
Las sanciones como instrumento de política exterior en temas de seguridad nacional, narcotráfico y libertad religiosa: el caso de Estados Unidos

*Rosalva A. Ruiz Paniagua**

Introducción

El fin de la guerra fría ha afectado la política exterior y de seguridad nacional de Estados Unidos de diferentes formas. De entrada, la desaparición de la amenaza soviética trajo consigo una reconceptualización de la seguridad nacional estadounidense, cuya principal característica consiste en la ampliación de dicha noción. Al aspecto militar, prioritario en la concepción de guerra fría, se incorporan otros elementos que habían ocupado un lugar secundario, a los cuales se otorga ahora una nueva importancia: los aspectos económicos y políticos (democracia y derechos humanos), así como las nuevas amenazas globales (crimen organizado, narcotráfico y problemas ambientales).

Para Estados Unidos, la caída del sistema socialista, la derrota de la Unión Soviética y sus aliados, ha provocado una revalorización del tema de las sanciones como instrumento de política exterior y de seguridad. Durante la guerra fría, las sanciones eran impuestas principalmente a la Unión Soviética y a sus

* Profesora-investigadora del Programa de Investigación y Prospectiva Internacionales, Instituto Matías Romero, SRE.

aliados. En la actualidad, los países objeto de sanciones ya no son peones del ajedrez de la guerra fría, como tampoco el comercio o la ayuda son parte de una estrategia orientada a impedir que los “amigos” se pasen al otro bloque.

Al no existir la Unión Soviética, los castigos para aquellos que violen los intereses estadounidenses pueden ser impuestos, al menos en teoría, sin la oposición de esa gran potencia. De ahí que el impacto potencial tendría que ser mayor sobre aquel que infrinja la ley, y el costo de la aplicación de las sanciones tendría que ser menor para aquel que sanciona.

Desde el punto de vista interno, la ausencia de la amenaza soviética ha provocado que el Congreso estadounidense no delegue, como en la época de la guerra fría, la conducción de la política exterior y de seguridad al Poder Ejecutivo. La Constitución estadounidense asigna atribuciones en esta materia a los dos poderes. De este modo, el Congreso ha vuelto a recuperar dichas atribuciones a expensas del poder del presidente. Esto ha provocado que ambos poderes tengan sus propias agendas, hasta el grado de no haber coincidencia entre ellas, aun en los temas más sensibles, como la seguridad nacional.

En consecuencia, los elementos anteriores han llevado a hacer más complejo el tema de las sanciones como instrumento de política exterior y seguridad nacional y, por consiguiente, a un debate sobre el mismo. De lo anterior se deduce la importancia de ahondar en los elementos centrales de este tema y la forma en la cual un país como México puede influir en él.

El presente trabajo hace un seguimiento del debate sobre la sanciones, así como de la discusión interna en torno a dos de los temas sujetos a las mismas: la cooperación en materia de combate contra el narcotráfico y la libertad religiosa, para lo cual se ha utilizado el caso de México como ejemplo. Finalmente, se hacen algunas recomendaciones de política en cuanto a las posibilidades de influir en ese debate.

Antecedentes

Al margen de un bloqueo o una invasión, las sanciones son castigos impuestos a un gobierno extranjero con la intención de

modificar su comportamiento.¹ Pueden variar ampliamente: una suspensión de la ayuda, una prohibición de ventas militares, una restricción a las importaciones, una cancelación de los derechos de aterrizaje, un embargo total y un veto a la ayuda que prestan los bancos de desarrollo.

Por años, el Congreso y la Casa Blanca han usado las sanciones económicas para castigar o presionar a países que, desde su perspectiva, han violado los valores e intereses estadounidenses. Los legisladores y funcionarios gubernamentales, se trate del terrorismo en Irán, la violación de los derechos humanos en Myanmar o la expropiación de la propiedad de estadounidenses en Cuba, han visto las sanciones como una atractiva alternativa a la diplomacia o al uso de la fuerza militar.

En la historia moderna, varios presidentes estadounidenses han definido políticas agresivas en materia de sanciones contra sus adversarios con resultados diversos. En los años 1940 y 1941, el presidente Franklin D. Roosevelt impuso una serie de sanciones a Japón, mismas que no resultaron efectivas para modificar los designios expansionistas de esta nación pues, como registra la historia del siglo xx, en diciembre de ese último año Japón lanzó un ataque sorpresa en Pearl Harbor. El presidente Dwight D. Eisenhower tuvo mejor suerte cuando, en 1956, presionó verbal y financieramente a Gran Bretaña y Francia para abandonar sus acciones militares contra Egipto a propósito del Canal de Suez.

En contraposición, los presidentes James Carter (1977-1981) y Ronald Reagan (1981-1989) sufrieron embarazosos reveses cuando trataron de usar medidas económicas para contener el expansionismo soviético a principios de los años ochenta. El embargo de granos impuesto por Carter a la Unión Soviética, debido a la invasión de Afganistán, representa un punto bajo en la historia de las sanciones económicas. En este caso, las medidas tomadas dañaron más a los granjeros estadounidenses que a los soviéticos, pues la Unión Soviética compró los granos que necesitaba a otras

¹ Este trabajo se centra, como veremos más adelante, en las sanciones económicas unilaterales impuestas por Estados Unidos como resultado de la aplicación de sus propias leyes; en ese sentido, se diferencian de las sanciones legítimas surgidas de compromisos internacionales como los tratados y la Carta de las Naciones Unidas.

naciones. El embargo fue levantado por Reagan, un legendario anticomunista, después de derrotar a Carter en las elecciones presidenciales de 1980.

El presidente Reagan sufrió su propia debacle cuando, como consecuencia de la represión al sindicato Solidaridad en Polonia, impuso a la Unión Soviética prohibiciones sobre la venta de equipo para la construcción de un gasoducto entre Siberia y Europa Occidental. Finalmente, los más perjudicados con las sanciones resultaron los aliados europeos, los cuales ejercieron presión para que se levantaran, hecho que ocurrió cuando el mandatario estadounidense recibió vagas promesas de parte de los líderes europeos en el sentido de que considerarían controles sobre el futuro comercio con la Unión Soviética.²

En los años noventa se ha registrado un incremento considerable en la imposición de sanciones, las cuales se han convertido en el instrumento preeminente dentro del arsenal diplomático con que cuenta el Congreso estadounidense. Al respecto, en 1997, el representante demócrata por Indiana, Lee H. Hamilton, afirmaba que “el Congreso ama las sanciones”. Desde la primera guerra mundial son múltiples las leyes adoptadas que imponen sanciones y que se encuentran vigentes. En el Anexo se da cuenta de algunas de ellas, así como de los países sancionados en la actualidad.

La comunidad internacional en su conjunto, a la par de los países sancionados, ha condenado el uso de estas prácticas por carecer de sustento legal y atentar contra los principios más elementales del derecho internacional. En muchos casos, como se verá más adelante, Estados Unidos ha quedado prácticamente solo en su decisión de imponer sanciones económicas a otros países. Tal es el caso de las medidas secundarias o aquellas que las sanciones estadounidenses intentan aplicar en forma extraterritorial, las cuales son percibidas por otros países como medidas atentatorias a la soberanía nacional y a la no intervención. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el voto, en octubre de 1998, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de una resolu-

² Con respecto a esta sección de antecedentes, véase Carroll J. Doherty, “From Ancient Greece to South Africa...Sanctions Have a Spotty Record”, en *Congressional Quarterly Weekly*, vol. 55, núm. 33, 13 de septiembre de 1997, pp. 2116 y 2117.

ción promovida por Libia en la cual se manifiesta una profunda preocupación por la aplicación de medidas económicas coercitivas extraterritoriales. Esta resolución fue aprobada por 80 votos a favor, dos en contra (Estados Unidos e Israel) y 67 abstenciones.

El debate actual sobre el tema

En la actualidad, en Estados Unidos se registra un debate sobre la política de sanciones como instrumento de política exterior y de seguridad nacional. En él participan tanto funcionarios y ex funcionarios del gobierno como académicos. Lo anterior ha producido un buen número de estudios que trata el tema desde su aspecto más general, como la definición misma de sanciones, al más particular, como una recomendación de políticas.³

De acuerdo con dicha literatura, los aspectos novedosos de la política de sanciones de Estados Unidos en los últimos años son:

- *La definición.* Las sanciones son castigos impuestos a un gobierno extranjero con la intención de modificar su comportamiento.
- *La frecuencia.* Estados Unidos ha impuesto, entre 1993 y 1996, aproximadamente 61 sanciones a 35 países.
- *La diversidad.* El número, cada vez mayor, de áreas que son consideradas objeto de sanciones: narcotráfico, carrera arma-

³ Dentro de estos estudios es conveniente señalar los tres elaborados por el proyecto del Center for Strategic and International Studies (CSIS), encabezado por funcionarios y ex funcionarios, principalmente del Congreso, de los dos partidos, e integrado por representantes también de ambos partidos, al igual que de diversos sectores como el académico y privado. Véanse los estudios de Douglas Johnston y Sidney Weintraub (Project Codirectors), *Altering U. S. Sanctions Policy: Final Report of the CSIS Project on Unilateral Economic Sanctions*, Washington, CSIS, febrero de 1999; Joseph J. Collins y Gabrielle D. Bowdoin, *Beyond Unilateral Economic Sanctions: Better Alternatives for U.S. Foreign Policy*, Washington, CSIS, marzo de 1999; y Ernest H. Preeg, *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U. S. National Interest*, Washington, CSIS, 1999. Asimismo, puede consultarse el libro de Richard N. Haass (ed.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1998.

mentista, medio ambiente, comercio, derechos humanos y terrorismo, entre otras.

- *La efectividad.* De las sanciones aplicadas en los últimos 20 años, sólo una quinta parte habría logrado sus metas establecidas.
- *El costo.* Las sanciones cuestan alrededor de 15 000 a 19 000 millones de dólares al año (MDD).
- *Los objetivos.* Durante los años noventa, las sanciones, con raras excepciones, han fracasado en el logro de sus objetivos declarados de política exterior y seguridad nacional.
- *Las opciones.* Se ha calculado que, a fin de responder a situaciones diversas de política exterior, quienes toman decisiones cuentan con un buen número de opciones “amistosas-persuasivas” u “hostiles-coercitivas”.

Respecto a la definición misma del término sanciones, es conveniente notar que va desde la más simple, como la utilizada en la primera parte de este trabajo, hasta la más compleja, empleada por Douglas Johnston y Sidney Weintraub, denominada sanciones económicas unilaterales comprensivas (CUES, por sus siglas en inglés).⁴ Actualmente, la más utilizada es la elaborada por un estudio de la Comisión de Estados Unidos sobre Comercio Internacional (United States International Trade Commission, USITC), la cual definió el término sanciones económicas unilaterales como “cualquier restricción o condición unilateral sobre la actividad económica con respecto a un país o una entidad extranjeros, que es impuesta por Estados Unidos por razones de política exterior o seguridad nacional”.⁵ De esta definición se excluyen las medidas

⁴ Las sanciones comprensivas implican el corte de los aspectos más sobresalientes de las relaciones económicas con un país, así como la reducción significativa de la interacción política. Véase D. Johnston y S. Weintraub, *op. cit.*, p. 3.

⁵ Véase Robert A. Rogowsky, director de la Oficina de Operación de la Comisión de Estados Unidos sobre Comercio Internacional, “Testimonio ante el Subcomité de Comercio del Comité de la Cámara de Representantes sobre Medios y Procedimientos”, Audiencia sobre el uso y efecto de las sanciones comerciales unilaterales, 27 de mayo de 1999, p. 5, en <http://www.oncongress>.

tomadas en respuesta a prácticas comerciales desleales de otros países, las restricciones a las importaciones basadas en la salvaguarda de la industria y la agricultura estadounidenses, así como las restricciones de importaciones por motivos de salud y seguridad alimentaria.

Con relación a la frecuencia en la aplicación de sanciones, algunos estudiosos sostienen que existe una tendencia, en la posguerra fría, para convertirlas en un recurso de primer orden de la política exterior de Estados Unidos. Tanto el Congreso como el presidente de ese país han impuesto alguna forma de sanciones comerciales o económicas a otros países más de 120 veces en los últimos 80 años; de éstas, cerca de la mitad han sido impuestas en los pasados cinco años.

El estudio de la USITC encontró 42 leyes estadounidenses que autorizan la imposición de sanciones. Bajo estas leyes se identificó, a su vez, un total de 142 disposiciones estatutarias relativas a las sanciones económicas. Asimismo, la Comisión identificó a 29 países como sujetos a las sanciones económicas unilaterales por parte de Estados Unidos.⁶

El aspecto más crítico, sin embargo, no es sólo la frecuencia con la cual las sanciones son impuestas sino su diversidad. Como señala Richard N. Haass:

Las sanciones —castigos predominantemente económicos pero también políticos y militares destinados a un Estado o otras entidades para alterar el comportamiento político y/o militar— son empleadas para una amplia gama de propósitos. Así, las sanciones son ahora usadas por Estados Unidos para desalentar la proliferación de armamentos de destrucción masiva y misiles balísticos, promover los derechos humanos, terminar con el apoyo al terrorismo, frustrar el tráfico de drogas, desalentar la agresión armada, proteger el medio ambiente y reemplazar a gobiernos.⁷

⁶ Dentro de estos países, se identificaron siete como naciones que promueven el terrorismo: Cuba, Irán, Iraq, Libia, Corea del Norte, Siria y Sudán. Además de éstos, otros once están sujetos a las sanciones económicas unilaterales por razones de política exterior o seguridad nacional como Afganistán, Myanmar, Camboya, China, República Democrática del Congo, República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), India, Níger, Nigeria, Pakistán y República Serbia. Adicionalmente, se consideraron once países sujetos a sanciones unilaterales estadounidenses por objetivos de protección del medio ambiente, los cuales no pudieron ser identificados. *Ibid.*, p. 6.

⁷ R. N. Haass (ed.), *op. cit.*, p. 1.

Por ese motivo, definen y dominan un número relevante de relaciones y políticas.

En cuanto a la efectividad de las sanciones, en la literatura utilizada existe un consenso según el cual, en los años noventa, las sanciones económicas unilaterales, impuestas por razones de política exterior o seguridad nacional, han fracasado en la mayoría de los casos en el logro de sus objetivos declarados. Algunos de los motivos radican en que:

- En la mayoría de los casos, las sanciones se han convertido en poco más que declaraciones o expresiones de oposición, excepto en aquellas instancias en las cuales los vínculos de Estados Unidos con el país señalado sean tan extensos que este último no pueda hacer frente al corte de la ayuda estadounidense.
- En un mundo globalizado, el país sancionado puede acudir fácilmente a los competidores estadounidenses para llenar el vacío.
- En algunas circunstancias, la manera en la cual las sanciones han sido impuestas ha servido para aislar tanto al país sancionado como al que sanciona.
- En el caso de Cuba, por ejemplo, cuando las sanciones se han originado fundamentalmente por razones de política doméstica, la credibilidad de la política exterior estadounidense ha quedado en entredicho.
- Como ha quedado demostrado con la Ley Helms-Burton,⁸ al igual que con la Ley de Sanciones contra Irán y Libia, el hecho de que Estados Unidos trate de que otros se unan a la

⁸ Con relación a la Ley Helms-Burton, conviene destacar la resolución que cada año se presenta en la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos a Cuba. Esta resolución expresa su preocupación por la promulgación y aplicación de leyes como la anteriormente citada. En el actual periodo de sesiones de la Asamblea General, ésta fue aprobada por 155 votos a favor, 2 en contra (Estados Unidos e Israel) y 8 abstenciones.

imposición de sanciones a través de castigos secundarios contra sus aliados puede causar daños a sus relaciones con dichos países.

De lo anterior se deduce que las sanciones económicas unilaterales hayan causado efectos adversos sustanciales sobre otros intereses estadounidenses.

Respecto al costo de las sanciones, en abril de 1997, el Instituto de Economía Internacional (Institute for International Economics, IIE) publicó un estudio, de acuerdo con el cual las sanciones económicas vigentes en 1995 costaban entre 15 000 y 19 000 MDD anuales, además de afectar de 200 000 a 250 000 empleos relacionados con las exportaciones. Investigaciones más recientes, como la de Ernest H. Preeg, han señalado que, más allá de esas cifras, la cantidad real puede ser significativamente más alta, debido a que no se han contemplado las pérdidas en servicios e inversiones.⁹ A lo anterior se añaden hechos difíciles de cuantificar como la pérdida de confianza en las compañías estadounidenses como abastecedores seguros. Así, las sanciones resultan onerosas para los empresarios, agricultores y trabajadores estadounidenses, quizá más de lo que comúnmente se ha estimado.

A partir del reconocimiento de los costos que genera un instrumento como la aplicación de sanciones, líderes empresariales están empezando a organizarse en oposición a lo que, por parte del Congreso, pareciera un mero capricho. Por ejemplo, la coalición USA*Engage reúne a representantes de más de 600 compañías estadounidenses cuyo objetivo es la realización de labores de cabildeo en contra de la aplicación de futuras sanciones económicas unilaterales. Esta organización se ha acercado a dos congresistas

⁹ Para ello, Ernest H. Preeg (EHP) compara sus cifras con las del Instituto de Economía Internacional (IIE) solamente en tres casos: Cuba, Irán y Vietnam. Al respecto, anota lo siguiente: Cuba (IIE, 1 100 MDD; EHP 3 000 MDD); Irán (IIE, de 800 MDD a 2 500 MDD; EHP, de 500 MDD a 2 000 MDD); y Vietnam (IIE, 69 MDD; EHP, de 1 300 MDD a 2 600 MDD). El total acumulado sería, así, de 2 000 MDD a 3 700 MDD en el caso del IIE, y de 4 800 MDD a 7 600 MDD para EHP. Véase E. H. Preeg, *op. cit.*, nota núm. 2, pp. 218 y 219.

¹⁰ C. J. Doherty, "Proliferation of Sanctions Creates a Tangle of Good Intentions", en *Congressional Quarterly Weekly*, vol. 55, núm. 33, 13 de septiembre de 1997, p. 2118.

expertos en política exterior, quienes coinciden con estas posiciones: el representante demócrata Lee H. Hamilton (retirado en 1999) y el senador republicano Richard G. Lugar, ambos de Indiana.¹⁰

Respecto al logro de los objetivos de política exterior y seguridad nacional, la literatura empleada sobre el tema de las sanciones no hace la distinción entre las sanciones impuestas por motivos de política exterior o por causas de seguridad nacional. La excepción es Ernest H. Preeg, quien distingue entre los objetivos de derechos humanos y los de seguridad nacional. Según este autor, los objetivos de seguridad nacional engloban la proliferación de armamentos de destrucción en masa, la capacidad de lanzar misiles balísticos, el terrorismo y la modernización militar de China. Por consiguiente, todos los demás, incluyendo derechos humanos y democracia, son objetivos de política exterior.

De hecho, en el área de la seguridad, la diversidad de objetivos comprende desde la condena por una práctica violatoria de los derechos humanos hasta el intento por detener la proliferación de armas. Sin embargo, resulta más difícil evaluar los costos potenciales cuando los derechos humanos o la democracia son suprimidos, que cuando evidentes intereses de seguridad son directamente amenazados.

De acuerdo con la literatura mencionada, en los años noventa, las sanciones económicas han mostrado una carencia casi total de éxito en el logro de sus objetivos declarados en favor de los derechos humanos. Esto se debe, en parte, a la falta de apoyo interno e internacional a lo que se considera una política selectiva que, como en el caso de Myanmar, condena las violaciones de derechos humanos, lo que no hace en otros países en donde éstos se violan, algunos de los cuales son aliados estadounidenses. En el terreno de la seguridad nacional, aunque la valoración de la política de sanciones es menos conclusiva que en el caso anterior, apunta todavía en una dirección de resultados positivos relativamente modestos. En este campo, el desacuerdo tanto interno como externo es menos intenso, puesto que hay un claro interés de seguridad involucrado.¹¹

¹¹ E. H. Preeg, *op. cit.*, pp. 200-208.

Finalmente, por lo que se refiere a opciones de política alternativa a la imposición de sanciones, existe un consenso entre los expertos, según el cual el involucramiento (*engagement*¹²) es preferible al aislamiento que provoca la imposición de sanciones. Al respecto, el Departamento de Estado estadounidense ha desarrollado una extensa matriz de opciones de política en la cual se distinguen dos rubros: “amistoso-persuasivo” y “hostil-coercitivo”, en cinco categorías: diplomáticas, políticas, culturales, económicas y militares. De acuerdo con el Cuadro, en cada categoría, las opciones van de fuertes a modestas.

Según una de las conclusiones principales de la literatura sobre sanciones económicas unilaterales estadounidenses, dichos castigos a menudo conducen, como señalara Weintraub,¹³ a resultados que, si se analizan fríamente, resultan contrarios al interés nacional en su conjunto.

La pugna Ejecutivo-Legislativo y la imposición de sanciones

Estados Unidos ha usado las sanciones económicas de todo tipo más que cualquier otro país. De los 116 episodios que han tenido lugar en el escenario internacional entre 1914 y 1990, Washington estuvo involucrado en 77 casos, seguido de Gran Bretaña con 22.¹⁴ Dados los costos y la cuestionada efectividad de las sanciones, cabe preguntarse, ¿por qué son tan populares? La respuesta más completa se encuentra en Joseph Collins y Gabrielle Bowdoin, quienes señalan diversos tipos de razones:

¹² Involucramiento o *engagement* es el estado normal de relaciones entre países; su ruptura representa una situación anormal. Véase D. Johnston y S. Weintraub, *op. cit.*, p. 19.

¹³ S. Weintraub, Profesor William E. Simon en Economía Política, CSIS, “Testimonio ante el Subcomité de Comercio del Comité de la Cámara de Representantes sobre Medios y Procedimientos”, Audiencia sobre el uso y efecto de las sanciones comerciales unilaterales, 27 de mayo de 1999, p. 2, en <http://www.oncongress>.

¹⁴ J. J. Collins y G. D. Bowdoin, *op. cit.*, p. 7. Véase la nota núm. 22.

Cuadro		
Instrumentos seleccionados de política exterior*		
	Amistosos-Persuasivos	Hostiles-Coercitivos
Diplomáticas	Una embajada puede ser abierta e intercambios oficiales pueden animarse	Una embajada puede ser cerrada e intercambios oficiales pueden detenerse
Políticas	Se pueden realizar proclamaciones y resoluciones amistosas y las transferencias de armas pueden apoyarse	Se pueden realizar proclamaciones o resoluciones hostiles y las transferencias de armas pueden detenerse
Culturales	Se pueden disminuir radiodifusiones agresivas La cooperación científica y de otro tipo puede alentarse	Se pueden incrementar radiodifusiones agresivas La cooperación científica y de otro tipo puede terminarse
Económicas	Se pueden relajar restricciones financieras y comerciales Los activos pueden liberarse	Se pueden intensificar restricciones financieras y comerciales Los activos pueden congelarse
Militares	Se puede incrementar el entrenamiento Puede detenerse una demostración de fuerza	Se puede detener el entrenamiento Puede desplegarse una demostración de fuerza

* En esta lista, que comprende más de 130 opciones “persuasivas” o “coercitivas”, no se incluye el rubro de inteligencia. Véase D. Johnston y S. Weintraub (Project Coordinators), *Altering U.S. Sanction Policy: Final Report of the CSIS Project on Unilateral Economic Sanctions*, Washington, CSIS, febrero de 1999, p. 10.

- Representan un instrumento favorito de idealistas tradicionales como Woodrow Wilson, quien veía las sanciones internacionales como piedra angular de la seguridad colectiva, así como un poderoso sustituto de la guerra.
- Son un medio para que los políticos respondan a las presiones de grupos movilizados en el electorado.
- Son una remembranza de los días en que Estados Unidos dominaba la economía mundial y podía crear efectos económicos de consideración en los Estados sancionados.
- Se derivan de la presunción de que, en el mundo de la posguerra fría, existe un debilitamiento de las restricciones además de la ausencia de un serio desafío, así como de la creencia de que, ahora, la agresividad de Estados Unidos puede ejercerse sin costo y sin desencadenar serias consecuencias.
- Son un resultado lógico de la contienda entre las ramas ejecutiva y legislativa por el control de la política exterior.
- Son un ejemplo de las burocracias presionadas que recurren a instrumentos conocidos.¹⁵

La razón principal por la cual Estados Unidos se inclina más por la imposición de sanciones que cualquier otro país del mundo se encuentra, posiblemente, en la separación de poderes en su sistema político. El conflicto entre las ramas ejecutiva y legislativa está ausente. La Constitución divide el poder de los asuntos exteriores entre el Congreso y el Ejecutivo; en los últimos años, como se mencionó en un inicio, el péndulo se ha inclinado hacia el Congreso. Así, las sanciones son introducidas regularmente por éste —a menudo a petición de un solo grupo de interés— a través de una ley o como una enmienda a las legislaciones de asignaciones presupuestarias.¹⁶ En el Congreso se han iniciado leyes como la Helms-Burton y la de Sanciones a Irán y Libia.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 8-10.

¹⁶ R. N. Haass, *op. cit.*, p. 3.

Entre 1997 y 1998, el 105 periodo de sesiones del Congreso tuvo bajo su consideración legislaciones sobre la libertad religiosa, la proliferación de armamentos de destrucción masiva, las transferencias y ventas de armas convencionales, los controles a la exportación, el terrorismo, el control internacional de narcóticos, las restricciones de viaje, la protección del medio ambiente, los derechos laborales (incluidos asuntos sobre los trabajos forzados o en prisión, así como la fuerza de trabajo infantil), los crímenes de guerra, la tortura y los derechos humanos.¹⁷

Dentro de estas legislaciones, la más importante fue la aprobación de la versión enmendada de la Ley Wolf-Specter sobre Libertad Religiosa, de 1998. Como se verá más adelante, inicialmente, esta ley era una propuesta legislativa sobre sanciones muy estrecha y poco flexible. Sin embargo, la versión revisada, redactada por el senador Don Nickles (R-Oklahoma), proporciona una selección de respuestas de política así como una dispensa presidencial, mismas que, por motivos de interés nacional, podrán emplearse. Asimismo, esta última versión incorpora una cláusula de dos años de duración de las sanciones y requiere de una reautorización para la continuación de las mismas.¹⁸

Además de la imposición de sanciones, también provienen del Congreso las propuestas de reforma de esta política. De acuerdo con lo anterior, a mediados del año pasado, patrocinada por los representantes Hamilton y Philip M. Crane (R-Illinois) y el senador Richard G. Lugar (copatrocinada por 93 representantes y 39 senadores), se introdujo en el Senado una iniciativa de reforma a las sanciones. Esta propuesta, derrotada, pretendía la obligación de realizar un análisis de costo-beneficio antes de imponer futuras sanciones, así como el establecimiento de un límite de dos años en la aplicación de sanciones aprobadas, a menos que fueran renovadas por el Congreso.¹⁹

¹⁷ Dianne E. Rennack y Robert D. Shuey, "Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law", en *Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service*, Washington, 20 de octubre de 1997, p. 1.

¹⁸ J. J. Collins y G. D. Bowdoin, *op. cit.*, p. 12.

¹⁹ Miles A. Pomper, "Pushed by Business Groups, Lawmakers Rush to Exempt Farms Exports from Sanctions", en *Congressional Quarterly Weekly*, vol. 56, núm. 29, 18 de julio de 1998, p. 1961.

Las divergencias existentes entre el Congreso y el Ejecutivo en torno a la reforma a esta política son tres. La primera gran diferencia radica en que el Ejecutivo pretende lograr un mayor poder discrecional y una amplia autoridad para que el presidente pueda dispensar sanciones vigentes y futuras. La segunda diferencia tiene que ver con que, al parecer, el Congreso se muestra particularmente renuente a incluir, en las sanciones que el presidente podría dispensar, la ayuda al exterior. El tercer desacuerdo se refiere al tipo de procedimientos administrativos para evaluar la conveniencia de imponer futuras sanciones: mientras el Congreso propone una evaluación conjunta, el Ejecutivo pretende imponer sus propios procedimientos.²⁰

Las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, motivadas por la separación de poderes y el control de la política exterior, se tensan aún más cuando se trata de un gobierno dividido, es decir, la administración a cargo de un partido y el Congreso del otro. A esto se añade un aspecto más general: la pugna entre la élite de "internacionalistas" en el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional frente a los "aislacionistas" en el Legislativo, lo cual ha sido una característica de las relaciones entre la administración Clinton y el Congreso, de mayoría republicana a partir de 1994.

El Congreso y el narcotráfico: marco legal y certificaciones sobre México

A estas particularidades, que podrían considerarse estructurales, se añaden otras que tienen que ver con cada una de las legislaciones a través de las cuales se imponen sanciones. Cada sanción tiene su propia duración, severidad, así como su carácter comprensivo o selectivo. Cada sección de ley tiene sus propios términos de imposición, de dispensa o de fin de la sanción. Algunas son obligatorias y otras proporcionan autoridad discrecional al presidente. Además, sólo ciertas leyes establecen los recursos de que dispone el Congreso en caso de encontrarse en desacuerdo con el

²⁰ "Congress, Administration Locked in Fight Over Sanctions Reform", en *Inside U. S. Trade*, vol.16, núm. 36, 11 de septiembre de 1998, pp. 1, 20 y 21.

presidente. Según lo anterior, a continuación se realizará un estudio de caso: la aplicación de la Ley Antidrogas de 1986 y el proceso de certificación que de ella se desprende, para lo cual se utilizará, como ejemplo, el caso de México en los tres últimos años.

El presidente estadounidense tiene, con base en la Ley Antidrogas aprobada en 1986 (Narcotics Control Trade Act, PL 99-570), las siguientes facultades:

- Certificar que las naciones han “cooperado completamente” con los esfuerzos antinarcóticos estadounidenses.
- Descertificar a un país, pero dispensar la imposición de sanciones por consideraciones de interés nacional.
- Descertificar e imponer sanciones.

La ley asigna al Congreso la atribución de rechazar una certificación presidencial por medio de una resolución conjunta que deberá presentarse en los 30 días siguientes a la decisión del presidente.²¹

Los países que no son certificados enfrentan el recorte de la ayuda de Estados Unidos y la oposición de Washington a que instituciones financieras internacionales les otorguen préstamos y créditos, al margen del estigma que supone ser considerada como una nación traficante de drogas. Mathea Falco, secretario de Estado Adjunto para Asuntos de Narcotráfico Internacionales de 1977 a 1981, opina que, sin ahondar en las razones, durante la administración Clinton el proceso de certificación se ha hecho más estricto, particularmente a partir de 1994, cuando Nigeria, un importante socio estadounidense, fue descertificado.²² Lo anterior puede explicarse en virtud de la existencia, en el Congreso, de un

²¹ Carlos Benavides, “Una vez más, México sometido al microscopio del ‘gran garrote’”, en *El Financiero*, 26 de febrero de 1999, p. 31.

²² Según Mathea Falco, durante las administraciones de R. Reagan y George Bush, el proceso de certificación fue más o menos predecible y pasó casi desapercibido. La descertificación fue aplicada a países con los cuales Estados Unidos tenía relaciones limitadas como Irán, Myanmar, Laos, Afganistán y Siria. Véase M. Falco, “America’s Drug Problem and its Policy of Denial”, en *Current History*, vol. 97, núm. 618, p. 146.

clima más favorable a las sanciones como instrumento de política exterior y seguridad nacional.

El proceso de certificación ha generado serias tensiones en la relación bilateral desde la implantación de dicha legislación. México considera que este proceso es una práctica unilateral y contraproducente a la necesaria cooperación que debe regir los esfuerzos bilaterales en esta materia. Además, el gobierno mexicano ha hecho énfasis en la importancia de ejercer acciones de carácter bilateral y multilateral con base en el principio de corresponsabilidad que debe prevalecer en la cooperación en este campo.²³ El embajador Ruíz-Cabañas señala acertadamente las tres vertientes que ha tenido —y debería seguir teniendo— la política antidrogas en este terreno: tratar de institucionalizar la relación bilateral con Estados Unidos; tratar de reforzar la cooperación multilateral a nivel regional e internacional; y tratar de diversificar los contactos con otros países dentro y fuera del hemisferio.²⁴

Los años de 1996, 1997 y 1998 fueron particularmente conflictivos, lo cual se explica por la polarización que se dio con respecto a las posiciones en cuanto a la colaboración de México en la materia. Mientras que el Ejecutivo certificaba que el país “ha cooperado completamente”, el Congreso daba pasos tendientes a la descertificación. Como se verá más adelante, en 1999, aunque se presentaron resoluciones para descertificar a México, principalmente en la Cámara de Representantes, en el Senado parece prevalecer la tendencia a sancionar, en lugar de los países, a individuos o empresas.

En los últimos años, en relación con México, el Congreso estadounidense ha impulsado las siguientes iniciativas tendientes a una descertificación:

²³ Miguel Ruíz-Cabañas, “Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadunidenses”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, *México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación*, México, Instituto Matías Romero-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1998, p. 119.

²⁴ En este sentido, es importante mencionar el énfasis que el gobierno de México atribuye a la cooperación internacional que debe regir los esfuerzos en el combate contra el narcotráfico; dentro de ésta, uno de los elementos que evidentemente se encuentra es el establecimiento de reglas que permitan medir los esfuerzos de los Estados en este terreno.

1996

La Ley de Asignaciones Presupuestarias para Operaciones en el Exterior para el año fiscal de 1996 suprimió, a principios del mismo, una iniciativa aprobada por la Cámara para restringir la ayuda a México, a menos que controlara el tráfico ilegal de drogas. En ese sentido, se instaba al gobierno de Estados Unidos a alentar a México a realizar un mayor esfuerzo en esta área. Posteriormente, los senadores Dianne Feinstein (D-California) y Alfonse M. D'amato (R-Nueva York, derrotado en las elecciones de 1998), así como los representantes Dan Miller (R-Florida) y E. Clay Shaw Jr. (R-Florida), criticaron los esfuerzos mexicanos en cuanto al control de drogas, e introdujeron medidas, según las cuales hacían un llamado a la desaprobación de la certificación por parte del presidente y a que se tomaran las medidas conducentes contra el país, a reserva de que se controlara el narcotráfico. A pesar de lo anterior, no se tomó ninguna acción en este sentido.

En junio y julio de 1996, la Cámara de Representantes y el Senado aprobaron la Ley de Asignaciones Presupuestarias para Operaciones en el Exterior para el año fiscal de 1997 con restricciones para México. La versión de la Cámara contenía la enmienda Souder, la cual proponía prohibir el financiamiento bajo dicha ley, a menos que México redujera el flujo de drogas y controlara el lavado de dinero. La versión del Senado contenía la enmienda Domenici, la cual negaba fondos para educación y entrenamiento militar, a reserva de que el presidente estadounidense certificara que México había extraditado o procesado a los traficantes de drogas más buscados por Estados Unidos. De acuerdo con la versión final, se establecía la retención de al menos 2.5 MDD hasta que el presidente estadounidense informara que México había tomando medidas para reducir el flujo de drogas hacia el mercado estadounidense, y procesado a los involucrados en el narcotráfico y el lavado de dinero.²⁵

²⁵ K. Larry Storrs, "Mexican Drug Certification Issues: U. S. Congressional Action, 1986-1998", en *Congressional Research Service Report for Congress*, 98-174F, 9 de abril de 1998, pp. 2 y 3.

1997

El año de 1977 fue particularmente difícil. Lo anterior se explica porque la decisión de Clinton de certificar a México tuvo lugar en medio del arresto del general Jesús Gutiérrez Rebollo, coordinador del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas. Desde la perspectiva del Congreso, este incidente evidenciaba el fracaso de los esfuerzos de México en materia del combate contra las drogas. El 6 de marzo, el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes aprobó la HJ Res 58, que rechazaba la certificación del presidente sobre México, aunque le permitía dispensar las sanciones por un año por consideraciones de interés nacional.

El 12 de marzo de 1997, la Cámara aprobó, por 251 votos a favor y 175 en contra, dicha resolución con la enmienda Dennis J. Hastert (R-Illinois), actual vocero, que difería la desaprobación de la certificación del presidente a condición de que éste presentara un informe, dentro de los 90 días a partir de la promulgación de dicha ley, en el cual asegurara haber obtenido el compromiso de México a realizar progresos en áreas específicas de la cooperación para el control de drogas.

Por su parte, el Senado se inclinó en mucho menor medida que la Cámara a desafiar la decisión presidencial. De hecho, el 20 de marzo, eludiendo la confrontación con los gobiernos de Clinton y México, aprobó abrumadoramente, por 94 votos a favor y 5 en contra, la enmienda Coverdell-Feinstein a la HJ Res 58 (conocida así por sus patrocinadores Paul Coverdell, republicano de Georgia y D. Feinstein, demócrata de California), que sólo decretó una revisión de seis meses de los esfuerzos antinarcóticos de México. El 1 de septiembre, Clinton debía presentar un informe al Congreso en el cual había que reportar si México había hecho “progresos significativos y demostrables” en áreas como el desmantelamiento de los carteles de drogas, la mejoría de las relaciones con las agencias estadounidenses ejecutoras de la ley y la instrumentación de leyes sobre el lavado de dinero. En lo que se consideró una importante concesión a la Casa Blanca, se omitió la demanda de que al Congreso se le permitiera votar para aceptar o rechazar el informe.

La acción del Senado colocó a los líderes de la Cámara de Representantes en un dilema ya que, a fin de lograr una resolución

conjunta sobre México, ésta tendría que aceptar la versión del Senado, la cual tenía posibilidades de ser aprobada por un margen mucho más amplio que la propuesta de la Cámara de Representantes. El Congreso no completó su acción sobre la medida dentro del tiempo especificado. Así, en mayo de 1997, el presidente Clinton decidió que observaría la versión del Senado de la HJ Res 58, lo cual implicaba que en el mes de septiembre presentara un informe, como de hecho sucedió.²⁶

1998

Durante 1988, la certificación presidencial sobre México fue nuevamente objeto de debate en el Congreso de Estados Unidos. A principios de marzo, se introdujeron resoluciones de desaprobación en ambas cámaras. En el Senado, fueron dos patrocinadas por el senador P. Coverdell (R-Georgia) y copatrocinadas por los senadores D. Feinstein, Jesse Helms (R-Carolina del Norte) y Tim Hutchinson (R-Arkansas). La SJ Res 42 desaprobaba la certificación del presidente y reclamaba el retiro de la ayuda; la SJ Res 43 desaprobaba la certificación, pero permitía al presidente evitar la retención de la asistencia en caso de que la aplicación de las sanciones afectara intereses nacionales vitales. En la Cámara de Representantes, los republicanos de Florida, Clay Shaw y John L. Mica, como patrocinador, introdujeron la HJ Res 114, que disponía lo mismo que la anterior.

En el Senado, la discusión de las iniciativas se produjo tardíamente, dos días antes de la fecha límite para adoptarlas. La SJ Res 43 fue desechada y la SJ 42 provocó un arduo debate. Sus copatrocinadores argumentaron que el gobierno de México había hecho muy poco para cumplir con los requerimientos más reiterativos del Congreso: desarticular los carteles más importantes, eliminar la corrupción relacionada con las drogas en el sistema judicial, apoyar las solicitudes de extradición de sus nacionales y permitir que agentes de la Agencia Antinarcoóticos estadounidense (DEA, por sus siglas en inglés) porten armas para su defensa.

²⁶ *Ibid.*, pp. 3 y 4.

Los opositores a la resolución sostuvieron, por su parte, que el gobierno mexicano había sido más cooperativo en el último año y que la legislación sobre la certificación ignoraba el papel de la demanda estadounidense en el fomento del comercio de drogas. Asimismo, insistieron en que la descertificación sería contraproducente pues, además de inflamar el sentimiento antiestadunidense en México, propinaría un duro golpe a la economía del país.

En el Senado, la SJ Res 42 fue derrotada por 45 votos a favor y 54 en contra. A diferencia del año anterior, la Cámara de Representantes no asumió una actitud francamente beligerante para descertificar a México.²⁷

1999

A diferencia de lo que se esperaba, en 1999, el debate sobre México en el Congreso estadounidense se relajó. En la Cámara de Representantes, antiguos críticos de los esfuerzos de México en el combate contra el narcotráfico, los representantes Shaw y Mica, presentaron, por separado, dos resoluciones para desaprobación de la certificación otorgada por el presidente el 26 de febrero: las resoluciones conjuntas HJ Res 35 y HJ Res 43. Ninguna de dichas resoluciones fue sometida a votación.²⁸

Esta vez, sin embargo, los esfuerzos tendientes a descertificar a México no encontraron eco en el Senado estadounidense debido a que, como se verá más adelante, dos importantes enemigos tradicionales de los esfuerzos mexicanos, los senadores Coverdell y Feinstein, decidieron cambiar de táctica. De acuerdo con lo anterior, propusieron partir de una orden ejecutiva de 1995, publicada por Clinton y dirigida en contra de los traficantes de drogas colombianos, misma que congela los activos de los narcotraficantes afiliados al cartel de Cali y bloquea cualquier transacción comercial y financiera entre éstos y las entidades estadounidenses. La propuesta Coverdell y Feinstein elevaría esta orden ejecutiva al rango de ley, y la ampliaría con el propósito de incluir a otros traficantes de

²⁷ *Ibid.*, p. 5.

²⁸ Cabe señalar que en la resolución HJ Res 43 queda abierta la posibilidad de que sus promotores puedan someterla a votación en cualquier momento.

drogas extranjeros considerados como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos.²⁹

El enfoque contemplado en la propuesta Coverdell-Feinstein parece haber ganado terreno en la Cámara de Representantes, en la cual, a su vez, el 2 de noviembre de 1999 se aprobó una propuesta, que permite a los funcionarios estadounidenses imponer sanciones económicas y financieras sobre carteles internacionales de drogas.³⁰

La medida permitiría al presidente usar la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional (IEEPA, por sus siglas en inglés) para bloquear los activos y negar visas a conocidos traficantes de drogas. También, podría resultar en el establecimiento de penas contra “cualquier persona que asista materialmente y a sabiendas, provea apoyo material y tecnológico a, o abastezca mercancías o servicios en apoyo de actividades de tráfico de drogas de un especialmente designado traficante de drogas”.³¹ La medida hace un llamado a las agencias de la rama ejecutiva a desarrollar una lista de individuos que se sospeche trafican con drogas, misma que deberá enviarse al presidente el 1 de enero del 2000. En el transcurso del año, se pueden añadir nombres.

La medida es cuestionada por hombres de negocios en Estados Unidos y América Latina, así como por el gobierno de

²⁹ Miles A. Pomper, “Members Seek a Diplomatic Way to Register their Disapproval of Mexico’s Anti-Drug Record”, en *Congressional Quarterly Weekly*, 6 de marzo de 1999, p. 0562, en <http://library.cq.com>.

³⁰ Se espera que, la legislación que se aprobó por una votación de 358 votos a favor y 26 en contra, se incorpore al informe de conferencia de la propuesta legislativa sobre autorizaciones de inteligencia para el año fiscal del 2000. El informe de conferencia llegó al plenario de la Cámara el 9 de noviembre y fue aprobado por voto de voz. Por su parte, en el Senado, dicho informe se aprobó por voto de voz el 19 de noviembre. Véase Julie R. Hirschfeld and Chuck McCutcheon, “Drug Kingpin’ Sanctions Pass House”, en *Congressional Quarterly Weekly*, 6 de noviembre de 1999, p. 2661; en <http://library.cq.com>; Chuck McCutcheon, “Senate Postpones Final Vote on Intelligence Authorization to Clarify Antidrug Provision”, en *Congressional Quarterly Weekly*, 13 de noviembre de 1999, p. 2734, en <http://library.cq.com>; y Chuck McCutcheon, “Senate Clears Intelligence Authorization”, en *Congressional Quarterly Weekly*, 20 de noviembre de 1999, p. 2796, en <http://library.cq.com>.

³¹ Americas Trade, “Business Group Claim Anti-Drug Provisions Would Unfairly Hit U. S. Firms”, *Americas Trade*, vol. 6, núm. 19, 23 de septiembre de 1999, p. 7.

México. Los primeros han elaborado una serie de cambios que, esperan, se incorporen en la legislación. El primero, modificaría el lenguaje de la medida al establecer que sólo los negocios que hayan apoyado “materialmente a sabiendas e intencionalmente” a traficantes de drogas podrían ser sancionados. El segundo, expandiría el componente del “proceso debido” con el propósito de asegurar que los negocios sean notificados antes de estar sujetos a la IEEPA. Esto daría a los inocentes la oportunidad de responder antes de ser asociados con traficantes de drogas, lo que a su vez evitaría la pérdida de tratos comerciales. El tercero, es la cláusula llamada “puerto seguro”, de acuerdo con la cual, las compañías inocentes, que cooperen completamente con el gobierno estadounidense en la interdicción de las drogas, pueden evitar la cobertura de la IEEPA.³²

Por su parte, el 2 de agosto de 1999, la Asociación de Cámaras Americanas de Comercio en América Latina (AACCLA, por sus siglas en inglés) envió una carta en relación con este asunto a miembros claves del Congreso estadounidense. En ella, se argumentaba que dicha medida constituiría una “excelente arma” en la guerra contra las drogas, siempre que los negocios contaran con la certidumbre de que sólo resultarían afectados los traficantes de drogas. “Sin embargo —señalaba—, está muy lejos de ser claro que este mecanismo garantice el ‘proceso debido’”.³³

Finalmente, el gobierno de México, a través de la canciller Rosario Green, declaró que su preocupación con relación a dicho asunto ha sido externada a la administración del presidente Clinton, al respecto de lo cual hizo énfasis en que “las medidas que se adopten deben apegarse estrictamente al marco acordado de nuestra cooperación” bilateral en materia de combate contra el narcotráfico.³⁴

En el corto plazo no se vislumbra una modificación sustancial de los requerimientos legales que exige la Ley Antidrogas de 1986.³⁵ Es probable que, en el año 2000, la certificación de los

³² *Ibid.*, p. 8.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ En los últimos años, en el Congreso se han presentado diversas iniciativas destinadas a modificar o suspender los requisitos existentes sobre la certificación presidencial. Sin embargo, no han contado con el apoyo suficiente en ese cuerpo legislativo para convertirse en ley. El caso más reciente se registró durante el presente año. En la semana del 8 de marzo de 1999 fue introducida

esfuerzos en el combate contra el narcotráfico enfrente de nueva cuenta al Congreso y al Ejecutivo en Estados Unidos. Sin embargo, el debate en el Legislativo pareciera dirigirse más hacia la restricción del uso de las sanciones como un instrumento de política exterior, así como a la penalización de individuos o empresas, no de países.

El Congreso y la Ley sobre Libertad Religiosa: ¿Una nueva generación de sanciones?

La Ley sobre Libertad Religiosa habría creado, tal como fue introducida por el representante Frank R. Wolf (R-Virginia) y el senador Arlen Specter (R-Pennsylvania) en septiembre de 1997, una oficina en la Casa Blanca destinada a supervisar la libertad religiosa e imponer duras sanciones económicas sobre quienes la violaran. En ese caso, el presidente podría haber dispensado las sanciones sólo si el interés nacional estadounidense lo requiriera. De hecho, la propuesta podría haber incrementado la importancia de la persecución religiosa como un criterio para obtener el derecho de asilo.

El Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara produjo el primer recorte sobre la propuesta legislativa, dando al Departamento de Estado el control sobre el monitoreo y acordando suprimir las referencias a países específicos. Por su parte, el Comité de Justicia de la Cámara se encargó de suprimir lo referente al derecho de asilo y refugiados.³⁶

El Senado consideró la propuesta legislativa, aun con dichas modificaciones, como demasiado fuerte, así que el *Whip* de la mayoría, Don Nickles (R-Oklahoma), produjo su propia versión, la cual fue finalmente aprobada. Esta ley logra tres metas en forma simul-

una propuesta por Christopher J. Dodd (D-Connecticut) y Bárbara Boxer (D-California), ambos miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, según la cual, países que, como México, poseen acuerdos bilaterales de cooperación antinarcóticos quedarían exentos del proceso de certificación. Una propuesta similar, a juicio de la prensa estadounidense, fue presentada por la senadora Kay Bailey Hutchison (R-Texas). Respecto a la propuesta de Boxer y Dodd, véase M. A. Pomper, "Members Seek...", p.3. Sobre la iniciativa de la senadora Hutchison, véase "Truth About the Drug War", *Washington Post*, 9 de marzo de 1999, p. 15A.

³⁶ CQ Staff, "Legislative Summary", en *Congressional Quarterly Weekly Report*, 14 de noviembre de 1998, p. 3123, en <http://www.library.cq.com>.

tánea: enuncia que es política de Estados Unidos oponerse a las violaciones de libertad religiosa; delinea los diferentes tipos de acción que el presidente puede tomar cuando un país viole dicha ley;³⁷ y da al presidente autoridad para dispensar el castigo, con base en la mejoría del comportamiento del país señalado. Las sanciones pueden expirar después de dos años, si no son reautorizadas. La medida crea, con el fin de evaluar y promover la libertad religiosa en el exterior, un embajador especial, así como una comisión de diez miembros para supervisar el progreso.

Según puede observarse, esta legislación muestra cómo los intereses de un grupo, en este caso la Coalición Cristiana, hizo suyo un tema que no es de política interna, como lo habrían sido el de las restricciones al aborto o el rezo en las escuelas, sino uno de política exterior, como la libertad religiosa en el extranjero. También indica que, a través de un proceso de consulta dentro del Legislativo, y entre éste y el Ejecutivo, fue posible tomar en consideración las preocupaciones de distintos actores como aquellos que en el Congreso se oponían a la vinculación de la persecución religiosa con el derecho de asilo, o quienes en el Departamento de Estado se oponían a que la legislación mencionara una lista de países específicos, como Egipto o Arabia Saudita, o bien, los que en la Casa Blanca solicitaban un mayor poder discrecional para el presidente.

La Ley sobre Libertad Religiosa no solicita, como la Ley Antinarcóticos, que el presidente certifique o se convierta en juez, sino que supervise la persecución en el exterior. A diferencia de la segunda, anima el involucramiento o *engagement*, a la vez que ofrece el potencial para un castigo discrecional y gradual, además de que provee al presidente con el poder suficiente para relajar cualquiera de las medidas señaladas. Finalmente, al igual que la Antinarcóticos, esta ley permite al presidente dispensar la imposición de sanciones por motivos de seguridad nacional.

³⁷ Las acciones punitivas sugeridas incluyen un *démarcher* privado, un *démarcher* oficial, una condena pública, una condena pública en uno o más foros multilaterales, retraso de uno o más intercambios científicos, retraso o cancelación de uno o más intercambios culturales, negación de una o más visitas de trabajo y oficiales, retiro o suspensión de ayuda exterior, anulación de financiamiento o garantías del Export-Import Bank, la Corporación de Inversión Privada en el Exterior (OPIC, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Comercio y Desarrollo de Estados Unidos (TDA, por sus siglas en inglés), suspensión de asistencia de se-

En forma independiente de su flexibilidad interna y, hasta cierta medida, hacia el exterior, la legislación no deja de tener el carácter injerencista en torno a un tema como éste de la libertad religiosa. A propósito de lo anterior, el informe del Departamento de Estado, publicado en septiembre, que contiene 631 páginas, realiza un seguimiento de la libertad religiosa en el mundo. El capítulo dedicado a México sostiene que el gobierno federal respeta ese derecho según lo establece la Constitución del país. No obstante, reconoce que a nivel de funcionarios locales algunas veces el mismo se infringe.³⁸

El informe hace alusión al Código de Conducta Religiosa de noviembre de 1998, que reafirma la libertad de religión. Según señala, en México, a nivel federal, el otorgamiento de permisos diversos solicitados por la ley se lleva a cabo sin ninguna dificultad. No así a nivel local en donde “algunas iglesias han informado una dificultad inicial de establecerse en áreas rurales, debido a la resistencia de las autoridades locales”.³⁹

De acuerdo con el informe, se considera que el actual status de la libertad religiosa refleja las tensiones históricas que desde el siglo pasado han habido entre la Iglesia Católica y el Estado mexicano. A pesar de lo anterior, señala el acercamiento que entre ambos se ha dado a partir de 1992. Asimismo, se refiere al conflicto en Chiapas, con respecto al cual considera que las relaciones entre la Diócesis de San Cristóbal de las Casas y el gobierno son difíciles. Según menciona el documento, la situación en ese estado sureño es una mezcla de tensiones económicas, étnicas y religiosas.

Finalmente, de conformidad con el informe, no hay datos de personas detenidas o en prisión por motivos religiosos.

En el corto plazo, no se considera este tema como un asunto de la agenda bilateral debido a que, por un lado, en el documento se reconoce que en México no se practica la persecución por motivos religiosos y, por el otro, porque es de esperarse que en este tema se aplique, como en el caso de la democracia y los derechos humanos,

guridad, oposición de préstamos por parte de instituciones financieras internacionales y rechazo de licencias específicas para exportación de tecnologías. Véase D. Johnston y S. Weintraub, *op. cit.*, p. 16.

³⁸ U. S. Department of State, *Annual Report on International Religious Freedom for 1999*, Washington, D. C., Bureau for Democracy, Human Rights, and Labor, 9 de septiembre de 1999, pp. 366-371.

³⁹ *Ibid.*, p. 367.

un criterio selectivo. Sin embargo, dados los vínculos creados por los grupos no gubernamentales en uno y otro lado de la frontera, dentro de los cuales se encuentran evidentemente coaliciones de grupos cristianos, el tema de la persecución religiosa podría convertirse en un asunto de la relación bilateral, en caso de que en México alguno de esos grupos considerara que se están violando sus derechos y decidiera obtener el apoyo de su contraparte en el extranjero. Esto podría inflamar las voces más conservadoras en el Congreso estadounidense, como la Coalición Cristiana, y convertir el tema en un asunto de la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

Conclusiones

Con relación al narcotráfico, en el corto plazo, no se vislumbra una modificación sustancial de los requerimientos legales que exige la Ley Antidrogas de 1986. Es probable que el año entrante, durante los meses de febrero y marzo, la certificación de los esfuerzos en el combate contra el tráfico de drogas enfrente nuevamente al Congreso y al Ejecutivo en Estados Unidos. No obstante lo anterior, pareciera que el debate en el Legislativo se está dirigiendo más hacia la restricción del uso de las sanciones como un instrumento de política exterior, al igual que a la penalización de individuos o empresas, en lugar de países.

En este sentido, se abren espacios para un trabajo de cabildeo con hombres de negocios en Estados Unidos, que podrían resultar afectados por las sanciones impuestas a ese respecto. Asimismo, cabe señalar las posibilidades de realizar un trabajo de cabildeo en forma conjunta con otros países latinoamericanos, los cuales también podrían resultar afectados por la medida.

Por otra parte, en lo que a este asunto concierne, es importante la posición que tome el Ejecutivo estadounidense respecto al proceso para el establecimiento de un mecanismo multilateral de evaluación sobre la lucha contra las drogas en el hemisferio. En este sentido, se considera un síntoma positivo la reunión convocada a principios de noviembre, a la cual asistieron delegados de 34 países de la región, y en la que altos funcionarios estadounidenses elogiaron el establecimiento del llamado Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). Según la prensa mexicana, el zar antidrogas de

Estados Unidos, Barry McCaffrey, mencionó que el MEM podría dejar de lado el proceso de certificación unilateral. De acuerdo con lo anterior, cabe afirmar que, en la medida en que un mecanismo de evaluación multilateral se consolide, las voces que en el Congreso defienden la importancia de dicho proceso seguirán perdiendo fuerza.

En el mediano y largo plazos, es muy probable que el tema de las sanciones como instrumento de política exterior y seguridad nacional continúe siendo un asunto en la agenda del Congreso, en particular los intentos por aprobar una reforma a la política de sanciones, ya sea que se refieran a la libertad religiosa, al narcotráfico o a la proliferación de las armas nucleares. Por consiguiente, un trabajo de cabildeo más permanente sería, a mi juicio, más eficaz y productivo. Como objetivo, habrá que insertar el tema del narcotráfico en el debate de mayor amplitud sobre política de sanciones, con la finalidad de romper el círculo vicioso en el cual ha caído el proceso de certificación.

El hecho de incluir el tema del combate contra el narcotráfico dentro de la discusión sobre política de sanciones tiene varias ventajas. Según la primera, se ampliaría el espectro de aquellos que favorecen la reforma de esta política al interior del gobierno estadounidense, en el Ejecutivo o en el Congreso. Los copatrocinadores de la propuesta Hamilton-Crane-Lugar sobre la reforma a la política de sanciones son 93 en la Cámara de Representantes y 39 en el Senado. De este modo, por ejemplo, podría pedírseles, a congresistas como la representante Anne Northrup (R-Kentucky) y la senadora Dianne Feinstein, copatrocinadoras de dicha propuesta, coherencia entre su posición al respecto y su voto favorable a revertir la certificación.

De acuerdo con la segunda ventaja, se ampliaría el número de países que podrían ser aliados potenciales de México para tratar de revertir la política de sanciones, la certificación inclusive. Como ya se indicó, alrededor de 29 países son objeto de algún tipo de sanción por parte del gobierno de Estados Unidos. En la lista elaborada por la USITC, con base en criterios estadounidenses, se encuentran los países "parias", como Irán, Iraq o Libia. Además de los 11 que no pudieron identificarse, sancionados por cuestiones ecológicas. Sin embargo, en la otra lista, la utilizada por el Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service), se citan 35 paí-

ses, dentro de los cuales se encuentran Chile, Guatemala, Nicaragua y Panamá, así como las naciones afectadas por las consideradas sanciones secundarias.⁴⁰

Gracias a la tercera ventaja se diversificarían los posibles cabilderos. Tal sería el caso de la USA*Engage, importante coalición creada por 670 compañías estadounidenses, que favorece la reforma a la política de sanciones.⁴¹

De acuerdo con la cuarta ventaja, se diversificarían, entre otros, los temas relativos al narcotráfico, los derechos humanos, la expropiación de propiedades estadounidenses. Esto podría diluir la politización en la cual se ha incurrido en el asunto del narcotráfico, que ha conducido a que ningún congresista quiera ser tildado de “suave” en esta materia. Por otro lado, la ampliación de los temas y, por tanto, de una acción coordinada de cabildeo entre países y otros actores afectados, multiplicaría las oportunidades de llevar a cabo reformas a la política de las sanciones, por medio de las cuales se incluyeran, además de las vigentes, sanciones futuras.

Respecto al tema de la libertad religiosa, hay dos motivos para pensar que, en los próximos años, no se trate de un tema importante, como el del narcotráfico, en la agenda de las relaciones México-Estados Unidos. En primer lugar, como señalaba el informe del Departamento de Estado estadounidense, en México no existe persecución por motivos religiosos. Y, en segundo lugar, es de esperar que, al igual que el tema de la democracia y los derechos humanos, se aplique selectivamente; es decir, no a los países aliados sino a los enemigos de Estados Unidos. Sin embargo, no sería extraño que, dados los vínculos que existen entre redes diversas de ciudadanos en ambos lados de la frontera, algún acontecimiento en México captara la atención de miembros de la Coalición Cristiana y, de este modo, el tema se convirtiera en un asunto de la agenda sobre México en el Congreso estadounidense.

⁴⁰ Véase *supra*, nota número 6; y D. Rennack y R. Shuey, *op. cit.*, p. 15-24.

⁴¹ Esta coalición está integrada por alrededor de 40 asociaciones nacionales y estatales; incluye compañías representativas de los sectores más importantes de la economía estadounidense como: Apple Computer Inc., The Boeing Company, The Business Roundtable, Carterpillar Inc., The Coca-Cola Company, Ericsson Inc., General Electric Company, Honeywell Inc., IBM Corporation, Mobil Corporation, National Association of Manufacturers, PepsiCo Inc., así como la U. S. Chamber of Commerce. Contar con aliados internos es otra de las condiciones

Anexo

Algunas leyes vigentes para la imposición de sanciones y países sujetos a ellas*

A continuación, se resumen algunas de las legislaciones a través de las cuales se han impuesto sanciones durante la presente década. Al final, se señalan los países que en la actualidad están sujetos a las mismas:

Ley de Comercio con el Enemigo, de 1917 (PL 65-91)

La Ley de Comercio con el Enemigo (PL 65-91), aprobada durante la primera guerra mundial, permite al presidente imponer restricciones económicas durante una guerra o ante una emergencia nacional. Las disposiciones incluyen la autoridad para controlar el tipo de cambio, el oro y las propiedades extranjeras. Cuba y Corea.

ideales para realizar un trabajo de cabildeo exitoso. Al respecto, véase Claudia Franco Hijuelos, "El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del Tratado de Libre Comercio (TLC)", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, primavera de 1995, p. 18.

*Véase Vanita Gowda y Elana Mintz, "Current Sanctions", en *Congressional Quarterly Weekly*, vol. 56, núm. 33, 5 de agosto de 1998, pp. 2238 y 2239. Sólo es una muestra de la gran variedad de leyes vigentes en la materia. Resulta importante destacar que los países sancionados por éstas son Estados calificados como "parias" por el gobierno de Estados Unidos. No se incluyen las naciones que podrían ser objeto de sanciones secundarias por medio de estas legislaciones, como sería el caso de la Unión Europea en la Ley de Sanciones a Cuba.

Ley del Banco de Exportación-Importación,
de 1945 (PL 79-83)

La Ley del Banco de Exportación-Importación (PL 79-83) prohíbe al banco el apoyo a los países involucrados en el terrorismo, la proliferación nuclear o el abuso de los derechos humanos. China.

Ley de Ayuda al Exterior, de 1961 (PL87-195)

La Ley de Ayuda al Exterior (PL 87-195) permite imponer restricciones de ayuda al exterior en casos de actividades ilegales como el narcotráfico, las violaciones a los derechos humanos, la censura de prensa o los límites a la libertad de religión. Afganistán, Corea del Norte, Cuba, Gambia, Irán, Iraq, Libia, Myanmar, Níger, Nigeria y Siria.

Ley de Control del Comercio de Narcóticos, de 1986
(PL-99-570)

La Ley de Control del Comercio de Narcóticos (PL-99-570) aplica sanciones adicionales a los países que no han sido certificados como cooperantes en la guerra contra las drogas. Las sanciones incluyen la negación de tarifas preferenciales y la reducción del servicio aéreo. La ley también niega las cuotas de importación de azúcar a los países productores de drogas. Afganistán, Corea del Norte, Cuba, Gambia, Irán, Iraq, Libia, Myanmar, Níger, Nigeria y Siria.

Ley de Control a la Exportación de Armas, de 1968
(PL 90-629)

La Ley de Control a la Exportación de Armas es parte de una ley suplementaria de asignaciones. Permite sanciones en contra de países que propagan armas nucleares, o cuando el presidente lo juzgue necesario para la seguridad de Estados Unidos y del mundo. Angola, China, Cuba, Congo, India, Myanmar y Pakistán.

Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional,
de 1977 (PL 95-223)

La Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional enmienda la Ley de Comercio con el Enemigo para eliminar los tiempos de guerra como una condición necesaria para que el presidente restrinja las transacciones financieras de ultramar o congele activos extranjeros. Permite embargos a las exportaciones durante emergencias nacionales y embargos económicos. Iraq, Libia, Myanmar, Sudán y Yugoslavia (República de Serbia y Montenegro).

Ley de Cooperación al Desarrollo y la Seguridad Internacional,
de 1985 (PL99-83)

La Ley de Cooperación al Desarrollo y la Seguridad Internacional es parte de la Ley de Ayuda al Exterior para el año fiscal de 1986. Autoriza al presidente a prohibir importaciones de países involucrados en el terrorismo. Irán, Iraq y Libia.

Ley de No-Proliferación de Armas Irán-Iraq,
de 1992 (PL 102-484)

La Ley de No-Proliferación de Armas Irán-Iraq (PL 102-484) es parte de una Ley de Autorización de la Defensa. Impone sanciones a gobiernos y compañías que transfieran tecnología a Irán o Iraq, que pudiera emplearse para un desarrollo de armamento avanzado. Irán e Iraq.

Ley de Sanciones a Cuba, de 1996 (PL 104-114)

La Ley de Sanciones a Cuba (PL 104-114) codifica el embargo económico de Estados Unidos a Cuba. Prohíbe un comercio normal mientras Fidel Castro retenga el poder. Cuba.

Ley de Sanciones Irán-Libia, de 1996 (PL 104-172)

La Ley de Sanciones Irán-Libia (PL 104-172) impone sanciones a las compañías extranjeras que inviertan en las industrias petroleras de Irán y Libia, o que vendan productos como armamento o equipo petrolero a Libia. Irán y Libia.

Ley de Asignaciones para Operaciones en el Exterior para el Año Fiscal de 1998 (PL 105-118)

La Ley de Asignaciones para Operaciones en el Exterior para el Año Fiscal de 1998 (PL 105-118) impone una variedad de restricciones sobre países; entre ellos, Camboya, China, Congo, Corea del Norte, Cuba, Guatemala, Haití, Irán, Iraq, Liberia, Libia, Myanmar y Pakistán.

Ley sobre Libertad Religiosa, de 1998 (PL 105-292)

La Ley sobre Libertad Religiosa (PL 105-292) instruye al presidente a celebrar negociaciones con, y responder proporcionalmente a, un gobierno cuyo país haya sido identificado por Estados Unidos como violador de la libertad religiosa. La ley sugiere más de una docena de respuestas entre las cuales el presidente puede escoger, o sustituir por otra acción, o dispensar, en caso de que resulte más productivo o, bien, porque protege los intereses nacionales.
