

la amenaza (es decir, de muerte o no) y la reducción al mínimo de daños incidentales. Cuando se permitió la fuerza letal, los soldados no estaban entrenados para disparar a herir. Tampoco se insistía en tiros de puntería individuales, ya que la respuesta siempre debía depender de la amenaza. En el último capítulo, el mayor Kelly hace unas sugerencias prácticas sobre la composición de los equipos de investigación militar, la reconstrucción del sistema jurídico y la cooperación entre civiles y militares.

Está claro que el mayor Kelly se permitió el lujo de tratar extensamente su tema, por lo tanto, hay bastantes repeticiones, pues las cuestiones se examinan desde diferentes puntos de vista. Con un tratamiento más sucinto del material y un índice, el libro habría resultado más útil como obra de referencia. Quizás se pueda convencer al autor de que escriba un manual de este tipo. No obstante, es un trabajo valioso que encomio. A los que no tienen tiempo para leer todo el libro recomiendo que, por lo menos, lean los capítulos 10 y 11.

A.P.V. Rogers

Ex Director

Servicios Jurídicos del Ejército

Reino Unido

Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez y Larry Minear, *Political gain and civilian pain: Humanitarian impacts of economic sanctions (Ganancias políticas y sufrimientos de los civiles: los efectos humanitarios de las sanciones económicas)*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham/Nueva York/Boulder/Oxford, 1997, 277 páginas

Larry Minear, David Cortright, Julia Wagler, George A. Lopez y Thomas G. Weiss, *Toward more humane and effective sanctions management: enhancing the capacity of the United Nations system (Hacia una gestión de las sanciones más humana y más eficaz: reforzar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas)*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper No. 31, 1998; 90 páginas

Las sanciones económicas colectivas figuran entre las medidas que no implican el uso de la fuerza militar y que el Consejo de Seguridad puede imponer para «mantener o restablecer la paz y la seguridad internaciona-

les» (Carta de las Naciones Unidas, artículo 41). Los artífices de la Carta trataban de ofrecer a los encargados de políticas la posibilidad de imponer la voluntad colectiva a un Estado recalcitrante empleando la fuerza, pero sin recurrir a la potencia militar. La imposición de las sanciones económicas colectivas se percibía como una alternativa a un mal mayor — la guerra.

«Ventajas políticas y sufrimientos de las personas civiles: los efectos humanitarios de las sanciones económicas» se propone dar una respuesta a la pregunta si las sanciones «funcionan», es decir, si alcanzan el objetivo de provocar un cambio en el comportamiento de un Gobierno induciéndolo a respetar sus compromisos en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. Según los autores, un grupo de especialistas en ciencias sociales de diversas universidades e instituciones de investigación estadounidenses, no cabe duda de que las sanciones económicas, en tanto que instrumento político, normalmente no logran producir un cambio en la política del Estado al que se aplican. Peor aún, las sanciones siempre afectan a las personas a las que no están destinadas, y causan con regularidad sufrimientos inaceptables en las categorías más vulnerables de la sociedad civil.

Finalizada la guerra fría, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas empezó a orientarse cada vez más hacia las sanciones económicas colectivas, basándose en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Los autores examinan cuatro casos en los que el Consejo de Seguridad recurrió a estas medidas: Sudáfrica (1977-1994), Irak (desde 1990), ex Yugoslavia (1991-1996) y Haití (1993-1994)¹. En dos de ellos, el derecho internacional humanitario era aplicable a la situación cuando se impusieron las sanciones (la guerra del Golfo de 1991 contra Irak y el conflicto en ex Yugoslavia). Después de una amplia descripción de los diferentes contextos políticos y económicos, los autores tratan de contestar a dos preguntas:

1. ¿Llevaron las sanciones a un cambio en el comportamiento del Gobierno concernido? Los autores reconocen que, debido a las complejidades metodológicas, resulta difícil o incluso imposible dar una respuesta clara a esta pregunta. De hecho, entre los numerosos factores diferentes que influyen en las decisiones de un Gobierno, ¿es posible determinar el

¹ Con respecto al impacto de las sanciones en Burundi, véase Eric Hoskins y Samantha Nutt, *The humanitarian impacts of economic sanctions on Burundi*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper No. 29, 1997, 118 páginas.

papel desempeñado por las sanciones económicas? ¿Cómo podemos establecer una relación de causa (sanciones) y efecto (cambio de política)? Teniendo en cuenta estas dificultades, los autores, sin embargo, concluyen: «En ningún caso fueron las sanciones el factor definitivo que provocó el cambio político; pero, en cada caso, la coacción económica desempeñó al menos cierto papel, al crear presiones encaminadas a la negociación o a la búsqueda de un compromiso.»

2. ¿En qué medida afectan las sanciones económicas a la vida de la población civil y, al mismo tiempo, causan daños en la infraestructura civil del país concernido? En particular, ¿cuáles son sus repercusiones en los segmentos más vulnerables y más débiles de la sociedad? Sobre este punto, los autores concluyen que no cabe la menor duda de que las sanciones económicas surten un efecto pernicioso para la población civil. Los cuatro estudios de casos proporcionan una profusión de datos estadísticos que demuestran, a pesar de la asistencia internacional humanitaria, el impacto destructivo de las sanciones para la salud y el bienestar de la población afectada.

Basándose en sus conclusiones, los autores rechazan las sanciones económicas globales como instrumento político y medida legítima de imponer su voluntad a un Estado. No obstante, los autores presentan diversas recomendaciones que deberían seguirse en el caso de que, a pesar de todo, el Consejo de Seguridad decida recurrir a sanciones económicas. Entre ellas, cabe citar las siguientes:

- tener perfectamente claro el objetivo que se quiere alcanzar mediante las sanciones;
- dar preferencia a las sanciones «inteligentes» (parciales), tales como las restricciones relativas a los activos financieros de la elite del país concernido, y no a las sanciones globales;
- evaluar periódicamente el impacto de las sanciones para la población civil;
- obligarse a adaptar constantemente el régimen de las sanciones a circunstancias cambiantes;
- racionalizar los procedimientos a nivel internacional, en particular por lo que respecta a la asistencia humanitaria;
- reconocer la obligación que la comunidad internacional tiene de ayudar en la reconstrucción del país objeto de embargo.

Tenemos que agradecer a los autores su bien documentada contribución a un debate necesario, e incluso urgente, sobre el valor y la legitimidad de las sanciones económicas como medida internacional de imposición. Los resultados de sus estudios de casos, en particular los datos relativos a Irak y a ex Yugoslavia, son elementos importantes para entender mejor el impacto de las sanciones para la población civil. No obstante, también podemos preguntar: ¿no resulta obvio que las sanciones económicas, a pesar de que estén dirigidas contra el Gobierno y la elite de un país, afectan inevitablemente a la población civil y a la infraestructura civil de aquel Estado infeliz? Nadie puede condonar, justificar ni legitimar este sufrimiento. El problema es cómo resolver el dilema entre la determinación de la comunidad internacional de defender ciertos principios básicos, tales como la paz y los derechos humanos fundamentales, y los sufrimientos infligidos a personas civiles inocentes.

Una de las deficiencias esenciales del derecho internacional es la escasez de mecanismos para imponer el cumplimiento de las obligaciones que en el mismo se estipulan. No debería rechazarse de plano el papel que las sanciones económicas deberían desempeñar para hacer respetar los valores fundamentales, tales como el mantenimiento o el restablecimiento de la paz. Las sanciones económicas colectivas no son solamente un «instrumento político» entre otros, un mecanismo para lograr ventajas políticas, como parecen indicar a veces los autores. Son un medio para cumplir uno de los propósitos fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas: garantizar la paz. No obstante, hay que cerciorarse de que sigan siendo medidas que se toman única y exclusivamente con esta finalidad. Dicho de otro modo, las sanciones colectivas son justificadas solamente mientras que exista una amenaza para la paz o una violación de la misma.

Aunque resulta justificado recalcar las deficiencias de las sanciones económicas como medida encaminada a imponer la paz internacional, hay que buscar alternativas disponibles y, en particular, evaluar su costo. La guerra, con todos sus horrores, no es una alternativa viable. Es difícil admitir que la guerra declarada pueda ser un mal menor que las sanciones económicas, conclusión a la que a veces parece llegarse en «Ventajas políticas y sufrimientos de las personas civiles». La «impunidad» tampoco es una solución satisfactoria, en el sentido de que se permitiría a un Gobierno violar impunemente sus obligaciones internacionales, como la de salvaguardar la paz y los derechos humanos fundamentales.

En el derecho internacional actual se ha establecido una «red de seguridad» para la población de un país sometido a embargo. Para toda decisión de imponer sanciones económicas colectivas se deben acatar las

disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949 y de los Protocolos adicionales de 1977, en las que se prevé asistencia humanitaria a la población civil necesitada. En las distintas resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las sanciones contra Irak y ex Yugoslavia se respetan y se adoptan estos límites inherentes a las sanciones, admitiendo que hay excepciones para la importación de bienes con fines humanitarios (la llamada «ventana humanitaria»). En los estudios sobre Irak y ex Yugoslavia no se tiene suficientemente en cuenta el potencial de estos compromisos jurídicos internacionales de prestar asistencia humanitaria. Indudablemente, el Consejo de Seguridad y sus comités de sanciones pueden y deben desarrollar esas excepciones. Así, el impacto negativo de las sanciones para la población civil podría mitigarse al menos en cierta medida².

A pesar de que los autores no se pronuncian sobre esta cuestión, también cabe señalar que los delegados del CICR prestaban servicios en Irak durante todo el conflicto entre Irak e Irán y durante la guerra del Golfo. Asistieron a la población irakí no solamente durante las hostilidades declaradas en 1991, sino también en todo el período de sanciones económicas, y siguen haciéndolo.

En la segunda publicación del mismo grupo de autores, a los que se sumó Julia Wagler, se examinan medidas que contribuyen a una más eficaz gestión del régimen de sanciones a nivel internacional.

Hans-Peter Gasser

Revista Internacional de la Cruz Roja

² Véase Hans-Peter Gasser, «Collective economic sanctions and international humanitarian law. An enforcement measure under the United Nations Charter and the right of civilians to immunity: an unavoidable clash of policy goals?», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 56, 1996, pp. 871-904.