad estudiada ha demostrado que algunas las sanciones atentan contra la seguridad humana y los derechos humanos de las capas más vulnerables del país sancionado, provocando ocasionalmente con ello efectos tanto más severos que la propia guerra, pudiéndose propiciar un clima de mayor inseguridad y, a la postre, incentivar un “caldo de cultivo” para la conformación de grupos radicales que a fin de cuentas contravengan al fin último de las sanciones: el orden y la estabilidad.

Resultado de esta consideración se desprende la acertada aseveración de Cristina Rosas al señalar que “*Las sanciones son en realidad un paliativo, y no atacan los problemas que dieron lugar a que un país violentara la paz y la seguridad internacionales.*”

Las grandes prioridades de la agenda global de inicios del siglo XXI, el desarrollo y la seguridad internacionales, no pueden ser logradas mediante *zanahorias* ni *garrotos*, es decir, a través de la mera instrumentación de sanciones económicas, guerras “preventivas,” ni ayuda al desarrollo con carácter caritativo.

De esta postura se desprende la propuesta central y fundamental de la autora, en el sentido de reformar y humanizar a las sanciones, ya que ello contribuiría de alguna manera a la conformación de un orden mundial capaz de responder a las urgentes necesidades que plantea el actual sistema internacional.

Juan Pablo Prado Lallande

Referencias

- CRAWFORD, GORDON (1997), “Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: Hacia un trato justo e igualitario”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 1, Madrid.
- MORGHENTHAU, HANS (1962), “A political theory in foreign aid”, *The American Political Science Review*, Washington D.C, June.
- STOKKE, OLAVE (comp) (1994), *Aid and political conditionality*, EADI, Frank Cass, London.