

ARTÍCULOS CENTRALES

La contribución de las sanciones a la paz

Clara Portela / Borja Guijarro Usobiaga

Singapore Management University / London School of Economics

El empleo de las sanciones como instrumento multilateral ha estado vinculado desde un primer momento a la preservación de la paz. Ya en 1919, nada más finalizar la Primera Guerra Mundial, el presidente estadounidense y fundador de la Sociedad de Naciones, Woodrow Wilson, vislumbró en las sanciones un instrumento alternativo a la guerra que haría el uso de la fuerza innecesario. Esta visión quedaría retratada en un famoso epílogo de 1919:

«Apliquemos esta solución de índole económica, pacífica y silenciosa y no será necesario el uso de la fuerza. [...] No cuesta una sola vida fuera del estado boicoteado, pero somete a la nación a tal presión a la que ningún estado moderno podrá resistirse.»¹

Sin embargo, la utilización de sanciones por parte de la Sociedad de Naciones fue muy limitada y no logró contribuir a la resolución de ninguna crisis, mientras que Naciones Unidas únicamente impuso sanciones en dos ocasiones durante los primeros 45 años de su existencia a causa del bloqueo institucional que sufrió el Consejo de Seguridad durante la guerra fría²

No sería hasta el fin de la guerra fría que las sanciones resurgirían como instrumento multilateral para la seguridad internacional y la promoción de la paz. En los veinticinco años que han transcurrido desde 1990, el uso de sanciones no solamente ha aumentado de manera exponencial, sino que también se ha diversificado para abarcar objetivos tan diversos como la no-proliferación nuclear o la lucha contra el terrorismo. Asimismo, su empleo se ha refinado a través del desarrollo de las sanciones inteligentes, que concentran sus efectos sobre aquellos individuos y élites responsables de las políticas que se desea condenar, impedir o corregir, evitando así el

sufrimiento de la población inocente.

La UE y el uso de sanciones inteligentes

Desde los años 90, la Unión Europea (UE) ha emergido en la escena internacional como un promotor de paz y estabilidad regional, para lo cual ha hecho amplio uso del instrumento de las sanciones inteligentes³. La práctica sancionadora de la UE cuenta con dos vertientes: por un lado, la UE implementa las sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, mientras que por el otro, impone sus propias sanciones de forma autónoma. Si bien la UE lleva imponiendo sanciones desde los años 80, su uso se ha incrementado gradualmente desde 1991 (véase gráfico).

Asimismo, la UE se ha comprometido oficialmente a imponer sanciones inteligentes. Estas medidas incluyen embargos sobre el comercio de armas, prohibiciones en la expedición de visados y la congelación de cuentas bancarias europeas. De hecho, la mayor parte de su práctica sancionadora consiste en este trío de medidas, aunque recientemente se viene haciendo uso de una paleta más amplia.

“ El uso de sanciones demuestra la capacidad de actuación de la UE en política exterior y es parte de su identidad como actor internacional ”

La UE es la organización regional más activa en la imposición de sanciones, seguida – de lejos – por organizaciones regionales africanas como la Unión Africana (UA) o la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS). La actividad de la UE se explica por el hecho de que la UE es el proyecto regional más avanzado que existe y el único que cuenta con mecanismos de concertación en materia de política exterior, mientras que otras organizaciones regionales se limitan a actuar solamente cuando sus propios miembros violan los principios de la organización⁴. Más allá de los efectos que puedan ejercer sobre sus objetivos, el empleo de sanciones demuestra la capacidad de actuación de la UE en política exterior y ha pasado a formar parte de su identidad como actor internacional.

La contribución de las sanciones a la paz

Es posible identificar tres mecanismos a través de los cuales las sanciones contribuyen a mitigar, limitar e incluso ayudar a poner fin a conflictos armados.

En primer lugar, las sanciones pueden reducir los recursos necesarios de uso directo en un conflicto. Un claro ejemplo es el embargo a la venta o suministro de armamento a zonas en alto riesgo de conflicto. Esta medida ayuda a limitar el suministro de armas o, al menos, a encarecer seriamente el coste de comprar armas en el mercado negro. La UE ha empleado esta medida en múltiples ocasiones, como en la antigua Yugoslavia, Sudán, Sierra Leona o, más recientemente, en Siria y Libia. Asimismo, otra medida comúnmente utilizada es la limitación en la provisión de tecnologías y asistencia técnica y la venta de objetos o materiales de uso dual que puedan ser reutilizados en un conflicto.

Un segundo mecanismo consiste en limitar los recursos disponibles para la financiación o el mantenimiento del conflicto. Ello implica controlar la venta de recursos naturales como, por ejemplo, el petróleo, el coltán, o los llamados ‘diamantes de sangre’, recursos que ayudan a financiar la compra de armas, suministros, y ejércitos. Por un lado, la UE ha contribuido a la regulación del mercado de recursos naturales como diamantes de sangre a través de su apoyo al Proceso de Kimberly, encargado de certificar el origen de los diamantes, y por ende, de controlar su venta⁵. Asimismo, la UE dedica serios esfuerzos a combatir el lavado de dinero obtenido mediante la comercialización de recursos naturales ilegales. Por otro lado, la UE acecha a personas o entidades implicadas en un conflicto a través de la congelación de sus activos financieros depositados en cuentas bancarias europeas. Finalmente, la UE controla la circulación de personas imponiendo limitaciones a su régimen de visados para dificultar el tránsito hacia o desde la UE a personas partícipes de un conflicto.

Por último, las sanciones generan incentivos para determinados actores en las sociedades afectadas para oponerse a la continuación del conflicto. Así, las prohibiciones y limitaciones que imponen las sanciones son a menudo motivo de ruina económica para unos e imponen un estigma social para la mayoría. La generación de incentivos, sin embargo, depende en gran medida de la creatividad a la hora de diseñar

las sanciones. Por ejemplo, durante el conflicto de Kosovo, la UE creó una ‘lista blanca’ para permitir a aquellos actores que se opusieran al régimen de Milosevic comerciar con la UE y beneficiarse de ayudas preferenciales⁶

“ Las sanciones contribuyen a mitigar, limitar e incluso ayudar a poner fin a conflictos armados ”

Asimismo, la UE trata de emplear las sanciones para promover la paz incluso en situaciones libres de conflicto armado. Podemos considerar las sanciones impuestas en favor de la promoción de la democracia y de los derechos humanos como parte integrante de la política de paz de la UE, ya que contribuyen a prevenir o mitigar conflictos internos antes de que adquieran un carácter violento.

No hay que olvidar que las sanciones son un instrumento ambivalente. Si bien su empleo es a menudo un preludio al uso de la fuerza, como demuestran las sanciones que precedieron la operación militar en Libia en 2011, su imposición puede asimismo salvaguardar la paz. Por ejemplo, las sanciones contra Irán han sido presentadas como un intento por resolver la cuestión nuclear iraní haciendo innecesaria una posible intervención militar de potencias rivales. El presidente francés Hollande las justificó como forma de preservar la paz en Oriente Medio⁷. Estas sanciones están consideradas como eficaces puesto que el descontento popular que generaron ayudó a ganar las últimas elecciones a Roshani, el candidato moderado que prometió su levantamiento. Sin embargo, su éxito radica igualmente en que, gracias a ellas, la UE logró disuadir a EEUU y a Israel de la necesidad de intervenir militarmente por espacio de casi una década.

“ La eficacia de las sanciones suele ser modesta. Deben formar parte de una estrategia más ”

amplia y ser combinadas con incentivos ”

En resumen, la importancia de la UE como emisora de sanciones para promover la paz radica en su poder de mercado y, por ende, en su capacidad de regularlo para lograr sus objetivos. Sin embargo, hay que señalar que, hasta hace pocos años, la UE no ha hecho uso de su poder económico en su política de sanciones, prefiriendo medidas que no afectaran a la población civil. En cambio, los recientes casos de Siria, Irán, Costa de Marfil y Rusia marcan un punto de inflexión en esta práctica, demostrando una nueva audacia por parte de la UE.

Conclusión

La preservación de la paz es la potestad más importante de la ONU. Sin embargo, la polarización de sus instituciones a menudo contribuye a que su órgano decisor, el Consejo de Seguridad, sea incapaz de actuar. Es en esta situación cuando actores como la UE marcan la diferencia en la consecución de la paz.

Al mismo tiempo, debemos ser conscientes de las limitaciones de las sanciones como instrumento de política internacional. La eficacia de las sanciones de la UE suele ser modesta, ya que éstas pueden ser fácilmente evadidas con la ayuda de otros actores. Por ello, y al contrario de lo que sugería Wilson hace casi un siglo, las sanciones no son adecuadas para ser utilizadas como instrumento único ante un conflicto armado. Las sanciones necesitan meses, y a menudo años, para surtir efecto, mientras que conflictos bélicos se desarrollan con gran rapidez⁸. Deben siempre formar parte de una estrategia más amplia, ser combinadas con incentivos y dejar margen a la concertación con otros actores regionales. En vista de la creciente importancia y audacia de la política de sanciones, en la próxima década será importante destinar mayores recursos materiales y sobre todo, intelectuales, para incrementar su eficacia⁹.

Con todo, si bien las sanciones no logran siempre impedir el conflicto, al menos complican su continuación o limitan su alcance. Además, la utilidad de las sanciones no se agota en su contribución a evitar, limitar o resolver conflictos armados. Dan expresión a la identidad de la UE como actor internacional y definen los límites entre lo aceptable y lo inaceptable en las relaciones internacionales.

1. Wilson, W., 'Discurso', 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 y el régimen internacional de diamantes', en: Barbé, E. (coor.) *Cambio Mundial y Gobernanza Global*, Madrid: Tecnos.
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., Discurso ante la 67a sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 25 Septiembre 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.

Fotografía : Greensefa / CC / Desaturada.

- El grupo Greensefa pide que se respete el embargo de armas de la UE sobre el régimen de Assad. -

© Generalitat de Catalunya