

Reconsiderando las sanciones inteligentes

Joy Gordon

Profesora. Universidad de Fairfield, Connecticut.

En agosto de 1990, en respuesta a la invasión de Kuwait por parte de Iraq, el Consejo de Seguridad de la ONU le impuso sanciones económicas, que fueron en gran medida inclusivas, ya que prohibían casi todas sus importaciones y exportaciones. Ni siquiera podían ser importados alimentos sin un permiso, denegado durante meses. En la primera guerra del Golfo Pérsico, en 1991, los bombardeos liderados por los Estados Unidos destruyeron o afectaron seriamente toda la infraestructura de Iraq. Un enviado del Secretario General informó que ese país había sido minimizado a la condición de Estado preindustrial, y que tal situación «se acercaba a lo apocalíptico». Las sanciones permanecieron activas por más de una década; incluso con las «excepciones humanitarias» o con el programa Petróleo por Alimentos la nación mediorienta nunca pudo recuperarse totalmente en sectores como el suministro del fluido eléctrico, el sistema de tratamiento de las aguas, las telecomunicaciones o la transportación. La educación y salud fueron grandemente afectadas. La malnutrición en niños era generalizada y había epidemias de cólera y fiebre tifoidea.

Ante esta catástrofe humana, científicos, funcionarios de la ONU, y gobiernos, de conjunto con la industria bancaria y otras, formularon la noción de sanciones «inteligentes» dirigidas. Estas, desde su visión, golpearían a los líderes políticos y militares, responsables de la agresión o de la violación de los derechos humanos. También estarían dirigidas hacia las armas usadas. Sin embargo, la población civil no sería el objetivo. De acuerdo con su perspectiva, la tragedia que tenía lugar no podría ocurrir nuevamente una vez que esas sanciones se convirtieran en la nueva norma.

Muchas personas que han participado en el diseño y la ejecución de regímenes de sanciones sostienen la visión de que, en las últimas dos décadas, las que se han puesto en práctica han sido «inteligentes», ya que no han afectado a las poblaciones vulnerables, como mujeres y niños, al tiempo que ejercen presión sobre los individuos responsables de los actos ilícitos. Ello parece ser evidente para los casos específicos de congelación de activos, en los que las personas naturales, compañías y fundaciones son incluidas en una lista de Ciudadanos Especialmente Designados (*Specially Designated Nationals*), cuyos activos son, en efecto, congelados por parte de las instituciones financieras donde se localizan sus cuentas.

En medio de tanto recuento, el severo impacto a la población como el que se presenció en Iraq, y la crisis ética resultante, constituyen cosa del pasado. Es común

Publicado originalmente en inglés en el sitio web de *Temas*, como parte del Dossier «Problemas internacionales, ética y política». Disponible en <<http://cort.as/-L7wN>>.

encontrar declaraciones tales como: «Con el fin de la Guerra Fría, la inestable atmósfera de los asuntos a nivel mundial ha dado paso a un nuevo tipo de práctica basada en las sanciones [que] se ha caracterizado por un cambio de las sanciones inclusivas hacia las dirigidas» (Eriksson, 2010: 157). No obstante, queda claro que las prácticas relacionadas con sanciones económicas han sido bastante diferentes. Mientras que las sanciones son, en efecto, «dirigidas», la práctica común es que lo sean hacia sectores económicos fundamentales, u otros que se relacionan con funciones básicas de la economía. Esto ha sido particularmente cierto para el caso de las unilaterales, impuestas por gobiernos nacionales o regionales, entre los que se destacan los Estados Unidos y la Unión Europea. Los regímenes de sanciones impuestos por el Consejo de Seguridad de la ONU funcionan un tanto diferente. A primera vista, estas parecen, en ocasiones, estar más enfocadas, por ejemplo, en las armas nucleares o en los misiles balísticos. Sin embargo, en la práctica pueden funcionar de modo muy diferente.

El patrón que se ha desarrollado en los años recientes se basa en dirigir las sanciones de modo que dañen seriamente el acceso de un país a las actividades bancarias, la energía, las importaciones y exportaciones, y los medios para mantener su infraestructura, entre los que se incluye la electricidad, el transporte, las telecomunicaciones y los sistemas para el tratamiento del agua. Lo que hemos percibido es que esto se ha logrado mediante el incremento y la sofisticación de medidas muy precisas.

Quizás el mejor ejemplo de ello lo constituye una de las medidas impuestas por la Unión Europea en contra de Irán en 2012, la cual prohibía a instituciones financieras europeas hacer negocios con los bancos del país. Esto afectó al SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), organización para las comunicaciones financieras mundiales, con sede en Bruselas. Ella ha sido descrita como «la columna vertebral de la actividad bancaria moderna», en tanto que facilita más de treinta millones de transacciones financieras internacionales diarias, conectando once mil bancos. Si uno de ellos es expulsado de la SWIFT, no tendrá una red alternativa para sus operaciones. Bajo presión de la Unión Europea, la SWIFT expulsó a bancos iraníes que participaban en las transferencias financieras y en el comercio a nivel internacional, así como a su banco central. El efecto inmediato fue dañar todas las importaciones y exportaciones de Irán, de modo que el país no pudo enviar pagos a sus socios comerciales para la compra de productos —ni siquiera los que eran permitidos explícitamente por las sanciones—, ni pudo recibir pagos por sus exportaciones. La nación persa fue obligada a usar otras vías para sus transacciones internacionales, como

acuerdos de trueque con China y la India. Sin embargo, estas constituyeron alternativas costosas y complicadas. En el dominio de la actividad financiera no existe sustituto para la SWIFT (Bershidsky, 2018).

El caso de Venezuela

En algunos casos, los regímenes de sanciones son particularmente diseñados para dañar el punto de mayor vulnerabilidad de un país. Ejemplo de ello son las sanciones extremas que las administraciones de Barack Obama y Donald Trump han impuesto a Venezuela, y que dañan los puntos medulares de su economía. Ambas han declarado que sus medidas han sido diseñadas únicamente para impactar en los líderes políticos y militares «corruptos» y «represivos». Las sanciones del presidente Obama, de acuerdo con el Departamento de Estado, «no estaban dirigidas al pueblo o a la economía de Venezuela». La administración Trump ha insistido en que sus sanciones son «cuidadosamente calibradas» (Embajada de los Estados Unidos en Nicaragua, 2017) mientras que, en la ronda más reciente, el Departamento de Estado ha insistido en que «estas nuevas sanciones no están dirigidas al inocente pueblo de Venezuela» (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2019).

Pero la crisis económica en Venezuela ha desencadenado además una crisis humana masiva, que incluye una gran escasez de alimentos y medicinas. Algunos calculan que alrededor de dos millones de venezolanos han abandonado el país a causa de las desesperantes condiciones de vida (Ellsworth, 2018). Mientras tanto, parece que las sanciones están diseñadas con el objetivo de paralizar al gobierno venezolano y llevar al país a la bancarrota, lo que ciertamente empeorará las condiciones del pueblo, principalmente de aquellas personas más vulnerables. Se prevé que, en 2020, las sanciones más recientes, impuestas en enero de 2019, representarán una afectación de alrededor de siete mil millones de dólares en activos y que bloquearán once mil millones de ingresos para el gobierno venezolano, de acuerdo con declaraciones del Asesor de Seguridad Nacional de los Estados Unidos John Bolton.

Desde 2017, las medidas por parte de ese país también han perseguido socavar la compañía petrolera nacional venezolana, Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), que genera 95% de los ingresos por exportaciones de la nación (Rodríguez, 2018). Los Estados Unidos incluyeron en la lista negra a Simón Alejandro Zerpa Delgado, vicepresidente de finanzas de PDVSA. Esta acción significó no solo que sus activos fuesen congelados, sino también que ninguna «persona estadounidense» —categoría en la cual los

Estados Unidos considera incluir a gran parte de la comunidad corporativa internacional— pueda realizar transacciones o negociaciones con Zerpa como representante de PDVSA. La propia compañía petrolera es también accionista principal de la empresa norteamericana CITGO. En julio de 2019, los Estados Unidos negaron la visa al presidente de CITGO, el venezolano Asdrúbal Chávez. Además, en 2018, la administración Trump prohibió el pago de dividendos provenientes de subsidiarias de compañías venezolanas —entre las que estaba incluida CITGO—, lo que eliminó esa fuente de ingresos para Venezuela (Dunn, 2018). Más recientemente, sancionó directamente a PDVSA. Como resultado, toda persona estadounidense que participe en cualquier tipo de transacción con la compañía estará sujeto al pago de multas en los Estados Unidos, lo que puede catalogarse de acto draconiano. En años recientes, las multas por violaciones —según se describen en las sanciones— han alcanzado, en algunos casos, cientos de millones de dólares, y en otros han sido de miles de millones.

Parece que las sanciones también están diseñadas con el fin de paralizar, ante todo, al gobierno de Venezuela. La administración Obama incluyó en la lista negra al presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, y en 2018, Trump incluyó al entonces vicepresidente, Tarek El Aissami, y a la actual ocupante del puesto, Delcy Rodríguez. Los Estados Unidos ha incluido también a Rocco Albinetti Serrano, presidente de CENCOEX, la agencia gubernamental que establece los cambios de divisa, sobre la base de argumentos relacionados con el surgimiento de un mercado negro para el cambio que convierte a la actividad en una «máquina de corrupción»; a Bernal Rosales, ministro de Agricultura; así como a Alejandro Antonio Fleming Cabrera, jefe de CENCOEX, y al viceministro para Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Venezuela (Departamento del Tesoro, 2017: 10). La administración Trump agregó a la lista a Carlos Alberto Rotondaro Cova, ex jefe de la agencia venezolana encargada de abastecer medicamentos para los pacientes con padecimientos crónicos.

Las sanciones también están diseñadas para desestabilizar la economía interfiriendo en la capacidad de Venezuela para obtener crédito, o para refinanciar su deuda. Toda «persona estadounidense» tiene prohibido ofrecer préstamos o créditos a Venezuela que no puedan ser pagados antes de los treinta días (OJ 13808/2017, de 24 de agosto) —estándar difícil de alcanzar por un país que enfrenta una grave crisis de liquidez. El año pasado, mientras Venezuela intentaba a toda costa reestructurar su deuda masiva, se les prohibió a «personas estadounidenses» —entre los que se incluyen importantes bancos europeos— realizar transacciones o negociaciones con cualquiera de las dos personas

asignadas para consensuar la deuda: el vicepresidente El Aissami y el ministro de Economía Simón Zerpa, ambos incluidos en la lista negra (Dunn, 2018) .

En los meses recientes, mientras Venezuela no ha podido cumplir con el pago de su deuda, los acreedores han declarado al país en estado de morosidad, por lo que han exigido el pago de miles de millones de dólares entre sumas principales e intereses (Ellsworth, 2018), y en algunos casos han intentado apoderarse de los activos de Venezuela, entre ellos sus refinerías en el Caribe y la empresa CITGO.

El caso de Venezuela no es inusual, si consideramos los regímenes de sanciones impuestas por los gobiernos nacionales, particularmente el de los Estados Unidos. La práctica estándar que ha surgido aproximadamente en la última década es que estas sanciones sean diseñadas con el fin de paralizar al Estado y comprometer los sectores importantes de la economía.

Las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU

Por el contrario, según señalan muchos, las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU, al menos desde finales de los 90 del pasado siglo, han sido minuciosamente ideadas a fin de detener el tráfico ilícito de armas, congelar los activos de los terroristas, y otros objetivos de ese tipo. Sin embargo, esta no ha sido la situación real. En ocasiones, ello se enuncia explícitamente. En el caso de Corea del Norte, por ejemplo, Samantha Power, entonces embajadora de los Estados Unidos en las la ONU, se refirió a las medidas del Consejo de Seguridad como

las más duras y abarcadoras sanciones jamás impuestas sobre Corea del Norte [...] Algunas de las medidas de este paquete de sanciones nunca han sido aplicadas en toda la historia de la ONU. Por eso, es apenas el comienzo y ya hemos subido la parada no solo un nivel, sino muchos, muchos, muchos niveles. (Eckert, 2017: 167)

Resulta bastante obvio el hecho de que estas medidas estaban diseñadas, en parte, para comprometer la infraestructura de Corea del Norte —por ejemplo, la transportación, la generación de electricidad y la producción industrial—, como cuando el Consejo de Seguridad prohibió el «suministro directo o indirecto de hierro, acero y otros metales, de maquinaria industrial, equipamiento eléctrico y vehículos de transportación» a ese país (R 2321/2016; R 2397/2017) .

Con respecto a otras realidades, las resoluciones de la ONU tratan explícitamente los temas relacionados únicamente con bienes y servicios para los casos de armas o amenazas a la seguridad internacional. Las sanciones de su Consejo de Seguridad a Corea del Norte incluyen prohibiciones al suministro de seguro

u otro apoyo para cualquier embarcación, si esta ayuda pudiera contribuir al desarrollo de su programa nuclear o de misiles balísticos. Pero estas medidas se convierten en objeto de interpretación individual por parte de los Estados miembros que tienen a su cargo su implementación. Algunos, como los Estados Unidos, la Unión Europea y el Reino Unido, invocan las medidas de la ONU como imperativas, o al menos fundamentan que estas proporcionan legitimidad a sus propias medidas, en tanto sobrepasan el ámbito del programa nuclear o de misiles balísticos de Corea del Norte. Los Estados Unidos y el Reino Unido prohíben a sus compañías brindar servicios financieros, como por ejemplo aseguramiento y reaseguramiento a cualquier entidad norcoreana o para que sean usados allí (D 183/2013), así como aprobaron la restricción de transacciones con la empresa nacional de seguros de Corea. De modo similar, la Unión Europea y el Reino Unido restringieron, de manera abarcadora, el acceso de embarcaciones norcoreanas a sus puertos (Corea del Norte, 2019).

Conclusiones

En las últimas dos décadas, participantes e investigadores han construido una narrativa alrededor de las sanciones económicas que, en gran medida, contradice la realidad. La noción de «sanciones inteligentes» sugiere que se trata de medidas construidas con gran esmero para asegurar que las poblaciones vulnerables no sean objeto del extenso y catastrófico alcance de los daños según se han manifestado en el caso de Iraq. En esta narrativa, todo daño sobre cualquier población vulnerable es mínimo y ciertamente no intencionado. Sin embargo, la realidad es bastante diferente. La práctica común para los Estados Unidos y, en alguna medida, para otras naciones, e incluso para el Consejo de Seguridad de la ONU, es aplicar medidas económicas dirigidas a sistemas que son fundamentales para el funcionamiento de cualquier sociedad o economía moderna: el acceso a las transacciones bancarias internacionales, las importaciones, el sector energético, la producción industrial, y la infraestructura del país. A pesar de la retórica, esa es la realidad.

Referencias

Bershidsky, L. (2018) «How Europe Can Keep Money Flowing to Iran», mayo. Disponible en <<http://cort.as/-KI5F>> [consulta: 26 marzo 2019].

Consejo de Seguridad de la ONU. Resolución 2321/2016. Disponible en <<http://cort.as/-KIC6>> [consulta: 26 marzo 2019].

_____. Resolución 2397/2017. Disponible en <<http://cort.as/-KIBv>> [consulta: 26 marzo 2019].

Corea del Norte (2019) Information as of: 9th April 2019. Disponible en <<http://cort.as/-KICH>> [consulta: 26 marzo 2019].

Departamento de Estado de los Estados Unidos (2019) «Sanciones contra PDVSA y el sector petrolero venezolano». *Global Public Affairs*. Disponible en <<http://cort.as/-KI7H>> [consulta: 26 marzo 2019].

Departamento del Tesoro (2017) «Treasury Sanctions 13 Current and Former Senior Officials of the Government of Venezuela». Declaración de prensa, 26 de julio. Disponible en <<http://cort.as/-KI3S>> [consulta: 26 marzo 2019].

Dunn, G. (2018) «Year-End Sanctions Update». Disponible en <<http://cort.as/-KI9X>> [consulta: 26 marzo 2019].

Eckert, S. E. (2017) «The Evolution and Effectiveness of UN Targeted Sanctions». En: *Research Handbook on Sanctions and International Law*. Van den Herik, L. (ed.), Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Ellsworth, B. (2018) «Exclusive-Venezuela Creditors Demand Payment okn \$1.5 Bln Defaulted Bond – Lawyer», 17 de diciembre. Disponible en <<http://cort.as/-KI8M>> [consulta: 26 marzo 2019].

Embajada de los Estados Unidos en Nicaragua (2017) «Declaración del Secretario de Prensa sobre las nuevas sanciones financieras sobre Venezuela», 25 de agosto. Disponible en <<http://cort.as/-KI60>> [consulta: 26 marzo 2019].

Eriksson, M. (2010) «Security Governance and Unintended Consequences of Targeted Sanctions». En: *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences*. Daase, C. y Friesendorf, C. (eds.), Londres: Routledge, 157–75.

Estados Unidos. Orden ejecutiva 13808/2017, de 24 de agosto. Disponible en <<http://cort.as/-KIAz>> [consulta: 26 marzo 2019].

Rodríguez, F. (2018) «Why More Sanctions Won't Help Venezuela». *Foreign Policy*, 12 de enero. Disponible en <<http://cort.as/-KI9J>> [consulta: 26 marzo 2019].

Unión Europea. Decisión 183/2013, de 22 de abril. Disponible en <<http://cort.as/-KID0>> [consulta: 26 marzo 2019].

©TEMAS, 2019