

La efectividad y selectividad de las sanciones internacionales

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.234

Thomas Kruiper
*Profesor de Relaciones Internacionales,
Universidad Europea Valencia*

Biersteker, Thomas; Eckert, Sue y
Tourinho, Marcos
**Targeted Sanctions: Impacts and
Effectiveness of UN Action**
Cambridge University Press, 2016
405 págs.

Nephew, Richard
**The Art of Sanctions: A View from the
Field**
Columbia University Press, 2018
216 págs.

Binder, Martin
**The United Nations and the Politics
of Selective Humanitarian Intervention**
Palgrave Macmillan, 2017
297 págs.

El régimen de sanciones de Naciones Unidas ya ha recorrido un largo camino, como demuestra *Targeted Sanctions: Impacts and Effectiveness of UN Action*, un manual sobre el impacto y la efectividad de 65 episodios sobre sanciones de esta organización desde 1990. Es la plasmación de casi una década de trabajo colaborativo efectuado por aproximadamente 50 de los académicos y políticos más prominentes bajo la supervisión del Targeted Sanctions Consortium. Los autores diseccionan metódicamente

muchas de las ideas convencionales sobre la política de sanciones, reconociendo una amplia gama de diferentes propósitos, normas, objetivos, tipos, consecuencias, estrategias de evasión y afrontamiento, y efectividad de los regímenes de sanciones, así como su relación con otros instrumentos políticos y regímenes de sanciones efectuados por otros actores.

La columna vertebral metodológica del trabajo es un conjunto de datos cuantitativos de 296 variables, reforzado por resúmenes cualitativos de cada caso de país. La innovación metodológica del uso de episodios en lugar de regímenes, desarrollada por Mikael Eriksson, hace justicia al hecho de que los objetivos y las metas de las sanciones cambian con el tiempo. Por ejemplo, el Comité establecido en Somalia de conformidad con la resolución 751 (1992) del Consejo de Seguridad abarcó inicialmente un embargo de armas a todas las partes involucradas en la Guerra Civil somalí. Casi tres décadas después, las sanciones selectivas apuntan a restringir las actividades terroristas del grupo terrorista Al Shabaab a través de la congelación de activos y la prohibición de exportación de carbón.

La complejidad y la sofisticación del libro reflejan claramente el cambio de sanciones generales hacia sanciones selectivas, un proceso que comenzó con el Proceso de Interlaken en 1998 y que ha llevado a una gran cantidad de mejores prácticas y manuales de implementación para sanciones financieras, prohibiciones de viaje y embargos de armas, entre otros. La riqueza de los datos permite investigar una cantidad increíble de preguntas sobre qué funciona y bajo qué circunstancias. Por ejemplo, Brzoska y López

demuestran que la combinación de paquetes de embargos de armas, sanciones individuales y sanciones de productos básicos es efectiva con el propósito de restringir y señalar objetivos, pero es contraproducente coaccionándolos. Charron y Portela explican que las sanciones de Naciones Unidas se combinan cada vez más con medidas regionales, especialmente en Europa y África, lo que indica una creciente legitimidad de las sanciones también fuera de Naciones Unidas.

Es algo irónico que la promesa principal de las sanciones selectivas, que impacten objetivos selectivos y minimicen las consecuencias no intencionadas, sigue siendo un dilema delicado. Kimberly Ann Elliot nos recuerda el hecho de que muchos objetos de las sanciones de Naciones Unidas no pueden sentirse avergonzados por ellas, ya que están destinadas a las partes más sombrías de la sociedad internacional. Los editores coinciden en que, para que las sanciones específicas funcionen, deben morder. Pero cuanto más fuerte es la mordedura, mayor es el riesgo de desasir un objeto, aumentar la corrupción y dañar a civiles inocentes. Afortunadamente, el libro enseña a los responsables políticos cómo y cuándo morder, con más precisión quirúrgica.

Richard Nephew, en *The Art of Sanctions: A View from the Field*, hace exactamente esto. Habiendo estado involucrado con la política de sanciones de Estados Unidos contra Irán desde 2003, la considera una forma de arte, desconectada de la teoría de la torre de marfil de las sanciones. Para dominar esta habilidad, las personas encargadas de elaborar sanciones deben formar una comprensión profunda del objeto en cuestión, sus vulnerabilidades y sus motivaciones. Sin morderse

la lengua, Nephew afirma que las sanciones son una herramienta de poder, destinadas a infligir suficiente «dolor» político, económico o psicológico para coaccionar a un objeto. Posteriormente, los objetos reaccionan a través de la «resolución», un concepto que combina la absorción del dolor y estrategias de adaptación para evadir las sanciones.

En las décadas de 1980 y 1990, las sanciones a Irán fueron principalmente un esfuerzo unilateral estadounidense. En 2002, cuando el desarrollo de las plantas nucleares de Irán en Natanz y Arak salió a la luz y cuando el presidente iraní Ahmadineyad adoptó una postura mucho más conflictiva, el resto del mundo se puso en alerta. Fue entonces cuando la Administración Bush adoptó un enfoque dual de las sanciones unilaterales de Estados Unidos y del Consejo de Seguridad, aumentando paso a paso el dolor infligido con una combinación de sanciones diplomáticas, militares, tecnológicas y económicas dirigidas contra las élites del Gobierno de Irán, miembros de los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica y las redes de entidades financieras y negocios centrales.

A primera vista, la premisa de infligir dolor estratégicamente mientras se debilita la resolución del objeto parece simplista y algo anticuada, dados los avances académicos en el campo. Sin embargo, al demostrar el valor de comprender verdaderamente las debilidades, motivaciones y resistencia del Gobierno y la sociedad iraníes, ello muestra una forma de reconocimiento y respeto hacia el objeto que es poco común, pero esencial. Irán desea ser percibido como un miembro legítimo y responsable de la sociedad internacional. De hecho, solo cuando China y Rusia se unie-

ron al resto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para imponer sanciones en 2006, los iraníes empezaron a preocuparse. Nephew también señala que el sufrimiento es un concepto relativo. Las sanciones de 2012 de la Administración de Obama sobre el sector petrolero ciertamente perjudicaron a la economía iraní, pero los responsables políticos tienden a sobreestimar el dolor percibido de una contracción del 6% del PIB o una tasa de desempleo del 30%. En la UE o Estados Unidos eso haría sonar la alarma y probablemente induciría un cambio de Gobierno, pero para un país como Irán es solo otro día de supervivencia.

En última instancia, el arte de aumentar cuidadosamente las sanciones contra Irán creó una ventana de oportunidad para las negociaciones después de las elecciones del presidente Hasan Rohaní, lo que condujo al Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) de 2015, en el que el alivio de algunas sanciones estaba relacionado con la suspensión del enriquecimiento de uranio. Este fue un gran logro, dado que las estrellas entre el P5+1 —el grupo formado por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido y Francia), más Alemania— e Irán se alinean solo cada pocas décadas. Desafortunadamente, la Administración Trump se retiró del PAIC meses después de la publicación del libro, dejando al lector especulando sobre lo que podría haber sido.

Finalmente, Martin Binder nos invita en *The United Nations and the Politics of Selective Humanitarian Intervention* a cambiar de perspectiva, evaluando críticamente bajo qué circunstancias el Consejo de Seguridad toma medidas. El libro analiza

la intervención humanitaria en nombre de Naciones Unidas en respuesta a 31 extensas crisis provocadas por el hombre entre 1991 y 2005 y revela qué condiciones conducen a una acción fuerte (intervención militar, mantenimiento robusto de la paz y sanciones), acción débil (mantenimiento de la paz tradicional, misiones de observación, asistencia humanitaria), o ninguna acción en absoluto. Utilizando un método de análisis *Fuzzy-Set* —una extensión no binaria del análisis comparativo cualitativo basado en álgebra de Boole—, Binder presenta dos vías causales principales. Los ingredientes para una acción fuerte del Consejo de Seguridad son una combinación de gran sufrimiento humanitario, efectos secundarios (refugiados, inestabilidad regional, terrorismo), participación previa de Naciones Unidas en el país y, lo más importante, la ausencia de un poder compensatorio del Estado en cuestión y sus aliados.

Los caminos causales para una respuesta limitada del Consejo de Seguridad son bastante sencillos. En pocas palabras, un fuerte poder compensatorio es esencial. El extenso sufrimiento humanitario con varios tipos de efectos secundarios no fue suficiente para estimular una acción fuerte en Turquía (Kurdistán), India (Cachemira), Rusia (Chechenia) y Birmania, entre otros. Aun así, hay casos que se salen de la teoría. Las crisis en Congo-Brazzaville, Guinea-Bissau y Uganda no se abordaron en absoluto, a pesar de la ausencia de un poder compensatorio.

De manera algo confusa, muchos efectos secundarios se presentan como variables sustitutivas de «intereses materiales», que afectan negativamente a las economías, e intereses políticos de las hegemonías regio-

nales o miembros del P5. Si bien esto puede ser cierto, también son asuntos humanitarios. Al fin y al cabo, son los ciudadanos en la zona de conflicto aquellos que sufren la peor parte del dolor humanitario. Los refugiados y el terrorismo son problemas de seguridad humana tanto como de intereses materiales de los poderosos.

El libro continúa con estudios de casos sobre Bosnia-Herzegovina, Darfur, Costa de Marfil, Libia y Siria, ilustrando ampliamente la respuesta de Naciones Unidas a las crisis con diferentes consecuencias humanitarias, efectos indirectos y configuraciones geopolíticas. El contraste entre las respuestas de Naciones Unidas a las crisis en Costa de Marfil y Siria es especialmente chocante. El primero representa una combinación de intervención neocolonial y la responsabilidad de proteger en un conflicto relativamente menor y *olvidado*. El último demuestra dolorosamente la ventaja de tener un aliado en el Consejo de Seguridad. Desafortunadamente, esos casos no son parte del conjunto de datos en sí, ya que el libro solo incluye casos hasta 2005. Hubiera sido interesante ver cómo se mantiene la tesis de Binder en el orden posliberal.

Reflexionar el futuro tras la COVID-19

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.237

Ruth Ferrero Turrión
*Profesora de Ciencia Política,
 Universidad Complutense de Madrid
 (UCM)*

Krastev, Ivan
¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo

Editorial Debate, 2020
 106 págs.

El politólogo Ivan Krastev analiza en su último ensayo, *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo*, los escenarios y las nuevas dinámicas de poder que se abren o se profundizan en un contexto poscrisis de la COVID-19. Este texto es una reflexión escrita, a modo de breve ensayo, donde el autor plantea siete paradojas que intenta resolver de manera inteligente y cargado de argumentos. Desde cómo se han puesto de relieve las deficiencias de la globalización, pero también su importancia, pasando por el (re)descubrimiento de las bondades de la cooperación internacional al tratarse de una crisis de estas dimensiones, sin olvidarse del proyecto europeo, los populismos o la crisis de la democracia. Krastev analiza todas y cada una de ellas con extraordinaria lucidez en el contexto de la situación a la que se enfrentó el mundo durante el confinamiento del primer semestre de 2020.

Una de las ideas fuerza del ensayo es la paradoja de la desglobalización y la recuperación del Estado como institución central en la vida de la gente. Durante el encierro,