

Las sanciones de la ONU y la crisis humanitaria

Las sanciones, herramientas de presión internacional ubicadas entre la diplomacia y la fuerza armada, persiguen objetivos políticos que signifiquen, sin el desgaste de un conflicto activo, riesgos limitados para aquellos que las imponen. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU), tras el fin de la guerra fría y el surgimiento de condiciones que hacen el veto prácticamente inexistente, está aprendiendo lentamente a utilizar las sanciones como elemento clave de la respuesta internacional frente a las acciones de Estados calificadas como amenazas para la paz. Las sanciones pueden consistir en medidas específicas para negar armamento a un gobierno o en otras más amplias dirigidas a presionar a la población civil con el objeto de ejercer, a la vez, presión política sobre un determinado gobierno. Tal es el caso de la escasez impuesta y de los precios altos que provocan hambre, pobreza, enfermedades y muerte. Este capítulo trata de la teoría y la práctica de las sanciones, especialmente sobre cómo fueron aplicadas en Irak, Serbia y Haití, y cómo deben las organizaciones humanitarias reaccionar frente a ellas.

El dilema de las sanciones

Las sanciones ponen de manifiesto un dilema existente en el seno de la ONU: su Carta se refiere tanto a la salvaguarda de la paz como de los derechos humanos. El Capítulo VII de la Carta define tres instrumentos básicos que el Consejo de Seguridad puede utilizar para garantizar la paz: la diplomacia, las sanciones y la fuerza. El Consejo debe evaluar si las sanciones permitirán alcanzar los objetivos políticos deseados y sopesar las posibilidades de éxito en relación con el nivel de sufrimiento que implicarán para la población civil.

El Consejo de Seguridad debe juzgar también el nivel de responsabilidad del gobierno al cual van dirigidas las sanciones: ¿utilizará éste sus menguados recursos para beneficiar a los grupos más vulnera-

bles? ¿permitirá que sus políticas se vean influenciada por las dificultades que las sanciones puedan crear? ¿es la represión tan severa que la población civil no pueda hacer oír su voz? O bien, ¿hará propaganda el Estado con el sufrimiento y utilizará las dificultades para unir al pueblo e influir sobre el Consejo de Seguridad? ¿deberá el Consejo de Seguridad enfocar las sanciones de manera que disminuyan los efectos sobre la población en general y se incremente el descontento de aquellos individuos que dirigen y apoyan al régimen? Si esto resulta imposible, ¿deberá el Consejo de Seguridad seleccionar otros instrumentos contra los países que amenazan la paz? La Carta de la ONU no explica ni especifica cómo debe conducirse este proceso de análisis, pero sí espera que el Consejo de Seguridad mantenga un balance entre la paz, la seguridad y los derechos humanos. Además, el derecho consuetudinario asume que existe proporcionalidad en las políticas: las normas internacionales no pueden aplicarse a cualquier costo humanitario.

No es tarea de la Federación Internacional, ni de la mayoría de las agencias humanitarias, determinar el equilibrio entre la política y el humanitarismo. No obstante, en su afán por aliviar y prevenir el sufrimiento humano, asegurar el respeto a los seres humanos y, de manera particular, velar por los intereses de los más vulnerables, la Federación Internacional debe asegurar que los costos humanos de las decisiones resulten siempre evidentes para aquellos que hacen la política.

Con base en sus Principios Fundamentales y en las Convenciones de Ginebra, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tiene el deber de ayudar a aquellos que sufren, incluyendo a quienes viven bajo un régimen de sanciones. Cuando se da cuenta de que estas sanciones están diseñadas e implementadas para afectar de manera sistemática a los grupos vulnerables, que su impacto es tan severo que masas cada vez mayores de

población se hunden en la pobreza, que la ayuda humanitaria es totalmente inadecuada y que a las agencias humanitarias se les niega el derecho de actuar, surge la necesidad de preguntar al Consejo de Seguridad: ¿dónde está el equilibrio entre política y humanitarismo?

En un mundo interdependiente, es casi imposible aplicar sanciones comerciales globales sin comprometer derechos humanos fundamentales. Los procedimientos para eliminar las sanciones a la ayuda humanitaria se pueden simplificar y hacer más expeditos y el control humanitario podría ser más efectivo. Pero, si se aísla a las naciones sujetas a sanciones no se contará con los recursos necesarios para atender las necesidades de los grupos más vulnerables, los que eventualmente serán tantos y tan numerosos que solo los beneficiados por las sanciones no estarán incluidos.

Ya que el resultado político de las sanciones impuestas a Serbia-Montenegro, Irak y Haití es tan limitado (según la propia evaluación hecha por el Consejo de Seguridad) y las consecuencias para la población tan severas, el Consejo de Seguridad debe meditar seriamente si el precio pagado por la gente común en estos tres países no es demasiado alto para lo que se ha logrado.

Historia de las sanciones

La historia moderna de las sanciones se inicia en 1.945. El objetivo principal de la ONU era la preservación de la paz. Su Carta dio al Consejo de Seguridad el poder para juzgar las amenazas a la paz y a la seguridad y, además, en el Capítulo VII, le proporcionó las herramientas para restaurarla cuando algún conflicto pusiese en entredicho la estabilidad de un Estado.

Según el artículo 41, si las medidas diplomáticas son inefectivas, el Consejo de Seguridad puede solicitar a los miembros de la ONU la adopción de sanciones. La Carta define éstas como «la interrupción total o parcial de relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radio-eléctricas y de otros medios de comunicación, así como la ruptura de las relaciones diplomáticas» con una nación que hace peligrar la paz y la seguridad o, bien, que es responsable de agresión contra otra. De resultar insuficientes, el Consejo de Seguridad puede decidirse por una acción militar.

Las sanciones multilaterales contra un país que desafía las normas internacionales perdieron reputación cuando la Liga de Naciones falló en impedir la ocupación de Abisinia por Italia, en 1.935, lo cual condujo al colapso de la Liga como sistema de

seguridad colectiva. Sin embargo, en 1.945 todavía se consideraba que podían ser más eficientes que la diplomacia y tan efectivas como la intervención armada, aunque sin el costo material y humano de ésta última. Según palabras del Presidente Woodrow Wilson, podía llamárseles el «remedio pacífico, silencioso y mortal» que ninguna nación puede resistir.

Muchas de ellas (una gran parte de carácter bilateral) fueron frecuentemente utilizadas después de la II Guerra Mundial pero con resultados políticos muy limitados.

El fin de la Guerra Fría significó la reducción del veto en el Consejo de Seguridad y abrió un nuevo capítulo para las sanciones. Las empleadas contra Irak y contra Serbia-Montenegro, a finales de 1.994, fueron las más amplias y las más severamente puestas en práctica en la historia de la ONU.

El uso que en el futuro hagan de ellas la ONU se verá influido por al menos dos factores. Primero, la popularidad de las sanciones crecerá si se considera que las aplicadas actualmente han resultado efectivas para alcanzar los objetivos del Consejo de Seguridad. Segundo, las experiencias de los procesos de construcción y preservación de la paz en Somalia y en la antigua Yugoslavia hacen poco probable que el Consejo de Seguridad vuelva a invocar los Artículos 42 y 43 para obligar a los Estados miembros a poner fuerzas militares a su disposición.

Por ejemplo, muchos países se han negado a calificar como genocidio la muerte de casi un millón de rwandeses, pues esto los habría obligado a intervenir de acuerdo con la Convención sobre Genocidio de 1.948. Por esta razón, el refinamiento y uso de las sanciones se convertirá, probablemente, en una alternativa más atractiva de imposición de las normas internacionales.

El Artículo 1 de la Carta de la ONU establece que la paz y la seguridad deben mantenerse «de conformidad con los principios de justicia y derecho internacional». Ahora bien, particularmente dos conjuntos de normas proporcionan al Consejo de Seguridad los medios para mantener el equilibrio. Primeramente, el de proporcionalidad del derecho consuetudinario. Este establece que el uso legítimo de la fuerza, como, por ejemplo, la autodefensa, nunca debe ser desproporcionado en relación con la violación a la cual se dirige. Codificado en diferentes instancias del derecho internacional, permite limitar las acciones coercitivas en relación con los fines que persigue alcanzar.

El otro se refiere a los ampliamente definidos derechos humanos. En su preámbulo, la Carta de la ONU declara que los signatarios tienen fe «en los derechos fun-

damentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana» El inciso 3 del Artículo 1 establece que el propósito de las Naciones Unidas es promover el respeto a los derechos humanos. Aún cuando el desarrollo de las definiciones y convenciones sobre estos derechos tuvo lugar después de la adopción de la Carta en 1.945, es claro el fuerte vínculo que se busca fijar entre su promoción y la preservación de la paz y la seguridad. La Carta es un documento fundamental en cuanto a derechos humanos.

Consecuentemente, ella presume la existencia de un balance inherente entre las decisiones del Consejo de Seguridad y su puesta en práctica. Conforme a su espíritu, se espera del Consejo de Seguridad el mantenimiento de la paz sin comprometer los derechos humanos universales o, dicho en términos positivos, estimulando, al mismo tiempo, el respeto a la dignidad y al valor del ser humano. Sería contrario a la Carta, si el Consejo de Seguridad fomentara el uso de sanciones para proteger los derechos humanos de algunos individuos amenazados por una agresión (el derecho a la vida es fundamental) y que al hacerlo violara deliberadamente los derechos humanos de otros.

Esto significa que no debe existir contradicción entre la Carta y el derecho internacional humanitario, como es el caso de los Convenios de Ginebra o las convenciones sobre derechos humanos. La congruencia que se persigue resulta evidente cuando las sanciones del Consejo de Seguridad exceptúan la importación de alimentos y medicinas.

Se podría argumentar que estas excepciones ya están contempladas en la Carta. El CICR sostiene que éstas tendrían que ser respetadas incluso si las resoluciones de sanciones de la ONU contra alguna nación no hicieran referencia expresa a ellas. Matar por hambre a la población civil o negar su derecho a la atención médica, no está permitido, con sanciones o sin sanciones.

El Artículo 103 de la Carta de la ONU dice que «en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y las obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta». ¿Significa esto que la Carta de la ONU tendría preeminencia sobre las Convenciones de Ginebra? Si lo que se busca es la congruencia entre ambas, esto no sería posible. No obstante, en el caso de los acuerdos comerciales, una resolución de sanciones del Consejo de Seguridad tendría precedencia.

Si la Carta de la ONU se refiere tanto a la paz como a la seguridad y al respeto de los derechos humanos fundamentales, se

espera entonces que el Consejo de Seguridad asuma una responsabilidad explícita tanto por las dimensiones políticas como humanitarias de sus decisiones. Por tanto, al menos dos preguntas debemos hacernos con referencia a los casos de Serbia-Montenegro, Irak y Haití. ¿Han existido de hecho contradicciones entre los objetivos políticos explícitos y las metas humanitarias implícitas? ¿Ha asumido el Consejo de Seguridad responsabilidad por el equilibrio, inherente a la Carta de la ONU, entre las metas políticas y las humanitarias?

¿Funcionan políticamente las sanciones?

El Instituto de Economía Internacional de Washington estudió 116 casos de sanciones en este siglo y concluyó que, desde la perspectiva de la nación o naciones que las impusieron, las sanciones contribuyeron al logro de los objetivos políticos en 41 casos, o sea, una «tasa de éxito» de solo 34 por ciento.

Por supuesto que, además de los objetivos políticos explícitos, existen también, con frecuencia otros implícitos como es aparentar ante la opinión pública, tanto interna como internacional, que se han logrado soluciones. Para un gobierno los objetivos implícitos pueden ser tan importantes como los explícitos, a tal punto que, incluso, puede existir poco interés en alcanzar éstos últimos. La mayor parte de los 116 casos señalados representaron sanciones bilaterales y más del 75 por ciento se produjeron entre 1.955 y 1.990. Sin embargo, no fueron un instrumento efectivo durante la Guerra Fría porque la acción ejercida por alguna de las superpotencias de inmediato provocaba la ayuda de la otra al gobierno afectado.

El estudio hecho en Washington analizó los factores que influyen en el éxito de las sanciones. Entre ellos están los siguientes: a) los objetivos más precisos fueron más fáciles de lograr; b) resultó más fácil alcanzar el éxito cuando los dos países involucrados estaban políticamente relacionados pero eran diferentes en cuanto a tamaño y bienestar económico; c) las posibilidades de ser efectivas aumentaban cuando el país que las imponía no debía depender de la cooperación de otros países o, bien, cuando existía una sólida unidad multilateral; d) sin logros rápidos, los objetivos tendían a diluirse y las sanciones perdían eficacia.

Por otro lado, las sanciones comerciales resultaron menos efectivas que las financieras. La inmovilización de la propiedad y el congelamiento de los activos internacionales y del crédito pueden ser muy eficaces si se quiere influir sobre las políticas y los bolsillos de los funcionarios gubernamentales. En cambio, los embargos

generales de importaciones y exportaciones suelen ser instrumentos de doble filo pues, por lo general, pasan lejos de los ricos, al tiempo que hacen más difícil aún la vida para los vulnerables.

De seguro existirán opiniones encontradas con respecto a si las sanciones actuales funcionan, pero una prueba evidente de su efectividad es preguntar al Consejo de Seguridad si considera que sus metas han sido alcanzadas.

En Haití (véase el recuadro 3), la res-

puesta es no, por cuanto no ha habido una aminoración de las sanciones después de que 16.000 hombres invadieron la isla, reinstalaron al Presidente Aristide y escoltaron fuera del país a los líderes golpistas.

En Serbia-Montenegro (véase recuadro 5), la respuesta es parcialmente afirmativa. Cuando el Consejo de Seguridad confirmó que Serbia-Montenegro había suspendido su participación en la guerra en Bosnia-Herzegovina la premió con el levantamiento simbólico de las sanciones: el

Recuadro 2.1 Haití: ¿sanciones, sanciones a medias o ausencia de sanciones?

La Organización de Estados Americanos y los Estados Unidos impusieron a Haití, en setiembre de 1991, un embargo político y comercial cuando un golpe militar depuso al Presidente Aristide, tras nueve meses de gobierno.

El embargo, con el cual se exigía la restitución del Presidente Aristide, nunca se llevó a la práctica estrictamente. Fue exonerado el comercio con Europa y Japón y con las empresas ensambladoras norteamericanas, las embarcaciones que se dirigían a Haití eran abordadas pero raramente detenidas, los activos en Estados Unidos fueron solo parcialmente bloqueados. La violación a los derechos humanos, incluido el asesinato de seguidores del Presidente Aristide, continuó.

En junio de 1993, ante el constante deterioro de la situación y los derechos humanos, el Consejo de Seguridad consideró que la situación en Haití constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Actuando bajo el mandato del Capítulo VII de la Carta y con el fin de restituir en su cargo al Presidente Aristide, adoptó la Resolución 841 que imponía un embargo de armas y petróleo al país y congelaba los fondos del gobierno en otros países. Se incluyeron algunas excepciones en cuanto a derivados del petróleo como el gas propano de uso doméstico, «en cantidades no comerciales», y para «necesidades humanitarias verificables que estarían sujetas a un adecuado control de entrega y uso» por parte de un Comité de Sanciones.

Tres meses más tarde, el régimen militar haitiano pareció hacer una concesión al firmar un acuerdo con

el Presidente Aristide, en la Isla Gobernador, en el cual se señalaban pasos para el restablecimiento de la democracia y la reinstalación del Presidente. Las sanciones fueron levantadas cuando el parlamento haitiano acordó en agosto reconfirmar el nombramiento del Primer Ministro, según los términos del acuerdo. Las sanciones parecían haber tenido éxito.

Sin embargo, la violencia recrudesció nuevamente. El Consejo de Seguridad decidió reimponer las sanciones mediante la Resolución 873, del 13 de octubre, cuando se le impidió a una embarcación norteamericana, que transportaba tropas de entrenamiento y control, desembarcar en Puerto Príncipe. Al día siguiente, el Ministro de Justicia nombrado por el Presidente Aristide fue asesinado en Puerto Príncipe.

La Resolución 917 del Consejo de Seguridad, del 6 de mayo de 1994, considerando que continuaban los «asesinatos extrajudiciales, los arrestos arbitrarios, las detenciones ilegales, los secuestros, violaciones y desapariciones forzosas (y) la negación permanente a la libre expresión», endureció las sanciones e impuso un embargo comercial general y la prohibición del tráfico aéreo (sin incluir los vuelos comerciales regulares, los cuales fueron, no obstante, embargados por los Estados Unidos).

No fue hasta entonces que el Consejo de Seguridad señaló algunos individuos responsables de la situación en Haití y aplicó sanciones específicas como la prohibición de viaje para los jefes militares y policiales haitianos, sus familias y asociados (aproximadamente 600 personas), e hizo un llamado a los

gobiernos y Estados para que congelaran los activos de estas personas. Además de la restitución del Presidente Aristide, la Resolución perseguía también lograr la renuncia de los tres dirigentes del golpe de Estado de 1991 y, en el caso particular de dos de ellos, su salida de Haití.

Seis semanas después del endurecimiento de las sanciones, el Secretario General de las Naciones Unidas informó que existía poco progreso en la implementación de los acuerdos de la Isla Gobernador. Más bien, se hacía visible un agudo deterioro de los derechos humanos y se establecían nuevos patrones de represión. Los asesinatos políticos continuaban y el nivel de seguridad era inestable. El Secretario General resumió así la situación: «las tensiones han aumentado como consecuencia del... creciente impacto de las sanciones económicas, de la represión continua y de la crisis humanitaria».

A finales de setiembre, 16.000 hombres, en su mayoría norteamericanos, invadieron Haití, reinstalaron al Presidente Aristide y enviaron a los líderes golpistas fuera del país. Pero no fueron las sanciones las que lograron estas metas. Las pérdidas vinculadas directamente con la intervención fueron pocas. Por el contrario, el Centro de Estudios de Población y Desarrollo de Harvard ha afirmado que las sanciones provocaron un aumento considerable en la mortalidad infantil. Este punto de vista fue rebatido. No obstante, la presunción de que las sanciones cobran menos vidas que las fuerzas armadas difícilmente encuentre respaldo en el caso de Haití ■

tráfico aéreo y ferroviario se ha reiniciado y se han permitido los intercambios deportivos y culturales

En Irak (véase recuadro 4 y 6), la respuesta es incierta. El cuerpo de la ONU encargado de velar por el desarme de ese país, informó haber cumplido la mayor parte de sus tareas tras cuatro años de sanciones y reconoció la cooperación ofrecida por el gobierno. Este, además, reconoció a Kuwait. No obstante, el Consejo de Seguridad, dividido en este caso, no hizo reconocimiento alguno a Irak y aún persiste el desacuerdo sobre qué condiciones debe cumplir este país para que le sean levantadas las sanciones.

Impacto humanitario

Diferentes Estados tienen diferentes intereses y, consecuentemente con los de cada uno, describirán de manera distinta los costos humanos de las sanciones. Así, los proponentes de las sanciones, como quieren que sean limpias y efectivas, tienden a desvalorizar los informes sobre creciente desnutrición o mortalidad infantil. Si se demuestra la existencia de sufrimiento, pueden argüir que lo único que se necesita es un seguimiento cuidadoso y una ayuda humanitaria apropiada.

Los oponentes, particularmente los Estados sancionados, buscan achacar a las medidas coercitivas la culpa de todos los males, incluidas las penurias que pueden ser de su propia responsabilidad. No obstante, es posible encontrar hechos verdaderos en medio de tanta información deliberadamente tergiversada.

Las sanciones tienen dos tipos de impacto humano negativo. Uno, que no es intencional y puede ser de corta duración, es el resultado de definiciones ambiguas sobre las «excepciones humanitarias» en las resoluciones del Consejo de Seguridad, de pobres procedimientos de trabajo y de Comités de Sanciones opacos y lentos. El otro es de larga duración y de naturaleza sistémica. Constituye el resultado de una política orientada al confinamiento de una sociedad.

Los Comités de Sanciones, bajo el mandato del Consejo de Seguridad, impiden la entrada de todo tipo de bienes al país y deciden, además de alimentos y medicinas, qué otros productos o servicios pueden considerarse excepciones humanitarias. Sus instrucciones convierten la tarea en algo negativo al fomentar un escrutinio excesivo sobre la naturaleza humanitaria de todo bien.

Como se afirma en el recuadro 5, caso de Serbia, los Comités de Sanciones perpetúan, desde el punto de vista humanitario, dos problemas. Primeramente, optan por enfoques restrictivos, reforzados por

un exagerado «consensualismo» en la toma de decisiones, que favorecen la exclusión de artículos humanitarios que podrían tener una doble función como, por ejemplo, los ingredientes farmacéuticos para el tratamiento del agua. Al hacerlo, excluyen componentes que podrían prevenir o contribuir a aliviar la enfermedad. En segundo lugar, sus lentos procedimientos de trabajo causan enormes retrasos en el envío de alimentos y artículos médicos que están claramente exceptuados de las sanciones. Esto afecta a todas las organizaciones humanitarias, incluyendo las agencias de la ONU.

En ninguno de los tres casos anteriores (Haití, Irak y Serbia-Montenegro), las agencias de la ONU fueron eximidas de las sanciones. Por ejemplo, en la antigua Yugoslavia, la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), recibió el mandato de proteger y apoyar las actividades humanitarias de las agencias de la ONU. UNPROFOR estaba exenta de sanciones. Sin embargo, ni el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) ni otras agencias, cuyas acciones debía proteger UNPROFOR, lo estaban.

De estos tres casos recientes emerge una imagen de meses de confusión y desorden antes de que los procedimientos de sanciones se encuentren a disposición para permitir que al menos un poco de alimento, medicina y otros artículos humanitarios puedan llegar a los grupos vulnerables. Lo anterior ha creado grandes dificultades y sufrimientos en Serbia-Montenegro, Irak y Haití. La aparente insensibilidad o el rechazo de parte del Consejo de Seguridad de las consecuencias humanitarias de sus decisiones y la falta de coordinación entre los cuerpos políticos y humanitarios de la Naciones Unidas han exacerbado más aún esta situación.

Al evaluar el impacto sistémico y a largo plazo, hay dificultad en separar las sanciones de otros problemas. Por ejemplo, en Haití y Serbia-Montenegro aquellas fueron impuestas a sociedades que ya estaban en crisis.

Serbia-Montenegro ya había iniciado el proceso de tránsito de una planificación centralizada a una economía de mercado cuando Yugoslavia empezó a disgregarse. El retiro de los subsidios, los recortes en el presupuesto social y la incipiente privatización de los servicios de salud, ya habían afectado las condiciones de vida de la población. Además, el empeoramiento de la relaciones entre las antiguas repúblicas federadas interrumpió los lazos existentes entre productores, comercializadores y consumidores en la anterior economía integrada. Las plantas industriales agotaron las reservas de materias primas y

los suplementos médicos producidos en una república ya no se encontraban a disposición de la vecina. Además, la guerra es cara. Las estimaciones de costos en Serbia-Montenegro varían entre 1,5 y 7 mil millones de dólares USA. En Haití, según el Centro para Estudios de Población y Desarrollo de Harvard, las sanciones fueron «sobrepuestas a una crisis de gobernabilidad, un golpe de Estado, la incapacidad administrativa de un gobierno de facto, una atmósfera de violencia política y de represión, y las actividades evasivas y de mercado negro del sector empresarial privado» En Irak se acordaron tras una guerra que destruyó tanto la sociedad como la infraestructura, incluida la red de abastecimiento y tratamiento del agua potable y de las aguas negras.

Un cuidadoso tratamiento de interpretación de datos indica que el impacto de las sanciones en estos tres casos es claro, a pesar de sus similitudes y diferencias.

Impacto económico

La prohibición de la importación y la

exportación y el congelamiento de los activos causó el cierre de la industria comercial, redujo el ingreso público y privado, el gasto público y elevó las tasas de desempleo. Estos efectos tuvieron un mayor impacto en Serbia-Montenegro y en Irak por ser sociedades de ingresos medios con mayor integración en la economía internacional que Haití, un país rural, el más pobre del hemisferio occidental. En Serbia-Montenegro, más del 30 por ciento de su fuerza de trabajo, 2,2 millones de personas, se encuentran desempleadas y una cantidad similar goza de permisos pagados de trabajo. En Haití, casi la mitad de la fuerza de trabajo del sector formal, 300.000, fue despedida.

En los tres casos, el confinamiento económico ha producido una escasez de bienes y, por consiguiente, inflación. La inflación en Serbia-Montenegro había alcanzado, en diciembre de 1993, la cifra de varios millones porcentuales. Sin embargo, el proceso se detuvo ostensiblemente cuando el nuevo dinar fue estabilizado a nivel del marco alemán, en enero de 1994. En Irak, la tasa de inflación a finales de 1994

Recuadro 2.2 Irak - sanciones y seguridad

Mediante la Resolución 661, del 6 de agosto de 1991, el Consejo de Seguridad impuso a Irak sanciones comerciales, incluyendo el congelamiento de sus activos. Estas exceptuaban los «abastecimientos de estricta necesidad médica y, en circunstancias humanitarias, los alimentos». Para definir «las circunstancias humanitarias», la Resolución le solicitaba al Secretario General de la ONU informar al Comité de Sanciones sobre la disponibilidad de alimentos en Irak y sobre la situación de los niños, los enfermos, los ancianos y las mujeres embarazadas.

El Consejo de Seguridad definió las condiciones para el cese del fuego en la Resolución 687, del 3 de abril de 1991. Las pesadas condiciones impuestas a Irak en esta «Madre de todas las Resoluciones», se comparan con las del Tratado de Versalles después de la Primera Guerra Mundial. La Resolución especifica tres tipos de demandas: el desarme unilateral, la compensación por el daño infligido durante la ocupación y la guerra y la aceptación del límite fijado entre Irak y Kuwait en 1963.

Se responsabilizó a una Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM) llevar a la práctica y verificar la destrucción de las armas

químicas y biológicas de Irak, de sus misiles balísticos de medio y largo alcance, así como establecer mecanismos de control para asegurar que esta capacidad bélica no fuera restaurada. La Resolución 687 confirmó que las circunstancias humanitarias eran tales que las importaciones de alimentos debían permitirse, previa notificación al Comité de Sanciones.

Mediante la Resolución 706, del 15 de agosto de 1991, se autorizó a Irak a vender hasta 1,6 mil millones de dólares USA de sus reservas de petróleo, siempre y cuando depositara en una cuenta administrada por la ONU el dinero producto de la venta y este se destinara a comprar alimentos y medicinas para el pueblo iraquí y a compensar y reembolsar los costos de la Comisión Especial de la ONU (UNSCOM). Irak no estuvo de acuerdo con los términos de esta resolución y no ha vendido petróleo.

Por más de dos años Irak no cooperó con las demandas de desarme, especialmente en cuanto a la verificación y control. No obstante, en noviembre de 1993 Irak aceptó las condiciones del Consejo de Seguridad y la Comisión Especial de la ONU pudo empezar su tarea. En junio de 1994, esta Comisión

informó que había eliminado las reservas de armas químicas de Irak.

Según comunicó el Secretario General al Consejo de Seguridad, el 7 de octubre de 1994, el sistema de control internacional era el más integral jamás establecido en el área de control de armamentos». Se reconoció la cooperación de Irak y el Secretario General se mostró optimista al indicar que se consideraría el levantamiento de sanciones cuando el sistema estuviera en operación.

Pocos días antes del informe de octubre de la Comisión Especial, un movimiento de tropas iraquíes provocó una nueva crisis en el Golfo. A pesar del posterior reconocimiento iraquí de la frontera Irak-Kuwait, el tema del levantamiento de sanciones parece estar fuera de la agenda del Consejo de Seguridad en el futuro cercano.

¿Han resultado efectivas las sanciones impuestas a Irak para lograr los objetivos definidos en la Resolución 687? La respuesta no es concluyente. No todas las demandas del Consejo de Seguridad se han alcanzado y el informe positivo de la Comisión Especial sufrió menoscabo con las acciones de Irak en octubre de 1994. El Consejo de Seguridad aún no se decide. ■

era de varios miles porcentuales; los precios de los alimentos habían aumentado 370 veces entre 1.990 y 1.994. La tasa de intercambio aumentó de tres a 550 dinares por dólar en ese mismo periodo.

La inflación limita la capacidad de compra a nivel doméstico. Una investigación realizada por la Federación Internacional y la Sociedad Yugoslava de la Cruz Roja en Serbia-Montenegro demostró que el ingreso doméstico real en 1.994 se encontra-

ba un 10 por ciento por debajo del existente en 1.990. El año pasado, una familia requería cuatro salarios promedio para satisfacer sus necesidades nutricionales. De hecho, la clase media en Serbia-Montenegro desapareció. La proporción entre el grupo de ingreso más alto y el más bajo decreció entre 1.990 y 1.994 de 16 a 4. Se estima que aproximadamente 2,2 millones del total de la población de Serbia-Montenegro (10,5 millones de personas) viven

Recuadro 2.3 Serbia-Montenegro: experimentando con la asistencia

Las sanciones le fueron impuestas a Serbia-Montenegro para detener su participación en Bosnia-Herzegovina. En las Resoluciones de la ONU 757, 787 y 820, adoptadas entre el 30 de mayo de 1.992 (justamente después del sitio de Sarajevo) y el 17 de abril de 1.993, el Consejo de Seguridad fue, paulatinamente, prohibiendo a Serbia-Montenegro el comercio y la transferencia de fondos, incluidas las transferencias individuales. También prohibió el tránsito aéreo, el intercambio deportivo y cultural y la cooperación técnica y científica, así como el transporte de diversas mercancías, entre ellas el petróleo, el aceite y el carbón. Los fondos de esa república en otros países se congelaron y se prohibió la prestación de servicios no financieros a personas y organizaciones.

Se hicieron algunas excepciones para la importación de abastecimientos médicos, alimentos y otras «mercancías humanitarias esenciales». Asimismo, se permitieron aquellos «servicios cuya prestación podría ser necesaria para fines humanitarios o de otra índole». Estos debían ser aprobados caso por caso por el Comité de Sanciones.

¿Han logrado las sanciones contra Serbia-Montenegro los objetivos del Consejo de Seguridad? Desde el punto de vista del Consejo de Seguridad la respuesta es sin duda afirmativa, aunque parcial. En setiembre de 1.994, esa república adoptó sus propias sanciones contra las zonas de Bosnia-Herzegovina que se encontraban bajo control serbio y aceptó la presencia de observadores civiles internacionales, a lo largo de su frontera, como medida para obligar a los serbios bosnios a aceptar el plan de paz del Grupo de Contacto. Cuando los observadores internacionales informaron que efectivamente la frontera estaba cerrada, el Consejo de Se-

guridad reconoció la cooperación de Serbia-Montenegro y suavizó las sanciones. En octubre de 1.994 se dejaron sin efecto las disposiciones que pesaban sobre el tránsito aéreo y sobre el intercambio cultural y técnico. A finales de 1.994 todas las demás sanciones permanecían en vigor.

Si Serbia-Montenegro es considerada un ejemplo exitoso de uso de las sanciones, también es demostrativa de la forma cómo una definición restrictiva del concepto de «humanitarismo» y la falta de preparación de un Comité de Sanciones se conjugan para causar sufrimiento humano.

Este Comité de Sanciones debía aprobar el abastecimiento humanitario dirigido a Bosnia-Herzegovina y transportado a través de Serbia. Así, por ejemplo, en 1.993, el Comité cuestionó la necesidad de repuestos y de tubería, dirigida a reparar el sistema de aprovisionamiento de agua en la zona sitiada de Srebrenica en, Bosnia. En otra ocasión, un miembro permanente del mismo Comité insistió reiteradamente en que cada pieza de un «scanner» para detectar cáncer infantil fuera solicitada de manera individual.

Con frecuencia, el Comité de Sanciones retrasó el otorgamiento de permisos para suministros médicos y de otro tipo necesarios para los programas dirigidos por organizaciones humanitarias.

Serbia-Montenegro llegó a producir, antes del conflicto, hasta un 85 por ciento de sus productos farmacéuticos, aunque para hacerlo necesitaba importar muchos ingredientes para su preparación. Sin embargo, el Comité de Sanciones no aceptó estas importaciones lo que ocasionó una repentina interrupción en el abastecimiento, así como severas limitaciones y penurias para todas las

personas que requerían medicamentos. Se llegó al punto que la quimioterapia para el cáncer fue suspendida y el acceso a los anestésicos fue limitado. Actualmente, la Federación Internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otras agencias dirigen un sistema para la importación de drogas esenciales para las farmacias y otras instalaciones de salud. Algunas necesidades específicas como, por ejemplo, la quimioterapia para niños con cáncer infantil, no están satisfactoriamente cubiertas.

El Comité de Sanciones debía proporcionar, caso por caso, un certificado de no haber objeción para muchos artículos que sin duda estaban exentos de sanción. Al principio este hecho ocasionó importantes retrasos pues el Comité no estaba preparado ni contaba con suficiente personal para mantener el ritmo de las solicitudes. Los convoyes de la ONU esperaban durante semanas; algunas drogas sobrepasaron su periodo de expiración. La provisión se tornó particularmente difícil para algunas ONG que no tenían acceso formal al Comité y que debían tramitar sus solicitudes a través de gobiernos o de otras organizaciones humanitarias.

Finalmente, el Comité de Sanciones en Serbia-Montenegro aprobó un procedimiento mediante el cual se permitía a ACNUR someter solicitudes «en bloque» en nombre de la comunidad asistencial. Aún cuando este procedimiento ha suavizado y acortado el proceso de autorizaciones, ha colocado al ACNUR en una difícil situación de intermediaria. De hecho, la agencia asume el papel del Comité de Sanciones cuando revisa y acepta las solicitudes de otras organizaciones. Por su parte, el Comité hace responsable a ACNUR de las acciones de esas mismas organizaciones. ■

Recuadro 2.4 Irak : deslizando hacia la indigencia y la vulnerabilidad

Con más de tres y medio millones de niños en riesgo, más de medio millón de ellos menores de cinco años carentes de alimentos y de medicamentos, los iraquíes venden todo lo que tienen para sobrevivir

El Jefe Médico, Dr. Tariq Abbas Hady, no sabe qué hacer. En el hospital infantil Ibn-Baladi, que presta servicios en un escuálido distrito de Ciudad Saddam, en Bagdad, acaba de decir a la madre de un varón de ocho meses de edad que no tiene la medicina para curar a su hijo.

La vida del niño está en peligro y no debería estarlo. Hace un mes fue hospitalizado debido a una gastroenteritis leve, pero ha empeorado desde entonces. Actualmente se encuentra en un severo estado de desnutrición y con solo 50 por ciento de posibilidades de sobrevivir.

«Vivo en una pesadilla,» afirma el médico. «Se trata de un caso muy simple, el medicamento que necesita es común pero en Bagdad no se puede conseguir. Tampoco existen alternativas apropiadas. ¿Díganme por qué tiene que suceder esto? ¿Merecen nuestros niños este sufrimiento? Están muriendo de cosas tontas frente a mi y soy impotente».

La carencia de drogas y alimentos está recogiendo una aterradora cosecha en Irak pues, aunque el sistema de salud está teóricamente exonerado de sanciones, no puede comprarlos. Las drogas se encuentran en pocas cantidades o simplemente no existen. El que una vez fuera un excelente sistema de atención está colapsando.

Una misión reciente, realizada para verificar el progreso del programa de socorro de alimentos y medicinas de la Federación, reveló lo siguiente:

- El fluido para infusiones intravenosas es tan escaso que los niños en los hospitales a veces se rotan para usar el gotero. Las limitadas existencias de jeringas desechables implica que cada una de ellas es utilizada varias veces. La posibilidad del surgimiento de un brote de hepatitis B es evidente y el riesgo de contaminación por el VIH es preocupante

- La falta de drogas en los centros de lucha contra la leucemia afecta la continuidad de los tratamientos. La interrupción de estos en los niños

significa inevitablemente la muerte

- Pobre estado nutricional de los niños hospitalizados, especialmente fuera de Bagdad. En un hospital materno-infantil se descubrió que el 80 por ciento de los niños estaban desnutridos.

- Las enfermedades estacionales se observan durante todo el año. Además de una alta incidencia, la diarrea de verano también se presenta ahora en el invierno y las infecciones respiratorias agudas en el verano. Las causas son la mala nutrición, la mala calidad del agua y la ruptura de los sistemas de calefacción domésticos. Además, los doctores carecen de los medicamentos para tratar a las víctimas. La mortalidad crece, especialmente entre los niños y los ancianos.

- Casi un 22 por ciento de los nacimientos corresponden a niños prematuros o de muy bajo peso. Esta cifra, según la Media Luna Roja de Irak, es cinco veces superior a la que existía antes de la Guerra del Golfo. Se culpa de esta situación a la mala nutrición y al estado de estrés de las madres. La atención para estos niños es muy insuficiente ya que se carece de preparados lácteos especiales y muchos respiradores e incubadoras están rotos.

- Del total de 3,5 millones de iraquíes que, en opinión de la Federación Internacional, pueden considerarse vulnerables, 125.000 tienen menos de un año de edad y más de 500.000 menos de cinco años.

La desnutrición tiene una amplia cobertura y está aumentando. Nagia Hantoosh, de 40 años, cubierta totalmente de pies a cabeza, espera pacientemente en una fila para obtener comida en Bagdad. Esta mujer, madre de ocho hijos, atraviesa la capital de 8 millones de habitantes para conseguir una ración de alimento sin la cual su familia estaría más hambrienta de lo que está. Doscientas otras mujeres esperan, como ella, en el campo para ferias de la ciudad donde la Media Luna iraquí distribuye comida a 4.000 de las familias más necesitadas.

La Cruz Roja iraquí hace lo que puede con las 5.600 toneladas de víveres que la Federación le envió para desarrollar un programa nacional de socorro durante nueve meses. No obstante, esta cantidad apenas alcan-

za para menos del 10 por ciento de todos los necesitados.

Antes de la guerra del Golfo y de las sanciones, la vida de Nagia era confortable. Casada con un maestro de árabe, ella se sentía orgullosa de su hogar y soñaba con un futuro brillante para sus hijos.

Hace cinco años con el salario de su marido era posible comprar las cosas esenciales e incluso algún lujo extra. Pero, el valor de su salario ha colapsado. El 1989, un dinar iraquí (DI) equivalía a más de tres dólares USA. Hoy día un dólar norteamericano vale aproximadamente 550 dinares iraquíes. Con su ingreso mensual de 3.000 dinares apenas es posible comprar dos cartones de leche.

Existen quienes viven en condiciones peores que Nagia. Muchas personas tratan de subsistir con salarios mensuales de 1.000 dinares. Los pensionados reciben aproximadamente la misma cantidad de salario. En muchos mercados de Bagdad el kilo de frijoles blancos cuesta 640 DI, el de arroz 280 DI, el de aceite de cocina 600 DI. Si consideramos que el valor de la carne de res y de cordero es de 700 DI, comprobaremos que la carne está, por lo general, fuera de la capacidad de una mayoría de bolsillos.

Aquellos que, junto con Nagia, esperan su ración mensual de 28 kilos de arroz, de seis kilos de lentejas y 3 kilos de aceite de cocina hacen fila a un lado de la tienda. Al otro lado, hacen otra fila miembros de los consejos comunitarios que, dejados fuera cuando la cuota de beneficiarios fue establecida, aparecen siempre con la vana esperanza de obtener algo de comida.

Kerima Jabar Adim, de 37 años, mira con envidia a Nadia cuando ésta se dirige a su casa. Madre de siete hijos, habitante de la ciudad Saddam, Kerima debe contentarse con alimentar a sus hijos con pan y melaza. Su apartamento de dos aposentos se encuentra casi vacío pues se ha visto forzada a vender todo el mobiliario para comprar comida y medicamentos.

Esta es una historia común en Bagdad. Incluso aquellas familias que una vez fueron acaudaladas están vendiendo sus reliquias familia-

bajo la línea de la pobreza y, de estos, medio millón en la pobreza extrema. En Irak el valor del ingreso doméstico ha sufrido de igual manera. Para poder comprar un kilo de leche en polvo un trabajador público o un médico deben trabajar entre tres semanas y dos meses. Entre los grupos más golpeados por la inflación se encuentran aquellos con salarios fijos como los empleados públicos y los pensionados. Muchos han vendido sus bienes y han sacado a los niños de las escuelas para atraer más ingresos a sus familias.

En Haití, el embargo de petróleo ha afectado a casi toda la población al lesionar seriamente el sistema de transporte en las áreas rurales, reducir el acceso a los servicios de salud, afectar la distribución de alimentos y limitar el comercio minoritario. Debido a que el precio del gas para cocinar se fue haciendo paulatinamente prohibitivo, las familias cortaron gran número de árboles con el fin de utilizarlos como combustible.

Ya en 1.990 Irak producía solo un tercio de los alimentos que necesitaba. Las sanciones vinieron a agravar la situación al provocar escasez de fertilizantes y semillas. En conjunto, la producción doméstica de alimentos y la ayuda alimentaria externa, solo cubren el 60 por ciento de las necesidades nacionales. Las autoridades iraquíes proveen a todas las personas (con excepción de los habitantes de tres provincias del norte) una ración básica de alimentos. A finales de 1.994 esta ración representaba apenas un 40 por ciento de las necesidades individuales de calorías.

A pesar de las exenciones para alimentos y medicinas, existe escasez de estas mercancías (excepto de alimentos en Serbia-Montenegro) y los servicios de salud han declinado. El congelamiento de los activos en el exterior impide las importa-

ciones y hace que los Estados deban depender de una organización externa para identificar las necesidades, buscar el financiamiento y solicitar el respectivo permiso de importación al Comité de Sanciones.

Las agencias que operan en Serbia-Montenegro y en Irak solo pueden proporcionar apoyo para servicios básicos. El mantenimiento y el reemplazo de equipo médico y de otros se haya muy descuidado. El Programa de Cooperación Humanitaria de la ONU para Irak recibió solo un 25 por ciento de las respuestas esperadas al llamamiento para 1.994/95, lo que redujo sus objetivos de proporcionar «un mínimo nivel de ayuda vital a algunos de los grupos más vulnerables».

Además, los abastecedores comerciales y los transportistas están por lo general reuñentes a prestar servicios en países objeto de sanciones, incluso si se les paga por adelantado y si se cuenta con el permiso del Comité de Sanciones.

Impacto social y de salud

El número de víctimas es alto aunque la situación varía entre los tres países. Considerando el nivel de vida inicial en Serbia-Montenegro, el declive económico general no se reflejará en las estadísticas de salud inmediatamente. No obstante, la cobertura de inmunizaciones ha decrecido, la tuberculosis, la polio y el sarampión han reaparecido entre la población infantil. Se han producido varias epidemias de infecciones gastrointestinales e intrahospitalarias. Los médicos de Belgrado reportan un número creciente de escolares desnutridos.

En Haití, la inexistencia de información confiable y la complejidad de la crisis dificulta medir el impacto real de las sanciones. Al respecto, hubo quienes se opusieron a los datos brindados por el Centro de

res y sus carpetas persas. Su cubertería de plata se subasta al mejor postor. Los pobres, que han vendido todo lo que tenían para comprar comida, llenan de basura la que hace cinco años fuera una de las más prósperas capitales del Medio Oriente.

La cabras «pastan» en la basura de ciudad Saddam y los indigentes buscan su alimento en ella. Los vecindarios se han convertido en una amenaza para la salud al acumularse en ellos la basura debido a que con frecuencia los camiones recolectores se descomponen y en el Irak sancionado es difícil conseguir repuestos.

Kerina nos ofrece té en su apartamento vacío donde lo único que

queda es un televisor roto y un armario. Cuando el salario de su marido, un agente de seguros, resultó insuficiente para cubrir las necesidades, Kerina hizo lo que hacen la mayoría de las mujeres: vendió sus joyas, seguidamente su mobiliario, su cama y su ropa. Seguirá el televisor, el armario y la refrigeradora. Después de eso no quedará nada.

La decisión del gobierno, el otoño pasado, de reducir en un 40 por ciento la ración alimentaria fue un golpe mortal para la gente si consideramos que anteriormente el gobierno aportaba un 70 por ciento del mínimo de calorías necesarias.

Ella prefiere no pensar en el

futuro aunque le preocupa la salud de sus hijos. La última vez que llevó a un hijo a la policlínica, el médico prescribió un medicamento que fue imposible de hallar en la farmacia estatal. Kerima tuvo que pagar privadamente 750 DI, lesionando más aún el presupuesto familiar.

Una buena dieta es una poderosa medicina preventiva. Kerina quería ofrecer leche a sus hijos más pequeños, de tres, cinco y siete años, pero simplemente no puede costearlo. ¿Fruta? Tampoco. Ella ríe. Tiene las mismas posibilidades de conseguir fruta como de servir carne en su mesa. Esto es, si tuviera una mesa. ■

Población y Desarrollo de Harvard, el cual en 1993, extrapoló a todo el país los datos obtenidos en una región. Según estos datos, aproximadamente 1.000 niños más que morían por mes en Haití, con respecto a la mortalidad infantil antes de las sanciones, podían atribuirse a éstas.

Independientemente de cuál sea el estimado real (de hecho la tasa de mortalidad en menores de cinco años - 133 niños muertos por cada 1.000 nacidos - es de las más altas del hemisferio occidental), las agencias humanitarias han debido alimentar a un número creciente de niños haitianos durante todo el periodo de vigencia de las sanciones.

Una misión de la Federación Internacional que visitó Irak en 1.994, después de cuatro años de sanciones, describió la situación como un desastre. Hay evidencia de que la tasa de mortalidad infantil ha crecido tres o cuatro veces en relación al nivel anterior, lo que significa decenas de miles de niños. Según estudios independientes, la desnutrición ha crecido drásticamente. El daño causado en las instalaciones sanitarias, las débiles medidas de control epidemiológico y la carencia de agua potable han favorecido la emergencia de enfermedades relacionadas con el agua tales como la tifoidea, el cólera y la hepatitis A. La malaria, que estuvo ausente por muchos años, ha reaparecido con un número alarmante de casos.

Los hospitales y las farmacias sufren una enorme escasez de drogas vitales, de quimioterapia para el cáncer, de reactivos de laboratorio, de anestésicos, de desinfectantes, de repuestos y recursos para el mantenimiento del equipo médico. Todo ello ha creado una situación en la cual los hospitales ya no pueden ofrecer tratamientos, no es posible hacer cirugías y los niños mueren de cáncer curable. Las necesidades exceden los recursos de las agencias que trabajan en Irak.

En los tres casos, el número de solicitantes de ayuda ha crecido constantemente. Las agencias humanitarias, al principio orientadas a asistir principalmente a los grupos más vulnerables, han identificado un número creciente de necesitados entre la población general. En 1.993, los programas de la ONU en Serbia-Montenegro empezaron a incluir entre sus beneficiarios a 150.000 «casos sociales», además de los 500.000 refugiados y desplazados. En 1.994 el programa de cocina popular, impulsado y apoyado por la Cruz Roja de Yugoslavia y la Federación Internacional, recibió también un número creciente de beneficiarios.

Los tres países, además de ver afectado su nivel nutricional y la salud física, han experimentado un deterioro en la salud mental y social. Ciudadanos que habían

sido respetuosos de la ley, ahora se ven involucrados en el mercado negro como una forma de llevar alimento a sus familias. Muchos más que antes viven del contrabando y los ladrones proliferan.

El nivel de los servicios sociales decrece conforme los empleados públicos y los trabajadores de la salud dejan sus empleos para ganar más dinero y buscar comida. La incidencia de la ansiedad, la depresión y el suicidio aumentan conforme las personas se sienten incapaces de detener el descenso en sus condiciones de vida. La idea de que la población sometida a un régimen de sanciones se volcará contra sus dirigentes y los responsabilizará de su situación, no tiene asidero en ninguno de estos tres casos.

Conclusiones

El balance, tras estos años de sanciones contra Serbia-Montenegro, Irak y Haití, parece indicar que se ha producido un mínimo de dividendos políticos a un alto costo humanitario.

Existen dilemas filosóficos inherentes a la Carta de la ONU, entre la paz y la justicia y entre los derechos humanos y la soberanía de los Estados. La experiencia de aplicación de las sanciones agrega a estos una contradicción práctica entre la paz y los derechos humanos.

Los Estados que imponen sanciones a través del Consejo de Seguridad deben estar preparados para encarar el problema de la proporcionalidad: ¿qué grado de sufrimiento puede ser aceptablemente infligido contra una población para obtener cierto objetivo político? ¿qué nivel debe alcanzarse antes de que las sanciones puedan levantarse? Esto no pretende cuestionar el uso de las sanciones, después de todo, las alternativas diplomáticas pueden resultar inefectivas y la acción militar demasiado drástica. Las sanciones son una herramienta legítima de la ONU pero deben utilizarse con la debida consideración por las vidas de aquellos que están atrapados en medio de la disputa, al igual que cuando se provoca una guerra se debe tener en cuenta el futuro de la población civil.

Hay cosas que se pueden hacer para mejorar la situación actual. En el apéndice a la Agenda de Paz, hecha pública en enero de 1995, el Secretario General de la ONU hacía un llamado para establecer un mecanismo que permita *estimar* el efecto humanitario de las sanciones antes de que sean adoptadas, *dar seguimiento* a su aplicación, *medir* sus efectos después de impuestas, *explorar* mecanismos para apoyar a los países vecinos que resulten colateralmente afectados y *asegurar* la entrega de ayuda humanitaria a los grupos vulnerables. El

desarrollo de un mecanismo de este tipo sería una gran aporte para enfrentar los dilemas humanitarios que surgen por la imposición de sanciones.

Más específicamente, el impacto humanitario de las sanciones podría reducirse si el Consejo de Seguridad, sobre la base de una lista de excepciones acordada previamente, exime a las agencias de la ONU y a otras reconocidas agencias humanitarias de las restricciones contempladas en las sanciones.

Para evitar la repetición de tragedias pasadas, se debe recuperar y registrar sistemáticamente lo que es la memoria colectiva de aplicación de sanciones, recurriendo para ello a muchas personas, particularmente de las agencias de la ONU, que han aprendido a manejar las sanciones en medio de restricciones.

Los abastecimientos humanitarios no deben politizarse, como sucedió en Irak, al ligar cualquier importación que utilice fondos de los países sancionados con el logro de objetivos políticos. Esta vinculación sugiere que la asistencia humanitaria a quienes sufren está condicionada a que el país sancionado efectúe una determinada acción política. Lo anterior es contrario al espíritu de neutralidad e imparcialidad que debe caracterizar la ayuda humanitaria.

La Comisión Interagencial Permanente de la ONU, presidida por el DAH, está iniciando una revisión de los asuntos relacionados con las sanciones. Los procedimientos deberán haberse mejorado sustancialmente la próxima vez que el Consejo de Seguridad decida imponerlas.

No obstante, algunos asuntos claves podrían quedar sin resolver. Por ejemplo, los países sancionados son generalmente aislados por los demás gobiernos, incluyendo a los principales donantes. Pero esto resta efectividad a las alertas de crisis que solo tendrán sentido si logran provocar una respuesta adecuada y oportuna. Un caso concreto: a pesar del control ejercido y del énfasis puesto por UNICEF en el sufrimiento de los niños en Irak, solo fue posible obtener un 25 por ciento de financiamiento para el programa humanitario de la ONU en este país en 1.994. De las 40 ONG que trabajan en Irak, solo 4 lo hacen en las zonas central y sur, donde las condiciones son probablemente peores que las existentes en la zona norte en la cual opera la ONU. Un desbalance similar existe entre Serbia-Montenegro y Croacia.

Son muchas las agencias que actualmente se adhieren a los principios contenidos en el Código de Conducta para organizaciones que trabajan en el socorro humanitario. Este Código, del que se habló en el *Informe Mundial sobre Desastres 1994* y al cual se hace referencia en el capi-

tulo 16 de este Informe, destaca, de manera específica, el problema de la proporcionalidad en la asistencia. Las agencias que suscriben el Código se comprometen a brindar asistencia «independientemente de la raza, credo o nacionalidad de los receptores y sin ninguna distinción adversa de ningún tipo». Luego afirma que «el sufrimiento humano debe aliviarse dondequiera que se encuentre; la vida humana es tan valiosa en una como en otra parte de un país. Por tanto, nuestra provisión de asistencia reflejará el grado de sufrimiento que busca aliviar».

Si se desea ser fiel a estos principios, tanto los operadores humanitarios como quienes financian sus actividades deben considerar cuidadosamente la forma cómo trabajar en los países sujetos a sanciones. ¿Enfrentan sus programas realmente las necesidades de los más vulnerables? ¿Se brinda la ayuda de manera proporcional a las necesidades, en todo el territorio o país?

La puesta en práctica de sanciones, en su mayoría «después del evento», las han convertido en un castigo, más que en una medida preventiva. Ellas no pueden ser un sustituto tardío de lo que la comunidad internacional fue incapaz de hacer para prevenir las amenazas contra la paz. La experiencia práctica nos urge a desarrollar otros métodos para la prevención y resolución de conflictos, incluidos los del Capítulo VI de la Carta de la ONU, Resolución Pacífica de Disputas

En conclusión, las sanciones globales pueden tener consecuencias humanitarias tales que lleguen a crear una contradicción de hecho entre los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Más aún, su limitada eficacia política parece totalmente desproporcionada en relación con su costo humano. En tanto las sanciones continúan siendo en esta era posterior a la Guerra Fría un instrumento legítimo de la ONU, ubicado entre la diplomacia y el uso de la fuerza, resulta urgente revalorizar su práctica. Para las agencias humanitarias, comprometidas bajo estrictos criterios de neutralidad e imparcialidad, a aliviar el sufrimiento humano cuando sea y donde sea que se presente, las preocupaciones sobre la práctica actual de las sanciones aún persisten: desean que se modifiquen para minimizar su efecto negativo sobre aquellos con menor capacidad de hacerle frente.

Debemos reafirmar que la población civil atrapada en medio de una disputa, conflicto o situación de otro tipo, mantenga su derecho a la atención médica, existan o no sanciones, y que el matar por hambre a la población civil es un hecho inaceptable, hayan sanciones o no. ■