

ARTICLES CENTRALS

La contribució de les sancions a la pau

Clara Portela / Borja Guijarro Usobiaga

Singapore Management University / London School of Economics

L'ús de les sancions com a instrument multilateral ha estat vinculat des d'un primer moment a la preservació de la pau. Ja el 1919, tot just finalitzar la Primera Guerra Mundial, el president nord-americà i fundador de la Societat de Nacions, Woodrow Wilson, va entreveure en les sancions un instrument alternatiu a la guerra que faria l'ús de la força innecessari. Aquesta visió quedaria plasmada en un famós epíleg de 1919:

*“Apliquem aquesta solució d'índole econòmica, pacífica i silenciosa i no serà necessari l'ús de la força. [...] No costa ni una sola vida fora de l'estat boicotejat, però sotmet a la nació a una pressió a la que cap estat modern es podrà resistir.”*¹

Tanmateix, l'ús de sancions per part de la Societat de Nacions va ser molt limitat i no va aconseguir contribuir a la resolució de cap crisi, i Nacions Unides només va imposar sancions en dues ocasions durant els primers 45 anys de la seva existència a causa del bloqueig institucional que va patir el Consell de Seguretat durant la guerra freda.²

No serà fins al final de la guerra freda que les sancions ressorgiran com a instrument multilateral per a la seguretat internacional i la promoció de la pau. En els 25 anys que han transcorregut des de 1990, l'ús de sancions no només ha augmentat de manera exponencial, sinó que també s'ha diversificat per incloure objectius tan diversos com la no-prolifерació nuclear o la lluita contra el terrorisme. Així mateix, l'ús ha millorat a través del desenvolupament de les sancions intel·ligents, que concentren els efectes sobre aquells individus i elits responsables de les polítiques que es vol condemnar, impedir o corregir, evitant així el patiment de la població innocent.

La UE i l'ús de sancions intel·ligents

Des dels anys 90, la Unió Europea (UE) ha emergit a l'escena internacional com a promotora de la pau i l'estabilitat regional, per al qual ha fet un ús ampli de l'instrument de les sancions intel·ligents³. La seva pràctica sancionadora té dos vessants: d'una banda, la UE implementa les sancions aprovades pel Consell de Seguretat de l'ONU, mentre que per l'altra, imposa les seves pròpies sancions de forma autònoma. Si bé la UE imposa sancions des dels anys 80, el seu ús s'ha incrementat gradualment des de 1991 (vegeu el gràfic).

Així mateix, la UE s'ha compromès oficialment a imposar sancions intel·ligents. Aquestes mesures inclouen embargaments sobre el comerç d'armes, prohibicions en l'expedició de visats i la congelació de comptes bancaris europeus. De fet, la major part de la seva pràctica sancionadora consisteix en aquest triplet de mesures, encara que recentment fa ús d'un ventall més ampli.

“ L'ús de sancions demostra la capacitat d'actuació de la UE en política exterior i és part de la seva identitat com a actor internacional ”

La UE és l'organització regional més activa en la imposició de sancions, seguida - de lluny - per organitzacions regionals africanes com la Unió Africana (UA) o la Comunitat Econòmica dels Estats de l'Àfrica Occidental (ECOWAS). L'activitat de la UE s'explica pel fet que és el projecte regional més avançat que existeix i l'únic que compta amb mecanismes de concertació en matèria de política exterior, mentre que altres organitzacions regionals es limiten a actuar només quan els seus propis membres violen els principis de l'organització⁴. Més enllà dels efectes que puguin tenir sobre els seus objectius, l'ús de sancions demostra la capacitat d'actuació de la UE en política exterior i ha passat a formar part de la seva identitat com a actor internacional.

La contribució de les sancions a la pau

És possible identificar tres mecanismes a través dels quals les sancions contribueixen a mitigar, limitar i fins i tot ajudar a posar fi a conflictes armats.

En primer lloc, les sancions poden reduir els recursos necessaris d'ús directe en un conflicte. Un exemple clar és l'embargament en la venda o subministrament d'armament a zones d'alt risc de conflicte. Aquesta mesura ajuda a limitar el subministrament d'armes o, almenys, a encarir seriosament el cost de comprar armes al mercat negre. La UE ha emprat aquesta mesura en múltiples ocasions, com a l'antiga Iugoslàvia, Sudan, Sierra Leone o, més recentment, a Síria i Líbia. Així mateix, una altra mesura comunament utilitzada és la limitació en la provisió de tecnologies i assistència tècnica i la venda d'objectes o materials d'ús dual que puguin ser reutilitzats en un conflicte.

Un segon mecanisme consisteix a limitar els recursos disponibles per al finançament o el manteniment del conflicte. Això implica controlar la venda de recursos naturals com, per exemple, el petroli, el coltan o els anomenats 'diamants de sang', recursos que ajuden a finançar la compra d'armes, subministraments i exèrcits. D'una banda, la UE ha contribuït a la regulació del mercat de recursos naturals com els diamants de sang a través del seu suport al Procés de Kimberly, encarregat de certificar l'origen dels diamants, i per tant, de controlar-ne la venda⁵. La UE dedica seriosos esforços a combatre el blanqueig de diners obtingut mitjançant la comercialització de recursos naturals il·legals. D'altra banda, la UE vigila persones o entitats implicades en un conflicte a través de la congelació dels seus actius financers dipositats en comptes bancaris europeus. Finalment, controla la circulació de persones imposant limitacions al seu règim de visats per dificultar el trànsit cap a o des de la UE a persones participants d'un conflicte.

Per últim, les sancions generen incentius per a determinats actors en les societats afectades per oposar-se a la continuació del conflicte. Així, les prohibicions i limitacions que imposen les sancions són sovint motiu de ruïna econòmica per a alguns i imposen un estigma social per a la majoria. La generació d'incentius, tanmateix, depèn en gran mesura de la creativitat a l'hora de dissenyar les sancions. Per exemple, durant el conflicte de Kosovo, la UE va crear una 'llista blanca' per permetre a aquells actors que s'oposessin al règim de Milosevic comerciar amb la UE i beneficiar-se d'ajuts preferencials.⁶

“ Les sancions contribueixen a mitigar, limitar i fins i tot ajudar a posar fi a conflictes armats ”

Així mateix, la UE tracta d'emprar les sancions per promoure la pau fins i tot en situacions lliures de conflicte armat. Podem considerar les sancions imposades en favor de la promoció de la democràcia i dels drets humans com a part integrant de la política de pau de la UE, ja que contribueixen a prevenir o mitigar conflictes interns abans que adquireixin un caràcter violent.

Tampoc s'ha d'oblidar que les sancions són un instrument ambivalent. Si bé el seu ús és sovint un preludi a l'ús de la força, com demostren les sancions que van precedir l'operació militar a Líbia el 2011, la seva imposició pot, alhora, salvaguardar la pau. Per exemple, les sancions contra l'Iran han estat presentades com un intent per resoldre la qüestió nuclear iraniana fent innecessària una possible intervenció militar de potències rivals. El president francès Hollande les va justificar com a forma de preservar la pau a l'Orient Mitjà⁷. Aquestes sancions estan considerades com a eficaces ja que el descontentament popular que van generar va ajudar a guanyar les últimes eleccions a Roshani, el candidat moderat que va prometre el seu aixecament. Tanmateix, el seu èxit rau igualment en què, gràcies a elles, la UE va aconseguir dissuadir els EUA i Israel de la necessitat d'intervenir militarment per espai de gairebé una dècada.

“ L'eficàcia de les sancions sol ser modesta. Han de formar part d'una estratègia més àmplia i cal combinar-les amb incentius ”

En resum, la importància de la UE com a emissora de sancions per promoure la pau rau en el seu poder de mercat i, per tant, en la seva capacitat de regular-lo per aconseguir

els seus objectius. Tanmateix, cal subratllar que, fins fa pocs anys, la UE no havia fet ús del seu poder econòmic en la seva política de sancions, apostant per mesures que no afectessin la població civil. En canvi, els recents casos de Síria, l'Iran, Costa d'Ivori i Rússia marquen un punt d'inflexió en aquesta pràctica i demostren audàcia per part de la Unió.

Conclusió

La preservació de la pau és la potestat més important de l'ONU. Tanmateix, la polarització de les seves institucions sovint fa que el seu òrgan decisor, el Consell de Seguretat, sigui incapaç d'actuar. És en aquesta situació quan actors com la UE marquen la diferència en la consecució de la pau.

Alhora, hem de ser conscients de les limitacions de les sancions com a instrument de política internacional. L'eficàcia de les sancions de la UE sol ser modesta, ja que aquestes poden ser fàcilment evadides amb l'ajuda d'altres actors. Per això, i al contrari del que suggeria Wilson fa gairebé un segle, les sancions no són adequades per ser utilitzades com a instrument únic davant d'un conflicte armat. Les sancions necessiten mesos, i sovint anys, per tenir efecte, mentre que els conflictes bèl·lics es desenvolupen amb gran rapidesa⁸. Sempre han de formar part d'una estratègia més àmplia, ser combinades amb incentius i deixar marge a la concertació amb altres actors regionals. En vista de la creixent importància i audàcia de la política de sancions, en la propera dècada serà important destinar majors recursos materials i sobretot, intel·lectuals, per incrementar la seva eficàcia⁹.

Amb tot, si bé les sancions no aconsegueixen sempre impedir el conflicte, almenys compliquen la seva continuació o en limiten l'abast. A més, la utilitat de les sancions no s'acaba en la contribució a evitar, limitar o resoldre conflictes armats. Donen expressió a la identitat de la UE com a actor internacional i defineixen els límits entre l'acceptable i l'inacceptable en les relacions internacionals.

1. Wilson, W., 'Discurs', Indianapolis, 1919.

2. Cortright, L. i López, G., *The Sanctions Decade*, Boulder, Co.: Lynne Rienner, 2000.

3. Portela, C., *European Union Sanctions and Foreign Policy*, Londres: Routledge, 2010.
4. A. Charron i C. Portela, 'The Relationship between United Nations Sanctions and Regional Sanctions Regimes', in T. Biersteker, S. Eckert, M. Mourinho (eds) *UN Targeted Sanctions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
5. Vlaskamp, M., 'La UE i el règim internacional de diamants', en: E. Barbé (coor.) *Cambio Mundial y Gobernanza Global*, Madrid: Tecnos Asimismo.
6. Vries, A. de, 'European Union sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia (1998-2000) ', en D. Cortright and G. Lopez (coor.) *Smart sanctions*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2002.
7. Hollande, F., Discurs davant de la 67a sessió de l'Assemblea General de Nacions Unides, Nova York, 25 de setembre 2012.
8. Portela, C., 'The EU's sanctions operation in Syria', *UNISCI journal* 30, octubre 2012.
9. Vries, A. de, Portela, C. i Guijarro-Usobiaga, B. *Improving the Effectiveness of Sanctions: A Checklist for the EU*, CEPS Special Report, Nr. 95, November 2014.

Fotografia : Greensefa / CC / Desaturada.

- El grup Greensefa demana que es respecti l'embargament d'armes de la UE sobre el règim d'Assad. -

© Generalitat de Catalunya