

Aproximación al Régimen de Sanciones internacionales y al caso de Venezuela

Nizar El Fakih

Departamento de Países
del Grupo Andino

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-840

Diciembre, 2020

Aproximación al Régimen de Sanciones Internacionales y al caso de Venezuela

Nizar El Fakih

CAN/CAN

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



RESUMEN

La comunidad internacional ha impuesto al menos 542 sanciones relacionadas con Venezuela en los últimos 5 años. La acción liderada desde 2014 hasta la actualidad por Estados Unidos con 300 designaciones, seguida por Canadá con 113, la Unión Europea con 93 y Suiza con 36, incluye sanciones comerciales, financieras y de movilidad personal. Originalmente fueron dirigidas de forma individual a personas relacionadas con el régimen gobernante tanto naturales como jurídicas, públicas y privadas, evolucionado gradualmente desde 2017 a sanciones sectoriales. El trabajo que sigue hace una aproximación al marco conceptual del régimen sancionatorio internacional en general, analizando sus principales críticas, la tipología de las sanciones y su marco regulatorio; pasando luego a revisar, en particular, el régimen sancionatorio relacionado con Venezuela, incluyendo los principales países emisores, los tipos de medidas impuestas y el marco regulatorio aplicable en cada caso.

I. INTRODUCCIÓN.

Las sanciones internacionales son generalmente concebidas como medidas para intentar cambiar el comportamiento de un país o régimen,¹ en los casos en los que se considere que éstos violan derechos humanos o ejecutan acciones que pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.² En algunos casos las sanciones también son ejercidas como mecanismo para disminuir las capacidades económicas de un país en la lucha por la influencia política y económica internacional.³

Cada vez más las sanciones internacionales son usadas como una alternativa al uso de la fuerza, convirtiéndose en una herramienta común en las relaciones exteriores. En este sentido, varios estudios coinciden en que la imposición de sanciones es “la opción más poderosa a la acción militar”, porque ofrece la posibilidad de lograr objetivos importantes “sin los costos humanos y financieros del conflicto armado”.⁴

¹ Consejo de la Unión Europea, *Directrices sobre sanciones: actualización*, 04 de mayo de 2018, p. 46. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

² Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Información del Comité de Sanciones, Sanciones*, s.f. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>. Véase también, por ejemplo, la noción de sanciones internacionales empleada por Países Bajos: Gobierno de Países Bajos, *Paz y Seguridad Internacional, Sanciones*, s.f. Disponible en: <https://www.government.nl/topics/international-peace-and-security/compliance-with-international-sanctions>

³ La doctrina refiere algunos ejemplos entre la extinta Unión Soviética y Estados Unidos, o, más recientemente, entre este último y China. Véase, por ejemplo: Hufbauer, G., Schott, J., Elliott, K., & Oegg, Barbara, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Peterson Institute for International Economics, 2009, p. 11. Disponible en: <https://www.piie.com/bookstore/economic-sanctions-reconsidered-3rd-edition-paper>

⁴ Baker Institute, *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*, 2012, p. 7. Disponible en: <https://www.bakerinstitute.org/media/files/news/8c94922a/CR-IranReport2-120312.pdf>

De hecho, en recientes conflictos internacionales de gran envergadura como el generado a raíz del programa nuclear de Irán, el régimen de sanciones impuesto por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en coordinación con varios países como los Estados Unidos, fue en su momento considerado una “herramienta importante” para evitar en aquel momento que Irán se convirtiera en un estado con armas nucleares. En concreto, se señala que sirvió como un medio para llevar a Irán a la mesa de negociaciones y generar incentivos para que ese país accediera a negociar ofreciendo un cambio de rumbo de su programa nuclear, sin el empleo de la fuerza militar.⁵

Consideradas “parte integral” de la diplomacia internacional, las sanciones se ubican, entonces, como una tercera vía entre la acción militar -demasiado costosa y agresiva-, y la protesta diplomática -demasiado benévola e inefectiva-.⁶

II. CRÍTICAS.

- Ineficacia, costos humanos y corrupción:

Las sanciones, sin embargo, han tenido severos detractores.⁷ Las más prominentes críticas se han centrado en que son ineficaces porque no producen los cambios deseados,⁸ y en que son ineficientes debido a los costos humanos que generan a las poblaciones más vulnerables del país que es objeto de sanción.⁹

Otras críticas recurrentes y más recientes han girado en torno al vínculo entre las sanciones y la propagación de la corrupción, considerándose que, al castigar la actividad ordinaria del mercado, las sanciones brindan a los actores perjudicados “un fuerte incentivo” para tomar la ruta criminal o del mercado negro, fomentando la creación de sindicatos del crimen organizado y redes de contrabando transnacional.¹⁰ Por esta razón, algunos académicos han argumentado que las sanciones “debilitan el estado de derecho” en el país de destino, así como en los países fronterizos y en las organizaciones de supervisión, situación que puede persistir mucho después de que se hayan levantado.¹¹

⁵ Idem., pp. 29-30.

⁶ Hufbauer, G., Schott, J., Elliott, K., & Oegg, Barbara, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Peterson Institute for International Economics, 2009, p. 5. Disponible en: <https://www.piie.com/bookstore/economic-sanctions-reconsidered-3rd-edition-paper>

⁷ Pape, Robert A., *Why Economic Sanctions Do Not Work*, International Security Vol. 22, no. 2, 1997, p. 92. Disponible en: <https://fhf.on.worldcat.org/oclc/5548622238>

⁸ Kressler, P., Daoudi, M. S., & Dajani, M. S., *Economic sanctions: ideals and experience*, Southern Economic Journal, 52(1), 1985, p. 297. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1058936>

⁹ Drezner, Daniel W., *Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice*, International Studies Review 13, no. 1, 2011, pp. 97-98. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2010.01001.x>

¹⁰ Idem., p. 98.

¹¹ Idem.

- Respuestas a las críticas centradas en su ineficacia:

Sobre su ineficacia ha existido un intenso y largo debate.¹² Sin embargo, en uno de los trabajos empíricos más citados en su momento que evaluó 83 casos de sanciones económicas impuestas durante aproximadamente 70 años, Hufbauer y Schott (1985) evidenciaron que su proporción de éxito se ubicó en un 40%.¹³ Aunque hay quienes consideran éste un porcentaje bajo,¹⁴ parte de la doctrina concluye que es un récord tremendamente positivo si se analizan los potenciales costos y resultados de las otras opciones disponibles, incluyendo el uso de la fuerza militar.¹⁵

Más recientemente, un estudio empírico actualizado que abarca 174 casos de sanciones en 86 años -desde el bloqueo impuesto por los aliados a Alemania en 1914 en el contexto de la primera guerra mundial, hasta las sanciones impuestas a Ecuador en el año 2000- concluye que, a pesar de las críticas, el uso de las sanciones se ha triplicado en las últimas décadas.¹⁶ Si tal uso es cada vez más recurrente, quienes critican su ineficacia parecen estar midiendo variables distintas a quienes deciden imponerlas.¹⁷

En este sentido, varios estudios indican que la utilidad de las sanciones es mucho mayor si el debate se plantea usando un baremo más sofisticado, el cual, afirman, no puede basarse en un análisis simplista por dicotómico entre “sanción” y “cambio” inmediato de comportamiento del régimen sancionado, si no, más bien, en un mucho más complejo análisis que exige tomar en cuenta otras variables como las alternativas disponibles, el balance de los costos para el emisor y para el receptor, la efectiva disuasión de otros actores para que no repliquen la conducta sancionada,¹⁸ y los logros alcanzados más allá de los explícitamente mencionados al imponer las sanciones.¹⁹

¹² William, Diebold, & Baldwin, David, *Economic Statecraft*, Foreign Affairs 64, no. 4, 1986, p. 875. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20042706>. Véase también: Baldwin, David, *The Sanctions Debate and the Logic of Choice*, International Security 24, no. 3, 1999, pp. 80–107. Disponible en: <https://fhl.on.worldcat.org/oclc/361609393>

¹³ Hufbauer G., Schott J., & Elliott K., *Economic Sanctions Reconsidered*, Institute for International Economics, Vol. 2, 2d ed., 1990.

¹⁴ Tsebelis, George, *Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis*, The Journal of Conflict Resolution, Vol. 34, No. 1, March 1990, pp. 3-4.

¹⁵ Baldwin, David, *The Sanctions Debate and the Logic of Choice*, International Security 24, no. 3, 1999, p. 93. Disponible en: <https://fhl.on.worldcat.org/oclc/361609393>

¹⁶ Hufbauer, G., Schott, J., Elliott, K., & Oegg, Barbara, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Peterson Institute for International Economics, 2009, p. 17. Disponible en: <https://www.piie.com/bookstore/economic-sanctions-reconsidered-3rd-edition-paper>

¹⁷ Baldwin, David, *The Sanctions Debate and the Logic of Choice*, International Security 24, no. 3, 1999, pp. 80–82. Disponible en: <https://fhl.on.worldcat.org/oclc/361609393>

¹⁸ Idem., pp. 106-107.

¹⁹ Tal como concluye la doctrina especializada en la materia, usualmente los funcionarios no revelan los verdaderos objetivos de las sanciones o son ambiguos en su explicación por razones estratégicas. Véase, por ejemplo: Hufbauer, G., Schott, J., Elliott, K., & Oegg, Barbara, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Peterson Institute for

Incluso, aunque con menos adeptos, parte de la doctrina mide la efectividad de las sanciones adoptando el concepto de justicia retributiva, indicando que son efectivas per sé en tanto castigan acciones nocivas, independientemente de si logran cambiar o no el comportamiento del país o ente sancionado.²⁰ En tal sentido se afirma que, cuando un país que utiliza sanciones no logra cambiar la conducta del sancionado, pero logra imponer costos por incumplimiento, dichos costos deben reconocerse como parte de la efectividad de la sanción.²¹

En cualquier caso, existe amplio consenso alrededor de la premisa de que la sanción internacional no debe ser vista como una medida aislada que se agota con su mera imposición. Es tan solo una de las variadas herramientas con las que cuenta la comunidad internacional para lograr los objetivos deseados, en el marco de una estrategia más amplia que necesariamente debe involucrar otros instrumentos diplomáticos y de presión internacional. El análisis de la eficacia de las sanciones, por tanto, debe también incluir la evaluación de la utilidad de las otras herramientas empleadas.

- Respuestas a las críticas centradas en su ineficiencia (costos humanos):

Medidas en términos de costo, las sanciones impuestas a Irak durante la década de los 90 se consideran “las más generales de la historia”.²² Algunos estudios señalan que Irak habría perdido entre \$175 mil millones y \$ 250 mil millones en posibles ingresos petroleros debido a las sanciones generales, mientras que el precio del suministro de alimentos para una familia durante un mes se multiplicó por 250 durante los primeros cinco años del régimen de sanciones, y el PIB de Irak se redujo aproximadamente a la mitad.²³

Ello generó presiones de grupos humanitarios que cuestionaron la ética de las sanciones integrales o generales, mientras que los secretarios generales de la ONU, Boutros Boutros-Ghali y Kofi Annan, cuestionaron si el sufrimiento infligido a los grupos vulnerables era un medio legítimo de ejercer presión sobre los líderes políticos.²⁴ La comunidad internacional comenzó entonces a buscar soluciones al problema, y tras largos debates se consolidó la idea de las “sanciones

International Economics, 2009, p. 3. Disponible en: <https://www.piie.com/bookstore/economic-sanctions-reconsidered-3rd-edition-paper>

²⁰ Nossal, K. R., *International sanctions as international punishment*, International Organization, 43(2), 1989, pp. 303–304.

²¹ Baldwin, David, *The Sanctions Debate and the Logic of Choice*, International Security 24, no. 3, 1999, p. 91. Disponible en: <https://hdl.on.worldcat.org/oclc/361609393>

²² Hufbauer, G., Schott, J., Elliott, K., & Oegg, Barbara, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Peterson Institute for International Economics, 2009, p. 1. Disponible en: <https://www.piie.com/bookstore/economic-sanctions-reconsidered-3rd-edition-paper>

²³ Drezner, Daniel W., *Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice*, International Studies Review 13, no. 1, 2011, pp. 98-99. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2010.01001.x>.

²⁴ Idem.

inteligentes” o “selectivas”.²⁵ De hecho, se estima que las Naciones Unidas no ha implementado sanciones integrales desde 1996,²⁶ mientras que el consenso bipartidista dentro de la comunidad de política exterior de Estados Unidos a favor de sanciones selectivas se ha profundizado en las últimas dos décadas.²⁷

Así, la doctrina usualmente refiere que el desarrollo de “sanciones inteligentes” (“smart sanctions”) ha resuelto muchos de los problemas políticos que habían creado las sanciones integrales o generales, incluyendo el daño generalizado a la población del país sancionado. Las denominadas sanciones inteligentes o selectivas son “municiones guiadas con precisión”, diseñadas para dañar a los partidarios de la élite del régimen objetivo, al tiempo que procuran imponer dificultades mínimas al público en general.²⁸ Al alterar los incentivos materiales de los partidarios poderosos, sostiene el argumento, estos partidarios eventualmente presionarán al gobierno objetivo para que haga concesiones.²⁹

La política de sanciones de la Unión Europea precisamente enfatiza que, al imponerlas, la Unión “hace todo lo posible por minimizar las consecuencias adversas para la población civil”, y que las medidas en lugar de ser actos punitivos per sé, forman parte de un enfoque político más amplio e integral que incluye el “diálogo político” y “esfuerzos complementarios”.³⁰ En tal sentido, la Unión Europea afirma que las sanciones “no se dirigen a un país o una población”, sino que siempre procuran tener como objetivo políticas específicas o actividades específicas, los medios para ejecutarlas y las personas responsables de ellas.³¹

Estados Unidos, por su parte, reconoce que, contrario a las sanciones integrales o generales del pasado, una estrategia de sanciones inteligentes “involucra a tantos socios como sea posible y se centra en los puntos de presión” claves. Aunque se reconoce que “las sanciones por sí mismas rara vez son determinantes”, focalizándolas en agentes y actividades específicas, a la par de la acción de países aliados y una diplomacia intensa, puede generarse la presión necesaria en la toma de decisiones de un gobierno y “hacer que el cambio sea más probable”.³²

²⁵ Idem.

²⁶ Idem, p. 101.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem., pp. 96-97.

²⁹ Idem.

³⁰ Unión Europea, *Política de sanciones, Sanciones de la Unión Europea*, 03 de agosto de 2016. Disponible en: https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy_en

³¹ Idem.

³² Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Adam Szubin, Director de la OFAC, *Sanctions 101, Part II of II: Enforcement and Effects*, 02 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.treasury.gov/connect/blog/Pages/Sanctions-101-Pt-2-.aspx>

- Respuestas a las críticas centradas en su estimulación a la corrupción:

Las críticas en torno al vínculo entre las sanciones y la propagación de la corrupción ha encontrado escasas respuestas institucionales. En cualquier caso, se ha reconocido que, efectivamente, al castigar la actividad ordinaria del mercado, las sanciones generales brindan a los actores perjudicados “un fuerte incentivo” para tomar la ruta criminal o del mercado negro,³³ razón por la cual la implementación de sanciones inteligentes en lugar de sanciones generales, así como la evaluación constante de su impacto, son consideradas herramientas claves para mitigar estos efectos.³⁴

III. TIPOS DE SANCIONES

Tal como lo refiere la doctrina, el origen más remoto de las sanciones internacionales hasta ahora documentado es del año 432 a. C., cuando en la antigua Grecia Pericles promulgó su decreto sobre Megara que prohibía a los megarianos comerciar o viajar en tierras atenienses.³⁵ En la historia reciente, concretamente desde la primera guerra mundial hasta la actualidad, se han documentado centenares de sanciones con distintos fines e intensidad, aplicados colectivamente por actores como la entonces Liga de Naciones luego Organización de Naciones Unidas, o unilateralmente por países como Estados Unidos, Reino Unido y Canadá.³⁶

Los tipos de sanciones han variado en el tiempo, y desde el advenimiento de las focalizadas en contraposición a las integrales o generales, su diversificación y sofisticación se ha incrementado exponencialmente en función de la persona o entidad concreta que se busca sancionar y del objetivo específico que se persigue.

Sus destinatarios pueden ser personas naturales o jurídicas, de naturaleza pública o privada, y las sanciones pueden aplicarse con diferente intensidad y alcance, tanto a sus actividades personales y comerciales, como a su patrimonio.

En un sentido amplio, además de las **sanciones diplomáticas** consistentes en acciones como la interrupción de las relaciones diplomáticas y la retirada coordinada de representantes diplomáticos,

³³ Drezner, Daniel W., *Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice*, International Studies Review 13, no. 1, 2011, pp. 96-108. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2010.01001.x>

³⁴ Tahereh Kamali, Maryam Mashayekh, and Gholamreza Jandaghi, *The Impact of Economic Sanctions on Corruption in Target Countries: A Cross Country Study*, 2016, p. 277. Disponible en: <http://www.worldscientificnews.com/wp-content/uploads/2015/10/WSN-452-2016-276-291.pdf>

³⁵ Tsebelis, George, *Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis*, The Journal of Conflict Resolution, Vol. 34, No. 1, March 1990, pp. 3-4.

³⁶ Idem.

las sanciones internacionales más recurrentes en la actualidad incluyen **sanciones económicas** (comerciales y financieras), y **sanciones al libre tránsito personal**.³⁷

Las económicas incluyen sanciones comerciales y financieras que pueden comprender embargo de armas, congelación de activos, prohibiciones de importación y exportación de determinados bienes, prohibición de inversión, prohibición de suministro de determinados servicios, imposición de aranceles, e interrupción de préstamos y ayudas económicas.³⁸

Las sanciones al libre tránsito personal pueden comprender la prohibición de entrada de las personas sancionadas y de sus familiares al país emisor, así como la suspensión o cancelación de visas.³⁹

IV. EXCEPCIONES Y REMOCIÓN DE SANCIONES.

Todo régimen sancionatorio internacional suele incluir un régimen de excepciones. Normalmente, tales excepciones tienen como objetivo excluir de la aplicación de las sanciones internacionales las operaciones que guarden relación con asuntos humanitarios y las actividades vinculadas con necesidades básicas de la población del país sancionado.⁴⁰

En este sentido la Unión Europea ha establecido que “es importante que los instrumentos jurídicos sobre restricciones financieras, restricciones de admisión y otras medidas restrictivas prevean exenciones adecuadas para tener en cuenta, en particular, las necesidades básicas de las personas seleccionadas, los honorarios legales, los gastos extraordinarios o, cuando proceda, las necesidades humanitarias u obligaciones internacionales.”⁴¹

De igual modo, todo régimen sancionatorio internacional usualmente se diseña bajo una aproximación de castigo y recompensa (carrot-and-stick approach),⁴² razón por la cual las

³⁷ Unión Europea, *Política de sanciones, Sanciones de la Unión Europea*, 03 de agosto de 2016. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy_en

³⁸ Pape, Robert A., *Why Economic Sanctions Do Not Work*, *International Security* Vol. 22, no. 2, 1997, pp. 93-94.

Disponible en: <https://fnl.on.worldcat.org/oclc/5548622238>

³⁹ Véase, por ejemplo, la clasificación oficial del tipo de sanciones de Países Bajos en: Gobierno de Países Bajos, Paz y Seguridad Internacionales, s.f. Disponible en: <https://www.government.nl/topics/international-peace-and-security/compliance-with-international-sanctions>

Véase también: Consejo de la Unión Europea, *Directrices sobre sanciones: actualización*, 04 de mayo de 2018, para. 14, p. 8. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

⁴⁰ Consejo de la Unión Europea, *Directrices sobre sanciones: actualización*, 04 de mayo de 2018, pp. 12-23.

Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

⁴¹ Idem.

⁴² Hufbauer, G., Schott, J., Elliott, K., & Oegg, Barbara, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Peterson Institute for International Economics, 2009, pp. 2-3. Disponible en: <https://www.piie.com/bookstore/economic-sanctions-reconsidered-3rd-edition-paper>

sanciones pueden ser eliminadas cuando sea apropiado para “recompensar” un cambio de comportamiento de la persona, entidad o país sancionado.⁴³ Tal como lo explica la Oficina de Política e Implementación de Sanciones Económicas de los Estados Unidos, lo anterior también puede complementarse mediante el otorgamiento de incentivos positivos (ej. ayuda económica, nuevos créditos, otorgamiento de visas o de protección internacional).⁴⁴

Vale destacar en este punto que, visto que generalmente las sanciones son concretadas mediante acciones del poder ejecutivo del país emisor, y que el núcleo de sus motivaciones es esencialmente político, su remoción también puede tener lugar ágilmente mediante acciones ejecutivas.⁴⁵

V. EL CASO VENEZOLANO.

Desde 2014, personas, entidades y actividades comerciales relacionadas con Venezuela han sido objeto de múltiples sanciones impuestas por la comunidad internacional, incluyendo Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. El objetivo expuesto ha sido fundamentalmente evitar que el régimen gobernante pueda usar el sistema financiero internacional para *profundizar la corrupción, la violación de derechos humanos* y el *desmantelamiento del sistema democrático* venezolano.⁴⁶

En menor medida, Suiza y otros países también han impuesto sanciones relacionadas con Venezuela.

- **Sanciones impuestas por Estados Unidos**

Hasta ahora, las sanciones más robustas han sido las impuestas por el gobierno de los Estados Unidos a través de su denominado Programa de Sanciones Relacionadas con Venezuela (*Venezuela-related Sanctions Program*).⁴⁷ En concreto, el gobierno norteamericano ha realizado más de **300 designaciones** a su programa de sanciones de personas físicas y jurídicas en Venezuela

⁴³ Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Economic Sanctions Policy and Implementation*, s.f. Disponible en: <https://www.state.gov/economic-sanctions-policy-and-implementation/>

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Véase, por ejemplo: Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental, *Venezuela: una crisis democrática*, s.f., paras. 1 y 2. Disponible en: <https://www.state.gov/a-democratic-crisis-in-venezuela-es>

⁴⁷ Departamento de Estado de Estados Unidos, *the Venezuela-related Sanctions Program*, s.f. Disponible en: <https://www.state.gov/venezuela-related-sanctions/>

a través de Ordenes Ejecutivas (Executive Orders, E.O.) y de la Ley de Designación de Cabecillas Extranjeras (Kingpin Act),⁴⁸ que han involucrado a la fecha a 119 individuos y 47 entidades.⁴⁹

Estados Unidos fue el primer país en imponer sanciones relacionadas con Venezuela, a partir de 2014, cuando bajo la administración del entonces presidente Barack Obama, el Congreso aprobó la denominada “Ley de Defensa de los Derechos Humanos y la Sociedad Civil de Venezuela”,⁵⁰ la cual, refrendada por el entonces presidente, le permitió imponer sanciones a las fuerzas de seguridad venezolanas que reprimieron las protestas estudiantiles de ese año.

Con el marco legal ya dispuesto, el 08 de marzo de 2015 Barack Obama materializó las primeras sanciones contra los activos de ocho personas del régimen gobernante en Venezuela, varios de ellos militares, y ordenó la revocatoria de sus visas americanas a través de la orden ejecutiva No. 13692.⁵¹

Posteriormente, la administración de Donald Trump impuso 6 ordenes ejecutivas adicionales, concretamente entre el 24 de agosto de 2017 y el 05 de agosto de 2019,⁵² para un total de 7 ordenes ejecutivas dictadas hasta el momento, como sigue:

Instrumento	Número	Fecha	Emisor
Orden Ejecutiva	13692	08 de marzo de 2015	Presidente Barack Obama
Orden Ejecutiva	13808	24 de agosto de 2017	Presidente Donald J. Trump
Orden Ejecutiva	13827	19 de marzo de 2018	Presidente Donald J. Trump
Orden Ejecutiva	13835	21 de mayo de 2018	Presidente Donald J. Trump
Orden Ejecutiva	13850	1 de noviembre de 2018	Presidente Donald J. Trump
Orden Ejecutiva	13857	25 de enero de 2019	Presidente Donald J. Trump
Orden Ejecutiva	13884	05 de agosto de 2019	Presidente Donald J. Trump

Por su parte, en diciembre de 2019 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la denominada Ley de Socorro de Emergencia, Asistencia a la Democracia y Desarrollo para Venezuela (ley

⁴⁸ Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental, *Venezuela: una crisis democrática*, s.f., para. 2. Disponible en: <https://www.state.gov/a-democratic-crisis-in-venezuela-es>

⁴⁹ Congressional Research Service, *Venezuela: Overview of U.S. Sanctions*, 20 de agosto de 2020. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10715.pdf>

⁵⁰ Aprobada en 2014 y renovada en 2016. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2845/text>

⁵¹ Orden Ejecutiva No. 13682 del 08 de marzo de 2015. Disponible en: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13692.pdf>

⁵² Departamento de Estado de Estados Unidos, *the Venezuela-related Sanctions Program, Executive Orders*, s.f. Disponible en: <https://www.state.gov/venezuela-related-sanctions/#EO>

“VERDAD”).⁵³ Este instrumento normativo con una aproximación integral a la situación venezolana, establece que las sanciones relacionadas con Venezuela ocupan un lugar medular en la estrategia de los Estados Unidos.⁵⁴

Las sanciones de Estados Unidos relacionadas con Venezuela se vienen dictando sostenidamente desde hace varios años, y se han intensificado desde 2017, momento desde el cual no solo se han dictado más ordenes ejecutivas, si no que también ha tenido lugar una “transición gradual de las sanciones individuales a las sectoriales”.⁵⁵

Mientras que las sanciones individuales bloquean los activos y el movimiento de personas, las sectoriales tienen un foco más amplio, al prohibir transacciones con ciertas empresas, personas y entidades públicas cuyas actividades están relacionadas con ciertos sectores económicos, como el petróleo, la minería y actividades financieras relacionadas con el Banco Central de Venezuela.⁵⁶

Sirviendo de marco normativo las leyes dictadas por el Congreso y las Órdenes Ejecutivas dictadas por el presidente, la labor técnica de administrar las designaciones y de dar seguimiento permanente al cumplimiento de las sanciones recae fundamentalmente en el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos a través de su Oficina de Control de Activos Extranjeros (“OFAC”, por sus siglas en inglés).⁵⁷

El gobierno de Estados Unidos ha reiterado que el uso de las sanciones y de otras herramientas diplomáticas sobre la situación venezolana, tiene como objetivo ejercer mayor presión sobre el actual régimen gobernante, “hasta que se restauren la libertad y la prosperidad en Venezuela”.⁵⁸

- **Sanciones impuestas por Canadá**

Después de Estados Unidos, el país que le sigue en relación con la cantidad y severidad de sanciones vinculadas con Venezuela es Canadá. En general, este país impone sanciones usando

⁵³ Ley VERDAD disponible en: [https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/MDM19420%20\(04-03-19\)%20final.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/MDM19420%20(04-03-19)%20final.pdf)

⁵⁴ Idem, secciones 205, 303, 601, 603-608, 701 y 802.

⁵⁵ Center for Strategic and International Studies (CSIS), *Are Sanctions Working in Venezuela?*, 03 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/are-sanctions-working-venezuela>

⁵⁶ Congressional Research Service, *Venezuela: Overview of U.S. Sanctions*, 20 de agosto de 2020. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10715.pdf>

⁵⁷ Departamento de Estado de Estados Unidos, *Office of Foreign Assets Control - Sanctions Programs and Information*, s.f. Disponible en: <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information>

⁵⁸ Departamento de Estado de Estados Unidos, declaración de prensa, 12 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.state.gov/the-united-states-increases-pressure-on-illegitimate-former-maduro-regime-with-designation-of-tnk-trading-international-s-a/>

de marco normativo la denominada Ley de Naciones Unidas,⁵⁹ la Ley de Medidas Económicas Especiales (SEMA),⁶⁰ o la Ley de Justicia para las Víctimas de Funcionarios Extranjeros Corruptos (JVCFOA o Ley “Sergei Magnitsky”).⁶¹

En concreto, la mayoría de las sanciones relacionadas con Venezuela se han promulgado bajo la Ley de Medidas Económicas Especiales (SEMA), siguiendo el acuerdo político suscrito con los Estados Unidos el 05 de septiembre de 2017.⁶² Los detalles de su implementación se encuentran regulados en el Reglamento de Medidas Económicas Especiales sobre Venezuela, dictado el 22 de septiembre de 2019 y actualizado más recientemente el 25 de junio de 2019.⁶³

El régimen de sanciones canadienses sobre Venezuela impone la congelación de activos y la prohibición de transacciones a las personas designadas en su lista, y prohíben a cualquier persona natural y jurídica en Canadá y cualquier canadiense fuera de Canadá negociar bienes, dondequiera que se encuentren, que sean propiedad, estén en posesión o estén controlados por personas incluidas en la lista o por sus colaboradores, así como realizarles o facilitarles transacciones comerciales o cualquier servicio financiero.⁶⁴

Las primeras sanciones de Canadá fueron materializadas el 22 de septiembre de 2017, contra 40 individuos vinculados con el régimen gobernante, seguidas por las sanciones impuestas el 23 de noviembre del mismo año contra 19 funcionarios venezolanos, y, seguidamente, por las sanciones impuestas el 30 de mayo de 2018 contra 14 individuos. El 15 de abril de 2019 Canadá incorporó 43 individuos a la lista, sumando **un total de 113 sujetos sancionados** en la actualidad.⁶⁵

Vale destacar que, a manera de recompensa por su cambio de conducta, Canadá ha removido a algunos funcionarios de su lista de sancionados, como fue el caso del director del Servicio de Inteligencia venezolano, quien fue removido el 15 de junio de 2019 tras su ruptura con el régimen gobernante.⁶⁶

⁵⁹ United Nations Act (R.S.C., 1985, c. U-2). Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/U-2.pdf>

⁶⁰ Special Economic Measures Act (S.C. 1992, c. 17). Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/S-14.5.pdf>

⁶¹ Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law) (S.C. 2017, c. 21). Disponible en: <https://laws.justice.gc.ca/PDF/J-2.3.pdf>

⁶² Gobierno de Canadá, *Canadian Sanctions Related to Venezuela, Prohibitions*, s.f. Disponible en: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/venezuela.aspx?lang=eng

⁶³ Special Economic Measures (Venezuela) Regulations (SOR/2017-204). Disponible en: <https://lois-laws.justice.gc.ca/PDF/SOR-2017-204.pdf>

⁶⁴ Gobierno de Canadá, *Canadian Sanctions Related to Venezuela, Prohibitions*, s.f. Disponible en: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/venezuela.aspx?lang=eng

⁶⁵ Gobierno de Canadá, *Canadian Sanctions Related to Venezuela, Background*, s.f. Disponible en: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/venezuela.aspx?lang=eng

⁶⁶ Idem.

El gobierno canadiense impone estas sanciones como consecuencia de la que denomina “la erosión sistemática por parte del gobierno [venezolano] de las instituciones democráticas de Venezuela y sus graves abusos contra los derechos humanos.”⁶⁷

- **Sanciones impuestas por la Unión Europea**

En general las sanciones o “medidas restrictivas” impuestas por la Unión Europea pueden estar dirigidas a gobiernos de terceros países, así como a entidades no estatales o individuos. La mayoría están dirigidas a personas y entidades y consisten en congelaciones de activos y prohibiciones de viaje. En algunos casos la Unión Europea también adopta medidas sectoriales, como medidas económicas y financieras, o embargos de armas.⁶⁸

En relación con Venezuela, el Consejo de la Unión Europea adoptó el primer marco para imponer sanciones el 13 de noviembre de 2017.⁶⁹ A la fecha ha realizado **93 designaciones** principalmente en contra de un total de 36 altos funcionarios del régimen gobernante venezolano,⁷⁰ que han incluido restricciones para la comercialización de armas, congelación de activos y prohibición de disposición de fondos, prohibición de viaje a los países de la Unión, restricciones a la comercialización de equipos utilizados para la represión interna, y restricciones a la comercialización de equipos de telecomunicaciones.⁷¹

Algunas de las medidas restrictivas, sin embargo, han de ser directamente aplicadas por cada Estado miembro de la Unión, siendo que la decisión del Consejo de la Unión sirve de marco para que dichas acciones sean implementadas por cada país miembro parte siguiendo sus procedimientos internos.⁷²

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Unión Europea, *European Union Sanctions*, 08 de marzo de 2016. Disponible en: https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/european-union-sanctions_en

⁶⁹ Decisión del Consejo de la Unión Europea CFSP 2017/2074, del 13 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2074&from=en>

⁷⁰ Consejo de la Unión Europea, *Venezuela: se añaden once cargos públicos a la lista de sanciones, para un total de 36 personas sujetas a sanciones*, 29 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/06/29/venezuela-eleven-officials-added-to-sanctions-list/>

⁷¹ Unión Europea, *Restrictive measures in view of the situation in Venezuela*, 29 de junio de 2019. Disponible en: [https://www.sanctionsmap.eu/api/v1/pdf/regime?id\]=44&lang=en](https://www.sanctionsmap.eu/api/v1/pdf/regime?id]=44&lang=en)

⁷² Unión Europea, *Sanctions Guidelines – update*, 04 de mayo de 2018, para. B, pp. 6-12. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

Los motivos usados por la Unión Europea para imponer estas sanciones se encuentran en lo que han considerado un “continuo deterioro de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos en Venezuela”.⁷³

- **Sanciones impuestas por Suiza**

En general, el régimen de sanciones suizo se rige por la Ley Federal sobre la Implementación de Sanciones Internacionales, también conocida como Ley de Embargo (Embargo Act).⁷⁴ Esta ley es el marco que autoriza al Consejo Federal de ese país a imponer sanciones no militares para implementar medidas impuestas por la ONU, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), o por los socios comerciales más importantes de Suiza (como la Unión Europea).⁷⁵

Normalmente estas sanciones se fundamentan en normas internacionales de derechos humanos, y la principal entidad responsable de monitorearlas e implementarlas es la Secretaría de Estado de Economía de Suiza (SECO),⁷⁶ en algunas ocasiones en coordinación con el Departamento Federal de Relaciones Exteriores (FDFA) y el Departamento Federal de Finanzas (FDF).⁷⁷

En concreto, en el caso venezolano el Consejo Federal de Suiza dictó el 28 de marzo de 2018 la denominada “Ordenanza que Establece Medidas Contra Venezuela”, la cual ha servido de regulación específica para normar las sanciones que el país ha impuesto contra varias personas relacionadas con el régimen de gobierno venezolano.⁷⁸

A la fecha, Suiza ha impuesto **sanciones contra 36 altos funcionarios** venezolanos desde marzo de 2018 hasta la actualidad,⁷⁹ que han incluido la prohibición de venta o exportación a Venezuela

⁷³ Unión Europea, *Restrictive measures in view of the situation in Venezuela*, 29 de junio de 2019. Disponible en: [https://www.sanctionsmap.eu/api/v1/pdf/regime?id\[\]=44&lang=en](https://www.sanctionsmap.eu/api/v1/pdf/regime?id[]=44&lang=en)

⁷⁴ Confederación Suiza, Ley de Embargos, EMB, 946.231, dictada el 22 de marzo de 2002. Disponible en: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20000358/index.html> y en <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20000358/200408010000/946.231.pdf>

⁷⁵ The International Comparative Legal Guides (ICLG), *Switzerland: Sanctions 2020*, 11 de octubre de 2019. Disponible en: <https://iclg.com/practice-areas/sanctions/switzerland>

⁷⁶ Confederación Suiza, State Secretariat for Economic Affairs (SECO), *Sanctions / Embargos*, s.f. Disponible en: https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos.html

⁷⁷ Confederación Suiza, Ley de Embargos, EMB, 946.231, dictada el 22 de marzo de 2002, artículo 2.4. Disponible en: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20000358/index.html> y en <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20000358/200408010000/946.231.pdf>

⁷⁸ Confederación Suiza, *Ordenanza que establece medidas contra Venezuela*, 946.231.178.5, dictada el 28 de marzo de 2018 y actualizada el 25 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20180721/index.html> y en <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20180721/202008250000/946.231.178.5.pdf>

⁷⁹ Confederación Suiza, Departamento Federal de Asuntos Económicos, Educación e Investigación (EAER),

de armas y bienes que pueden usarse para la represión interna y de equipos que pueden usarse para monitorear e interceptar las comunicaciones telefónicas y por Internet, prohibición de entrada y tránsito a Suiza, y congelación de los activos mantenidos en bancos suizos.⁸⁰

VI. CRÍTICAS A LAS SANCIONES IMPUESTAS EN EL CASO VENEZOLANO.

A pesar de la imposición de sanciones “inteligentes” por estar dirigidas a personas y entidades específicas relacionadas con Venezuela, en contraposición a sanciones integrales o generales, el régimen sancionatorio actualmente vigente en el caso venezolano no ha estado exento de críticas, como prácticamente no lo han estado ninguna de las sanciones internacionales dictadas en las últimas décadas, tal como se refirió anteriormente.

Así, una de las críticas más prominentes ha sido la formulada por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Michelle Bachelet, quien ya en su informe del 2019 en el cual denunció “graves violaciones de derechos humanos” protagonizadas por el Estado venezolano, aseveró que las “sanciones económicas están agravando aún más los efectos de la crisis económica, y por tanto la situación humanitaria”.⁸¹

Tal reproche fue recientemente reiterado por la misma autoridad, quien en su actualización oral sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela durante la 45ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU celebrada el 25 de septiembre de 2020, afirmó que “la imposición de sanciones adicionales a las exportaciones de diésel puede agravar aún más la ya crítica escasez de gasolina y obstaculizar la distribución de ayuda humanitaria y bienes esenciales”, reiterando en tal sentido su llamado “de levantar las sanciones económicas para facilitar la asignación de recursos durante la pandemia”.⁸²

Ahora bien, como también lo reconoce la Alta Comisionada Bachelet, “la gran mayoría de las sanciones [relacionadas con Venezuela] que han sido impuestas a la fecha por varios Estados...

Secretaría de Estado de Economía (SECO), *Sanctions program: Venezuela*, 07 de julio de 2020. Disponible en: https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Exportkontrollen/Sanktionen/Verordnungen/Venezuela/venezuela_2020-07-07.pdf.download.pdf/Venezuela_2020-07-07.pdf

⁸⁰ Swissinfo.ch, *Switzerland adds 11 Venezuelan officials to sanctions list*, 07 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/eng/switzerland-adds-11-venezuelan-officials-to-sanctions-list/45886918>

⁸¹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, A/HRC/41/18, 04 de julio de 2019, para. 27, p. 06. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx

⁸² ONU, *Actualización oral sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 45ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, 25 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26295&LangID=S>

son de naturaleza selectiva”, y la economía venezolana, “especialmente su industria petrolera y los sistemas de producción de alimentos, ya estaban en crisis antes de que se impusiera cualquier sanción sectorial”, reconociendo en tal sentido que “los indicadores económicos fundamentales empezaron a degradarse drásticamente mucho antes” de la imposición de estas sanciones.⁸³

En efecto, tal como lo evidencian Abuelafia y Saboin, el colapso sin precedentes en que se encuentra la economía venezolana se ha ido exacerbando a niveles que la ubica dentro de las mayores crisis del mundo en un proceso que ha sido gradual y sostenido durante los últimos 20 años,⁸⁴ mucho antes de la imposición de las primeras sanciones relacionadas con Venezuela.

Cierto es, también, que en este último estudio se reconoce la dificultad adicional para comercializar petróleo que se registra actualmente producto de las recientes sanciones sectoriales.⁸⁵ En cualquier caso, y tal como lo refiere la doctrina dominante en la materia, si bien las sanciones “inteligentes” o focalizadas han resuelto muchos de los problemas políticos que en el pasado creaban las sanciones integrales o generales, incluyendo el daño generalizado a la población del país sancionado, minimizan pero no eliminan ciertas afecciones a la ciudadanía.⁸⁶

El régimen sancionatorio relacionado con Venezuela, sin embargo, cuenta con un régimen de excepciones que es también fundamental valorar para arribar a mejores conclusiones sobre el punto aquí analizado. Como se detallará de seguidas, todos los gobiernos que han impuesto sanciones relacionadas con Venezuela establecen también significativas excepciones que permiten, entre otras cosas, transacciones con personas e instituciones sancionadas, incluyendo transacciones de índole comercial y de índole humanitario, que perfectamente podría usar el régimen gobernante para mitigar las consecuencias que la longeva y sostenida crisis económica está causando en la población venezolana.

⁸³ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, A/HRC/41/18, 04 de julio de 2019, paras. 25-27, p. 06. Disponible en:

https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx

⁸⁴ Abuelafia, Emmanuel, y Saboin, José Luis, *Una mirada a futuro para Venezuela*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para discusión No. IDB-DP-798, agosto, 2020, p. 1. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/es/una-mirada-futuro-para-venezuela>

⁸⁵ Abuelafia, Emmanuel, y Saboin, José Luis, *Una mirada a futuro para Venezuela*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para discusión No. IDB-DP-798, agosto, 2020, pp. 1 y 36. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/es/una-mirada-futuro-para-venezuela>

⁸⁶ Daniel W. Drezner, *Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice*, pp. 96-97.

VII. EL RÉGIMEN DE EXCEPCIONES A LAS SANCIONES RELACIONADAS CON VENEZUELA.

Como se señaló anteriormente, en la actualidad todo régimen sancionatorio internacional suele incluir un régimen de excepciones. Normalmente, tales excepciones tienen como objetivo excluir de la aplicación de las sanciones a aquellas personas y operaciones que guarden relación con ayuda humanitaria y a las actividades vinculadas con necesidades básicas de la población del país sancionado.⁸⁷

Así, las sanciones establecidas por los Estados Unidos en el caso venezolano disponen de un régimen de excepciones que se actualiza periódicamente y que usualmente se materializa a través de las denominadas “licencias generales” (*general licenses*) dictadas por la OFAC.

A través de estas licencias generales se han autorizado diversas transacciones con personas e instituciones sancionadas, incluyendo transacciones de índole comercial y de índole humanitario. Por ejemplo, entre las 36 licencias generales hasta ahora dictadas por la OFAC en el caso de Venezuela, se encuentra la licencia general 4C,⁸⁸ que autoriza expresamente las transacciones para la *adquisición de alimentos y productos agrícolas, medicamentos, insumos médicos, piezas de repuesto y componentes para productos sanitarios* en Venezuela. Esta licencia no solo autoriza estas operaciones con las personas e instituciones venezolanas sancionadas allí señaladas, si no también con personas de terceros países (incluyendo de Estados Unidos) que compren para reventa a Venezuela.

Esta licencia ha estado vigente desde agosto de 2017, es decir, desde que entró en vigor la primera orden ejecutiva dictada por la actual administración. En efecto, originalmente se emitió el 25.08.2017 bajo la nomenclatura de licencia general No. 4,⁸⁹ y luego fue progresivamente actualizada por la licencia general No. 4A del 22 de marzo de 2019,⁹⁰ la licencia general No. 4B del 17 de abril de 2019,⁹¹ y, finalmente, la licencia general No. 4C.⁹²

De igual modo, existen otras licencias generales emitidas por la OFAC destinadas a facilitar otras operaciones que sirven al propósito humanitario en beneficio de la población venezolana, tal como

⁸⁷ Consejo de la Unión Europea, *Directrices sobre sanciones: actualización*, 04 de mayo de 2018, pp. 12-23.

Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

⁸⁸ Licencia General OFAC No. 4C: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/venezuela_gl4c.pdf

⁸⁹ Licencia General OFAC No. 4: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/venezuela_gl4.pdf

⁹⁰ Licencia General OFAC No. 4A: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/venezuela_gl4a.pdf

⁹¹ Licencia General OFAC No. 4B: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/venezuela_gl4b.pdf

⁹² *op. cit.* 88.

en varias ocasiones lo ha destacado el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.⁹³ De hecho, la OFAC ha emitido unos lineamientos relacionados con la prestación de asistencia y apoyo humanitarios al pueblo venezolano ratificando que las sanciones han sido especialmente diseñadas para “limitar las fuentes de ingresos” del régimen gobernante, al tiempo que garantiza plenamente “el flujo de bienes y servicios humanitarios para el pueblo venezolano”.⁹⁴

La denominada Ley VERDAD aprobada por el Congreso norteamericano en 2019 bajo consenso bipartidista también establece con claridad que las sanciones no se aplicarán a *transacciones para la venta de productos agrícolas, alimentos, medicamentos o dispositivos médicos, o para la prestación de asistencia humanitaria al pueblo de Venezuela, y a cualquier transacción que les sea incidental o necesaria*.⁹⁵

Similar régimen de excepciones se contempla en las sanciones impuestas por Canadá, la Unión Europea y Suiza. Así, Canadá establece que las “prohibiciones de congelación de activos y de transacciones” no se aplicarán a transacciones con “cualquier organización internacional [como] agencias de las Naciones Unidas... la Cruz Roja... o con cualquier entidad que haya celebrado un acuerdo de subvención o contribución” incluyendo en relación con temas humanitarios.⁹⁶

La Unión Europea establece que las restricciones financieras, restricciones de admisión y las otras medidas restrictivas establecen varias exenciones, incluyendo las relacionadas con “necesidades humanitarias”.⁹⁷

Suiza, por su parte, dispone que su Consejo Federal establece “excepciones” a su programa de sanciones “para apoyar actividades humanitarias”, incluyendo excepciones “para el suministro de alimentos, medicamentos y productos terapéuticos que tengan fines humanitarios”.⁹⁸

⁹³ Véase, entre otros: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, *El Departamento del Tesoro reafirma el compromiso de EE.UU. con el apoyo humanitario al pueblo venezolano*, 06 de agosto de 2019. Disponible en: <https://home.treasury.gov/el-departamento-del-tesoro-reafirma-el-compromiso-de-eeuu-con-el-apoyo-humanitario-al-pueblo-venezolano>

⁹⁴ Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, OFAC, *Lineamientos relacionadas con la prestación de asistencia humanitaria y apoyo a la Pueblo venezolano*, 06 de agosto de 2019. Disponible en: https://home.treasury.gov/system/files/126/20190805_vz_humanitarian_guidance.pdf

⁹⁵ Véase la sección 205 de la Ley de Socorro de Emergencia, Asistencia a la Democracia y Desarrollo para Venezuela (ley “VERDAD”). Disponible en: [https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/MDM19420%20\(04-03-19\)%20final.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/MDM19420%20(04-03-19)%20final.pdf)

⁹⁶ Gobierno de Canadá, *Canadian Sanctions Related to Venezuela, Exceptions*, s.f. Disponible en: https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/venezuela.aspx?lang=eng

⁹⁷ Unión Europea, *Sanctions Guidelines – update*, 04 de mayo de 2018, para. E.25, p. 12. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

⁹⁸ Confederación Suiza, Ley de Embargos, EMB, 946.231, dictada el 22 de marzo de 2002, sección 1, artículo 2. Disponible en: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20000358/index.html> y en <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20000358/200408010000/946.231.pdf>

VIII. EL EVENTUAL PROCESO DE LEVANTAMIENTO DE LAS SANCIONES RELACIONADAS CON VENEZUELA. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN.

En la actualidad, los gobiernos que aplican sanciones internacionales insisten en su determinación de remover las sanciones tan pronto como se concrete el logro de los objetivos que motivaron su imposición.

Los regímenes sancionatorios se diseñan bajo una aproximación de castigo y recompensa (carrot-and-stick approach),⁹⁹ razón por la cual las medidas son eliminadas al comprobarse un cambio de comportamiento de la persona o país sancionado.¹⁰⁰ Es, de hecho, una estrategia esencial, pues busca aumentar los incentivos de cumplimiento para maximizar la eficacia de las sanciones.

Incluso, la recompensa puede ir más allá de la mera remoción de la sanción, para potenciar aún más la eficacia de las sanciones. En tal sentido, la Oficina de Política e Implementación de Sanciones Económicas de los Estados Unidos establece que, una vez verificado el cumplimiento del objetivo de la medida, su remoción puede complementarse mediante el otorgamiento de incentivos positivos, tales como ayuda económica o nuevos créditos al país receptor para potenciar su recuperación, y/o el otorgamiento de visas o de protección internacional a los funcionarios otrora sancionados que han cambiado favorablemente de conducta.¹⁰¹

En los lineamientos actualizados que rigen los programas de sanciones de la Unión Europea, expresamente se señala que, de verificarse el cumplimiento, las sanciones “deben derogarse en el menor tiempo posible”.¹⁰² En tal sentido, se insiste que “para que sean eficaces, las medidas restrictivas deben levantarse cuando se hayan cumplido sus objetivos”, siendo una prioridad de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea evaluar constantemente el estado de las medidas y establecerles lapsos periódicos de vencimiento para que en cada oportunidad de posible renovación se hagan cuidadosamente las valoraciones sobre su efectividad y sobre la conveniencia o no de levantarlas.¹⁰³

⁹⁹ Hufbauer, G., Schott, J., Elliott, K., & Oegg, Barbara, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Peterson Institute for International Economics, 2009, pp. 2-3. Disponible en: <https://www.piie.com/bookstore/economic-sanctions-reconsidered-3rd-edition-paper>

¹⁰⁰ Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Economic Sanctions Policy and Implementation*, s.f. Disponible en: <https://www.state.gov/economic-sanctions-policy-and-implementation/>

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Unión Europea, *Sanctions Guidelines – update*, 04 de mayo de 2018, para. 45, p. 18. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

¹⁰³ Unión Europea, *Sanctions Guidelines – update*, 04 de mayo de 2018, para. 35, p. 15. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

El advenimiento de las sanciones inteligentes o focalizadas contribuyen a facilitar su remoción. Al no aplicarse de forma generalizada, si no centrada “en los puntos de presión claves”,¹⁰⁴ en las políticas específicas o actividades específicas, en los medios para ejecutarlas y en las personas responsables de ellas,¹⁰⁵ las sanciones inteligentes permiten evidenciar de forma más clara si una medida ha cumplido su objetivo total o parcial y si, entonces, es momento de levantarla.

Aunque individual, un ejemplo reciente de remoción que salta a la vista en el caso venezolano es el del ex director del Servicio de Inteligencia, quien fuera sancionado por Canadá el 15 de abril de 2019, señalado de apoyar al régimen gobernante en la comisión de “violaciones graves de derechos humanos”. A dos semanas de recibir las sanciones canadienses, el entonces sancionado publicó una carta denunciando la corrupción en Venezuela y afirmando no estar dispuesto a continuar apoyando al régimen gobernante. Como recompensa por su cambio de comportamiento, el gobierno de Canadá ordenó y oficializó la remoción de las sanciones en su contra en cuestión de semanas, en fecha 22 de junio de 2019.¹⁰⁶

La rápida reacción de Canadá fue justificada argumentando que “las sanciones canadienses impuestas a Venezuela... buscan fomentar un cambio de comportamiento hacia la restauración de la democracia... y no pretenden ser permanentes”, agregando que dicha remoción busca “enviar un mensaje claro a los [sancionados] de que Canadá está dispuesto a revisar la lista de funcionarios venezolanos castigados siempre que apoyen el retorno a la democracia en Venezuela.”¹⁰⁷

Otro ejemplo útil para el análisis de este punto es el caso de la licencia general No. 31 emitida por el gobierno de los Estados Unidos a través de la OFAC, mediante la cual autoriza transacciones que involucren al que considera el “Gobierno legítimo del Presidente Interino de Venezuela”. La autorización fue emitida en agosto de 2019, pocos meses después de que dicho gobierno fuera reconocido por varios países como el legítimo, y la autorización cubrió a la Asamblea Nacional de Venezuela, incluidos sus miembros y personal, así como cualquier persona nombrada o designada “por la Asamblea Nacional para actuar en nombre del Gobierno legítimo de Venezuela”,

¹⁰⁴ Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Adam Szubin, Director de la OFAC, *Sanctions 101, Part II of II: Enforcement and Effects*, 02 de junio de 2014. Disponible en:

<https://www.treasury.gov/connect/blog/Pages/Sanctions-101-Pt-2-.aspx>

¹⁰⁵ Unión Europea, *Política de sanciones, Sanciones de la Unión Europea*, 03 de agosto de 2016. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy_en

¹⁰⁶ Gobierno de Canadá, *Regulations Amending the Special Economic Measures (Venezuela) Regulations: SOR/2019-263*, Canada Gazette, Part II, Volume 153, Number 14, 25 de junio de 2019. Disponible en:

<http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p2/2019/2019-07-10/html/sor-dors263-eng.html>

¹⁰⁷ Gobierno de Canadá, *Regulations Amending the Special Economic Measures (Venezuela) Regulations: SOR/2019-263*, Canada Gazette, Part II, Volume 153, Number 14, 25 de junio de 2019. Disponible en:

<http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p2/2019/2019-07-10/html/sor-dors263-eng.html>

incluyendo embajadores, procurador general y miembros de juntas directivas de empresas estatales.¹⁰⁸

El análisis detenido de experiencias de relajación o remoción de sanciones en otros países como Myanmar, Irak y Cuba, también podrían servir al propósito de entender mejor cómo funcionan los procesos de eliminación de sanciones, y cuán eficientes son.

Aunque algunos autores escépticos advierten que levantar las sanciones “no es tan simple como parece”,¹⁰⁹ la complejidad podría venir dada no por la imposibilidad de ordenar su levantamiento tan pronto se verifique el cumplimiento del objetivo de la sanción, si no por el hecho de que, en la práctica, se remuevan efectivamente los obstáculos en el mercado para que las personas y entes antes sancionados puedan volver a operar con normalidad.

Especial atención en este sentido merece el manejo de los registros del sector financiero internacional, el cual, en su habitual labor de *due diligence* y siguiendo los protocolos de conocimiento al cliente, mantiene un extenso récord de las personas y entes sancionados, sometiéndolos a especiales parámetros de vigilancia, incluso por períodos que pueden superar con creces la fecha de levantamiento de las sanciones. Analizar el eventual proceso de cese de las sanciones relacionadas con Venezuela requiere, por tanto, incorporar la examinación de los mecanismos que han de ser implementados en ese momento para que Venezuela esté en capacidad de reestablecer las relaciones de confianza con el sector financiero internacional.

IX. CONCLUSIONES.

Las profundas raíces históricas de las sanciones internacionales son innegables. Usadas al menos desde el año 432 a. C. durante la antigua Grecia, pasando por su recurrente implementación durante la primera mitad del siglo XIX, y triplicándose su uso durante las últimas décadas, las sanciones se han erigido como una predominante herramienta de la diplomacia global.

Aunque severamente criticadas en la historia contemporánea por su alegada ineficacia, parte de la doctrina apunta a que la utilidad de las sanciones es mucho mayor si el baremo no se fundamenta en un análisis dicotómico entre “sanción” y “cambio inmediato” del régimen sancionado, si no que

¹⁰⁸ Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, OFAC, General License No. 31, 05 de agosto de 2019. Disponible en: https://home.treasury.gov/system/files/126/venezuela_gl31.pdf. Véase una explicación más detallada en: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1581>

¹⁰⁹ Foreign Policy, *Lifting Sanctions Isn't as Simple as It Sounds*, 15 de abril de 2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/04/15/lifting-sanctions-isnt-as-simple-as-it-sounds-sudan-iran-bashir-rouhani-obama-trump-jcpoa-reconstruction/>

toma en cuenta otras variables, incluyendo el balance de los costos/beneficios, y, sobre todo, el de las alternativas disponibles, incluyendo la acción militar.

Sobre su posible ineficiencia por los costos humanos que pudiera provocar, el advenimiento de las denominadas sanciones “inteligentes” o “selectivas”, tras las devastadoras consecuencias de las sanciones generales empleadas contra Irak en los 90, parecen haber generado el positivo consenso en torno al hecho de que las sanciones han de estar debidamente focalizadas para imponer las mínimas dificultades a la población del país receptor.

Como se observó, ésta ha sido la visión adoptada en el caso de Venezuela. Aunque desde 2017 las sanciones impuestas en este caso han pasado de ser dirigidas de forma individual para transitar gradualmente a sanciones sectoriales, éstas últimas no han acogido la forma de sanciones integrales o generalizadas. De hecho, si bien la comunidad internacional ha impuesto más de 542 sanciones comerciales, financieras y de movilidad personal relacionadas con Venezuela en los últimos 5 años, los marcos normativos que regulan los regímenes sancionatorios de cada país emisor contemplan con meridiana claridad un conjunto de excepciones que incluyen la exención de sanciones para transacciones relacionadas con necesidades básicas de la población y con bienes y servicios de carácter humanitario.

Finalmente, si bien los ejemplos analizados parecen indicar que la remoción de las sanciones puede tener lugar rápidamente mediante acciones ejecutivas y voluntad política, al analizar el escenario de una futura Venezuela sin sanciones se debe tomar especialmente en cuenta que el extenso récord de las personas y entidades públicas sancionadas perdurará en los registros del sector financiero internacional por períodos que pueden superar con creces la fecha de levantamiento de las sanciones.

Ante la urgente necesidad que se estima tendrá Venezuela de acceder a los mercados internacionales para procurar mecanismos de financiamiento, se vuelve una prioridad construir las capacidades y la institucionalidad requerida para reestablecer las relaciones de confianza. Un análisis pormenorizado de este escenario y sus posibles soluciones es una importante tarea pendiente.