

ISSN: 1130-2887 - eISSN: 2340-4396  
DOI: <https://doi.org/10.14201/alh.21989>

SANCIONES COMO INSTRUMENTO DE COERCIÓN:  
¿CUÁN SIMILARES SON LAS POLÍTICAS DE ESTADOS  
UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA HACIA VENEZUELA?  
*Sanctions as an Instrument of coercion: how similar are the policies  
of the United States and the European Union towards Venezuela?*

Susanne GRATIUS   
Universidad Autónoma de Madrid  
✉ [susanne.gratius@uam.es](mailto:susanne.gratius@uam.es)

Anna AYUSO POZO   
CIDOB  
✉ [ayuso@cidob.org](mailto:ayuso@cidob.org)

Envío: 2019-12-16  
Aceptado: 2020-06-18  
First View: 2020-07-28  
Publicación: 2020-08-04

RESUMEN: Estados Unidos y la Unión Europea reconocieron a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela, al tiempo que incrementaban las sanciones hacia el gobierno de Nicolás Maduro para que convocara elecciones e iniciara una transición democrática. Partiendo de la hipótesis de que los objetivos e instrumentos de ambos actores hacia Venezuela no son idénticos, este artículo analiza las semejanzas y diferencias en sus políticas, teniendo en cuenta el antecedente del caso cubano y la literatura sobre sanciones.

*Palabras clave:* sanciones; conflicto; Estados Unidos; Unión Europea; Venezuela.

ABSTRACT: The United States and the European Union recognized Juan Guaidó as interim President of Venezuela while increasing sanctions against the government of Nicolás Maduro to force him to call for elections and begin a democratic transition. Based on the assumption that these two actors' goals and instruments are not the same, this article analyses the similarities and differences in their policies towards Venezuela, taking into account the precedent of the Cuban case and the academic literature on sanctions.

*Keywords:* sanctions; conflict; United States; European Union; Venezuela.

## I. INTRODUCCIÓN

Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Europea (UE) incrementaron las sanciones contra el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela cuando este se declaró ganador en unas elecciones realizadas en mayo de 2018 bajo la acusación de fraude por la oposición y parte de la comunidad internacional. La crisis de legitimidad agravó el enfrentamiento con la Asamblea Nacional con mayoría opositora y llevó a que, el 23 de enero de 2019, su presidente, el opositor Juan Guaidó, se proclamara presidente encargado del país acogándose al artículo 233 de la Constitución, el cual regula los casos de «faltas absolutas» del jefe de estado. El conflicto político obligó a la comunidad internacional a decidirse entre uno u otro. Más de cincuenta naciones, entre ellas Canadá, EE. UU. y la mayoría de países latinoamericanos y europeos, apoyaron a Juan Guaidó que, sin embargo, carece del control del aparato del Estado, del monopolio de la fuerza y de los recursos para gobernar el país. Otro grupo de países, que incluye a Cuba, China, Rusia e Irán, sostiene la legitimidad de la presidencia de Maduro. El pulso de poder entre ambos «presidentes» se mantiene gracias a sus respectivos apoyos regionales e internacionales.

Durante 2019, el Gobierno de Donald Trump continuó ampliando las medidas restrictivas contra Venezuela y endureció las sanciones a Cuba, revirtiendo el acercamiento a la isla de su predecesor Barack Obama. En la actualidad, las medidas de coerción de EE. UU. contra el gobierno de Maduro ya se parecen al embargo y las sanciones extraterritoriales que Washington impone a Cuba (Gratius, 2019). En su endurecimiento del discurso, EE. UU. se propuso acabar con el régimen de Nicolás Maduro, inicialmente sin descartar una intervención militar. Sin embargo, el uso de la fuerza fue siempre rechazado por otros actores, incluyendo la UE, que se decanta por promover una salida pacífica al conflicto.

No obstante, la UE también adoptó medidas de presión política hacia Maduro mediante sanciones selectivas (*targeted* o *smart sanctions*) como restricciones financieras y de entrada al espacio europeo a miembros del gobierno de Maduro, más un embargo de armas. Estas sanciones contrastan con la plena restauración de relaciones contractuales de la UE con el régimen cubano, a través del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) que entró en vigor en 2017, el mismo año de la aprobación de las sanciones contra Venezuela.

Desde entonces se sucedieron diversos intentos de impulsar la salida negociada a la crisis, destacando la mediación noruega, apoyada por la UE y otros países, que entró en crisis en agosto de 2019. Algunas razones del fracaso se deben a las diferentes posiciones de las partes sobre el proceso de transición, pero también a la política de presión exterior. Así, Nicolás Maduro se retiró de la mesa de negociación, argumentando injerencias por el endurecimiento de las sanciones norteamericanas. La continuidad de Maduro, sin hacer concesiones y a pesar de la dramática crisis económica y humanitaria del país (Ayuso y Gratius, 2019; Gratius y Puente, 2019), permite constatar que, de momento, las sanciones no han sido exitosas respecto a objetivos como cambiar el régimen, iniciar una transición democrática o convocar elecciones presidenciales.

Este artículo analiza la política de sanciones de EE. UU. y la UE hacia Venezuela y sus efectos en combinación con otras medidas como el reconocimiento diplomático, intentos de mediación, amenazas de una intervención militar o ayuda humanitaria. Partimos del debate teórico desde un enfoque interdisciplinar al combinar la perspectiva del derecho internacional

y el análisis de política exterior. La literatura académica sobre sanciones se centra en: 1) la legitimidad y el tipo de sanciones, 2) sus objetivos y motivaciones (internas y externas), 3) el contexto o la combinación con otros instrumentos y 4) su eficacia e impacto (costes y beneficios). La parte empírica aborda el análisis de los tres primeros puntos; inicialmente mediante un examen individual de las sanciones de EE. UU. y la UE, seguido de un estudio comparado de ambos. Se acaba con el debate sobre su eficacia e impacto, teniendo en cuenta que se trata de un proceso en curso por lo que no pueden hacerse conclusiones taxativas.

La comparación entre los dos casos de estudio está basada en un análisis de documentos oficiales<sup>1</sup> y literatura secundaria. Entre esta, existe un amplio consenso sobre la escasa eficacia de las sanciones (McLean y Whang, 2014, p. 589; Biersteker, Eckert y Tourinho, 2016), cuyo éxito en términos de objetivos y resultados se calcula que oscila entre un tercio (Hufbauer, Schott y Elliott, 2009) y menos de una cuarta parte (Biersteker, Eckert y Tourinho, 2016). Exploraremos cuántas similitudes y diferencias hay entre las políticas de EE. UU. y la UE hacia Venezuela en relación al objetivo y los instrumentos (sanciones y otras medidas) y analizaremos por qué, de momento, no han conseguido ninguna concesión democrática por parte del gobierno de Maduro. Partiendo de la constatación de que, aunque las políticas de sanciones son similares, ninguna de ellas se ha mostrado exitosa, trataremos de inducir las razones de esa falta de progreso. Partimos de la hipótesis de que EE. UU. y la UE coinciden en la necesidad de una transición democrática, pero no comparten el objetivo de cambio de régimen ni tampoco los instrumentos. Nuestra conclusión es que la falta de eficacia se debe tanto a la inconsistencia de las diferentes estrategias de los actores internos (Bull y Rosales, 2020b), como a las contradicciones entre los actores externos como Estados Unidos y la UE, incluso si se comparten objetivos.

En las siguientes secciones analizaremos, primero, el marco teórico y analítico comparativo; segundo, las prácticas de las políticas de EE. UU. y la UE hacia Venezuela; tercero, la comparación entre ambos. El estudio de caso se desarrollará conforme a tres elementos:

En primer lugar, un análisis de los tipos y la legitimidad de las sanciones de ambos para contrastar similitudes y diferencias y comparar el proceso interno de adopción de estas medidas.

En segundo lugar, los objetivos y motivaciones internas y externas detrás de las sanciones.

En tercer lugar, se investigarán el contexto y la interacción con otros instrumentos que ofrecen incentivos negativos o positivos y valoraremos si las medidas adoptadas son consistentes con los respectivos objetivos.

La finalidad de todo ello es analizar cuán similares o diferentes son las políticas de EE. UU. y la UE hacia Venezuela y relacionarlo con las razones de la escasa eficacia de las sanciones conforme a la hipótesis planteada.

1. Seleccionamos y analizamos los documentos oficiales de EE. UU. (Casa Blanca, Departamento de Estado, OFAC, Congreso) y de la UE (Parlamento Europeo, Comisión Europea y Alta Representante de Política Exterior, Consejo de la UE) que hacen referencia a las sanciones y/o la situación política en Venezuela en el período entre 2006 (inicio de sanciones en EE. UU.) hasta 2019.

## II. SANCIONES COMO INSTRUMENTO JURÍDICO Y DE POLÍTICA EXTERIOR

Desde un enfoque interdisciplinar, las sanciones o medidas restrictivas forman parte del debate del derecho internacional público y del análisis de política exterior, ambos estrechamente ligados. La perspectiva jurídica se centra sobre todo en la cuestión de la legitimidad de las sanciones y las condiciones de su aplicación y la política exterior en las dinámicas de poder, los objetivos, su impacto y eficacia.

Para el derecho internacional, las sanciones son un instrumento de respuesta ante situaciones en que se produce un incumplimiento por los Estados de las obligaciones vigentes. Según el ordenamiento internacional, son medidas para aplicar de forma coactiva las normas, tanto si se trata de proteger derechos bilaterales, como el interés colectivo en la defensa de principios y normas de carácter general. El requisito es que haya un ilícito previo para legitimar acciones que, de otro modo, entrarían en contradicción con el principio de no intervención.

Desde una perspectiva de Relaciones Internacionales, las «sanciones económicas son un instrumento de política exterior para conseguir concesiones de países afectados» (McLean y Whang, 2014, p. 590). Forman parte de la «diplomacia económica» (Hill, 2016, p. 155) de Estados poderosos para presionar a aquellos más débiles a modificar su comportamiento. En la mayoría de los casos las sanciones reflejan relaciones asimétricas, que se acentúan aún más si se imponen de forma unilateral.

### *II.1. Concepto y evolución de sanciones*

Las sanciones incluyen una gran variedad de medidas, desde un embargo económico o de armas a restricciones selectivas contra determinadas personas. Las medidas de coerción pueden ser «positivas», al incluir incentivos como la ayuda económica para modificar el comportamiento de determinados actores, o «negativas», al ser planteadas como un castigo sin posibilidad de compensación (Mastanduno, 2013). Los países del sur, incluyendo América Latina, no suelen recurrir a este tipo de instrumento que consideran una injerencia en asuntos internos. En cambio, EE. UU., la UE, Canadá, Australia y otros utilizan sanciones, tanto para velar por el cumplimiento de reglas y normas internacionales, como para imponer sus intereses unilaterales. Desde una perspectiva del derecho internacional, esto último sería ilegítimo (Bossuyt, 2000).

La lógica de las sanciones ha evolucionado con el contexto internacional. Durante la Guerra Fría prevalecieron las consideraciones de seguridad nacional como parte de la polarización entre EE. UU. y la Unión Soviética. Las más emblemáticas fueron los embargos impuestos por EE. UU. contra países socialistas como Cuba y Vietnam. Por entonces, el debate académico se centró en las cuestiones ideológicas y el impacto económico de las sanciones como principal indicador de su éxito o fracaso (Drezner, 2011; Mastanduno, 2012; Lektzian y Souva, 2011).

En la Post Guerra Fría «se expandieron las sanciones» (Weiss, 1999, p. 500) al crearse nuevas normas y reglas globales en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU),

y se multilateralizaron a través del Consejo de Seguridad (contra Corea del Norte, Costa de Marfil, Haití, Irán o Libia, entre otros). Desde una perspectiva de «superioridad moral» (Stouke, 2018) de defensa de la democracia y los derechos humanos, EE. UU. y la UE se convirtieron en sancionadores de aquellos países que no se ajustaron a las normas y principios del orden liberal internacional impuesto por Occidente (Parmar, 2018). Según su visión de la «paz liberal», los Estados democráticos serían más pacíficos que las autocracias, lo cual justificaría sancionar e incluso intervenir militarmente en países no democráticos. En este contexto, EE. UU. aprobó sanciones secundarias contra Cuba, Irán y Libia con efectos frente a terceros, presionando a estos con la amenaza de cortar o limitar las relaciones (Moehr, 2018).

Se amplió la variedad de sanciones con las llamadas inteligentes o selectivas que se unieron a las más clásicas como embargos o bloqueos. Las sanciones selectivas «están destinadas a centrar su impacto en los líderes, las élites políticas y los segmentos de la sociedad que se consideran responsables de comportamientos objetables, al tiempo que reducen el daño colateral a la población general y a terceros países» (Hufbauer y Oegg, 2000). En cambio, los embargos afectan al conjunto del país y por ello pueden tener efectos no deseados sobre la población civil (Bossuyt, 2000). Regímenes no democráticos como China y Rusia cuestionan la validez de la «paz liberal» impuesta por EE. UU. o la UE y la legitimidad de sancionar por razones políticas.

Hay que insertar las sanciones de EE. UU. y la UE hacia Venezuela en el actual contexto de transición del orden liberal internacional (Barbé, 2014). A pesar de la proliferación de sanciones en la post Guerra Fría, la mayor interdependencia entre Estados como consecuencia de la globalización limita su impacto, creando nuevos espacios y socios como alternativa a EE. UU. o la UE. Además, ambos incurren en contradicciones como las buenas relaciones de la UE con el régimen autoritario de Cuba o los intentos de diálogo bilateral de Donald Trump con Corea del Norte. Los cambios internacionales y las contradicciones disminuyen la eficacia de las sanciones.

## *II.2. La coerción y su legitimidad desde la perspectiva del derecho internacional*

El ordenamiento internacional es un sistema de normas interrelacionadas entre sí que normalmente son aplicadas de forma voluntaria, aunque, como en todos los ordenamientos, también se dan incumplimientos. La debilidad de los instrumentos institucionalizados de aplicación forzosa del derecho internacional y una cierta «politización» de los mecanismos de solución de controversias forman parte de las acusaciones de su falta de juridicidad (Pastor Ridruejo, 2015, p. 23). El recurso a las medidas de autotutela (medidas unilaterales para forzar el cumplimiento de la legalidad) es un instrumento al que frecuentemente recurren los Estados para hacer valer sus derechos, pero hace más vulnerables a los países con menos poder. Por ello, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, se ha ido desarrollando y regulando el recurso a las medidas coercitivas mediante reglas e instituciones de respuesta colectiva ante la violación de las normas de derecho internacional (Herrera, 1998, p. 123).

En el sistema multilateral existen cada vez más organizaciones internacionales y regionales que adoptan sanciones para disciplinar a los Estados que incumplen el derecho internacional. Esto incluye al Consejo de Seguridad de la ONU, la Organización de Seguridad y

Cooperación Europea (OSCE), la Unión Africana o la Organización de Estados Americanos (OEA) y la propia UE (Bierstecker, Eckert y Tourinho, 2016). Estas sanciones institucionalizadas conviven con mecanismos de autotutela de los Estados y con instrumentos de acción colectiva descentralizados, estando todos ellos predeterminados y sometidos a las limitaciones del derecho internacional (Herrera, 1998, p. 219).

La naturaleza coercitiva de dichas medidas puede colisionar con principios del derecho internacional como el de igualdad soberana y el de no intervención en los asuntos internos de un Estado. Por ello, el recurso a sanciones es siempre objeto de escrutinio. El rasgo que distingue una sanción jurídica de otra conducta es que está prevista en el ordenamiento jurídico al que corresponde. Las normas y principios del derecho internacional constituyen el marco jurídico para aprobar cualquier tipo de sanción o medida restrictiva, sea multilateral o unilateral (Bossuyt, 2000). Sin embargo, en el ordenamiento internacional no existe una institución que tenga el monopolio de la coacción, y los procesos de decisión sobre la aplicación de sanciones están muchas veces influenciados por factores políticos y no solo jurídicos. Un ejemplo es el de las votaciones en el Consejo de Seguridad, único órgano que puede autorizar el uso de la fuerza armada, donde los miembros permanentes hacen uso de su veto de forma discrecional (Torres, 2008).

En el caso venezolano, el Consejo de Seguridad no ha llegado a adoptar medidas coercitivas, porque en la reunión del 26 de enero de 2019 los países miembros se polarizaron a favor de Guaidó (EE. UU., Alemania, Francia y el Reino Unido) o Maduro (China, Rusia y otros). Por tanto, EE. UU. y la UE aplican sanciones unilaterales contra Venezuela que no están amparadas por el Consejo de Seguridad. El derecho internacional contempla el recurso a las medidas de autotutela o contramedidas que se dividen en retorsión o represalias. Las primeras son actos lícitos pero lesivos para el Estado que ha incumplido una obligación jurídica con la finalidad de modificar su conducta. Las segundas son actos en principio ilícitos, pero que se legitiman al ser respuestas a actos ilícitos previos del Estado contra quien van dirigidas (Diez de Velasco y Escobar, 2013): «Cada Estado aprecia subjetivamente su posición jurídica frente a otro Estado y, cuando estima que un determinado ilícito internacional es atribuible a este último, puede adoptar, en las condiciones regladas por el Derecho Internacional, las contramedidas que considere adecuadas» (Carrillo Salcedo, 2005, p. 55).

Otro aspecto conflictivo de las sanciones es la extraterritorialidad. Es decir, los efectos de las sanciones que se aplican a un Estado frente a terceros, a los que se impide tener relaciones con el sancionado o determinados agentes de ese Estado. Estos efectos se aplican no solo a los ciudadanos o empresas de ese Estado, sino también a personas físicas y jurídicas de otro Estado. Los efectos extraterritoriales son rechazados por la mayoría de la comunidad internacional, incluida la UE (Geranmayeh y Lafont, 2019), que ha previsto aplicar medidas de retorsión en caso de que sean utilizadas contra empresas europeas.

Las sanciones selectivas contra personas que han violado los derechos humanos también son objeto de controversia. Dado que no son sanciones de Estado a Estado, sino dirigidas a determinadas personas, se entra a la esfera de los derechos individuales. El fundamento es la participación de esas personas en violaciones graves de derechos humanos y supone la prohibición de entrada en el país o la inmovilización de fondos y recursos económicos de su propiedad o controlados por ellos y embargar sus activos o beneficios financieros. Siendo

sanciones contra individuos, se cuestiona en qué medida se vulneran los derechos de defensa de esas personas físicas o jurídicas, un supuesto que ha sido estimado en varios casos por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Portela, 2018).

### II.3. Las sanciones en el debate sobre política exterior

Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, las sanciones son un instrumento de política exterior de los Estados. En su versión más general y unilateral representan lo que Joseph Nye (2003) llamó «el poder duro» o, en su vertiente más selectiva, el «poder inteligente». La literatura sobre el uso de sanciones refleja una serie de consensos y algunos disensos que se explican a continuación:

- A) *¿Sanciones unilaterales o multilaterales, cortas o largas?* Existe un amplio consenso de que, en un contexto de globalización, las sanciones multilaterales son más eficaces que las unilaterales, ya que limitan las alternativas del país sancionado y elevan el coste económico y la legitimidad (Lektzian y Souva, 2011, p. 850). Las medidas económicas unilaterales son menos efectivas y pueden ser contraproducentes respecto al objetivo de cambiar el comportamiento del gobierno sancionado. La literatura coincide en que las sanciones de poca duración ligadas a un objetivo concreto y medible funcionan mejor que medidas restrictivas generales de larga aplicación (Bierstecker *et al.*, 2016; Drezner, 2011). Si las sanciones duran mucho tiempo (como el embargo a Cuba), el gobierno sancionado se adapta a las restricciones y las usa para fomentar la cohesión interna: «Cuanto más altos los costes económicos, tanto menos probable sea la rendición» del actor sancionado (McLean y Whang, 2014, p. 854).
- B) *¿Sanciones extraterritoriales, generales o selectivas?* Atendiendo a su alcance existen tres tipos de sanciones: generales, selectivas y extraterritoriales (ver Tabla 1).

En cuanto a la opción entre generales o selectivas, el régimen es un factor clave a la hora de elegir. Según Lektzian y Souva (2007, p. 848), las «sanciones de castigo económico» funcionan mejor si el gobierno es democrático o si existe un importante grupo de actores («large winning coalition») que puede usarlas para presionar al gobierno. Cuánto más pequeño el grupo democrático, menor el impacto de las sanciones generales, porque los regímenes autoritarios tienden a trasladar los costes a la población (Lektzian y Souva, 2007, pp. 848-849) y forjar alianzas con otros países contra el gobierno que impone las sanciones. El debate sobre *smart sanctions* es reciente y apenas existen estudios concluyentes sobre sus repercusiones (Portela, 2019). Drezner opina que este tipo de sanciones funciona peor, porque, aunque sus costes «son mínimos» (2011: 104) igual lo son sus efectos y solo satisfacen la necesidad de «hacer algo» sin capacidad real de cambiar la postura del sancionado. Otros autores, basándose en casos como Irán y Siria, alegan que las sanciones selectivas también pueden dañar las condiciones de vida de la población (Moret, 2015; Walker, 2016). Desde esta visión crítica, las sanciones selectivas reflejarían una posición de superioridad moral (Stouke, 2018) que usa el poder coercitivo «blando» sin mejorar las condiciones en el país sancionado. Otros autores insisten en su utilidad como

desaprobación simbólica (Mastanduno, 2012) y por dirigirse a los líderes, que pierden bienes y prestigio (McLean y Whang, 2014, p. 867). Ambas posturas reflejan la diferencia entre ganancias económicas materiales (Drezner, 2011) y ganancias ideacionales a través de la pérdida de prestigio e imagen (Mastanduno, 2012).

TABLA I. TIPOLOGÍA DE SANCIONES POR GRADO DE ALCANCE Y CONTENIDO

	SELECTIVAS (SMART)	GENERALES	EXTRATERRITORIALES
Diplomáticas	Denegación de visados, prohibición de entrada, retirada de diplomáticos, limitación de relaciones diplomáticas.	Congelar relaciones diplomáticas. No reconocimiento diplomático.	Prohibir la entrada a individuos que hacen negocios con el país/actor sancionado.
Políticas	Orden de captura internacional. Demandas judiciales individuales.	Interrumpir diálogo. Declaraciones condenatorias. Bloqueo de canales de comunicación. Suspensión en organismos internacionales.	Limitar relaciones con países que apoyan país/actor sancionado. Demandas judiciales a terceros.
Económicas	Congelar cuentas bancarias, embargo de bienes financieros y económicos de determinados individuos. Multas a empresas.	Embargo comercial, prohibición de inversiones o turismo, suspender relaciones económicas. Exclusión de acceso al crédito.	Limitar o prohibir comercio e inversiones del país a terceros. Sanciones económicas a terceros.

Fuente: Elaboración propia a partir de Hill (2016, p. 156) y Biersteker, Eckert y Tourinho (2016, anexos).

- C) *¿Costes y beneficios de las sanciones?* Ante el escaso éxito de las sanciones como instrumento para modificar el comportamiento de otros Estados, se ha desarrollado un debate sobre sus efectos secundarios no deseados. Los costes de las sanciones económicas para emisor y destinatario pueden ser más elevados que sus beneficios: implican pérdidas económicas para el emisor, empeoran la situación de la población del país sancionado y pueden producir el efecto de «enrollarse en la bandera» (*rally round the flag*) (Mastanduno, 2012). El gobierno o la sociedad sancionada también pueden percibir las medidas restrictivas como una forma de «neocolonialismo» (Hill, 2016, pp. 154-155), y las consecuencias negativas para la sociedad civil podrían ser consideradas contrarias a los derechos humanos (Bossuyt, 2000).



D) *¿Palo y zanahoria?* Las sanciones también deben valorarse a la luz de la alternativa, como una intervención militar, y no solo como estrategia para cambiar el comportamiento del sancionado (Mastanduno, 2012, p. 214). En este caso, la amenaza de una intervención militar debería «ser creíble» y servir de incentivo negativo, pero puede ser contraproducente al justificar en el país sancionado un permanente estado de alerta contra un «enemigo externo» como factor de cohesión interna. Parece más útil combinar las sanciones con incentivos positivos como una negociación, ayuda económica o cooperación que también representan medidas de coerción, pero «amables» (Hill, 2016, p. 154). Por ejemplo, en el caso de Irán donde se combinaron las sanciones con un diálogo político fue posible alcanzar, en 2015, un acuerdo nuclear (McLean y Whang, 2014, p. 589).

Ante todos estos interrogantes y limitaciones, cabe preguntarse, ¿por qué se siguen aprobando sanciones? No hay una única respuesta, pero a veces los gobiernos recurren a sanciones para evitar un conflicto armado con un determinado país y así resuelven el dilema moral frente la alternativa del uso de la fuerza (Weiss, 1999, pp. 505-506). Asimismo, las sanciones imponen costes políticos y económicos y sirven de advertencia a los sancionados (Hill, 2016, pp- 155 y ss.). Por otra parte, muchas veces las sanciones económicas «responden a demandas internas» (McLean y Whang, 2014, p. 855) y la no actuación podría ser interpretada como una debilidad por parte del electorado. También en el caso de las sanciones de EE. UU. y la UE contra Venezuela habría que valorar la eficacia de las sanciones en términos de satisfacer a votantes o lobbies internos.

### III. LAS POLÍTICAS DE EE. UU. Y DE LA UE HACIA VENEZUELA

EE. UU. y la UE son los principales emisores de sanciones. Según Dreyer y Luengo-Cabrera (2015, p. 9), la UE aplica tantas sanciones contra terceros como Estados Unidos, lo cual contradice la imagen de la UE como potencia normativa, blanda o civil (Tocci, 2017; Manners, 2012). Al igual que EE. UU., la UE aplica medidas restrictivas unilaterales para presionar a Estados o individuos con diferentes fines, como respetar las normas y tratados internacionales o promover la democracia y los derechos humanos, aunque eso no quiere decir que la forma de aplicarlas sea idéntica, como veremos a continuación.

#### III.1. *El aumento gradual del poder de coerción de EE. UU.*

El programa de sanciones de EE. UU. es gestionado por la Office of Foreign Assets Control (OFAC) que depende del Ministerio del Tesoro y en diciembre de 2019 mantenía sanciones a 6.300 personas<sup>2</sup>, además de entidades de diversos países entre los cuales se

2. Ver página web, consultada el 1/12/2019: [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/faq\\_10\\_page.aspx](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/faq_10_page.aspx).

encuentra Venezuela. Su principal justificación es proteger EE. UU. ante «amenazas a la seguridad nacional, política exterior y economía»<sup>3</sup>.

### III.1.1. De sanciones selectivas a generales y extraterritoriales

Desde que Hugo Chávez llegó al poder en 1999, EE. UU. mantiene relaciones conflictivas con Venezuela. Las tensiones bilaterales aumentaron en 2002, cuando Chávez acusó a EE. UU. de estar detrás del intento de golpe de Estado contra él. A partir de entonces, la desconfianza mutua creció y en 2006 EE. UU. impuso una prohibición a la venta de armas, al considerar que el gobierno no cooperaba en la lucha contra el terrorismo. Durante la Administración Bush, las tensiones diplomáticas siguieron, pero las relaciones económicas se mantuvieron. Venezuela tenía en EE. UU. su mayor cliente de crudo al tiempo que le importaba combustible refinado. Según Eurostat, EE. UU. fue en 2018 el primer socio de Venezuela con una participación comercial del 34%, por delante de India y China.

La llegada de Barack Obama a la presidencia de EE. UU. en 2009 supuso inicialmente una distensión. En 2012 Obama declaraba públicamente que Venezuela no representaba «un peligro» para su país. Sin embargo, en mayo de 2011, el Departamento de Estado impuso sanciones a la estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), por vender gasolina a Irán y sanciones por terrorismo contra cuatro funcionarios venezolanos acusados de proveer de armas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Las sanciones se intensificaron a partir de 2013, cuando Nicolás Maduro llegó a la Presidencia. Obama firmó la Ley de Defensa de los Derechos Humanos y la Sociedad Civil de Venezuela en 2014 (ver Tabla 2), estableciendo sanciones contra cargos chavistas por violar los derechos humanos. Paradójicamente, estas medidas coincidieron con el anuncio del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y EE. UU. En febrero de 2015, EE. UU. amplió la lista de funcionarios venezolanos sancionados y el 9 de marzo, el presidente Obama firmó una orden ejecutiva declarando que Venezuela constituía una amenaza «inusual y extraordinaria» a la seguridad nacional, abriendo la puerta a sanciones de mayor intensidad.

Con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca aumentó la presión. Entre 2017 y 2020 aprobó siete decretos presidenciales para ampliar las sanciones. La embajadora de EE. UU. ante la ONU, Nikki Haley, pidió en 2017 acciones multilaterales contra Venezuela, aduciendo violaciones de derechos humanos y graves ataques a la democracia que no prosperaron. Tras la controvertida elección de una Asamblea Constituyente excluyendo a la oposición venezolana, en julio de 2017 las sanciones apuntaron directamente a Nicolás Maduro y a otros dirigentes a los que se les inmovilizaron los activos en EE. UU.

3. «Threats to the national security, foreign policy or economy of the United States»: <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/pages/office-of-foreign-assets-control.aspx>.

TABLA II. SANCIONES DE EE. UU. A VENEZUELA (2014-2019)

TIPO	SELECTIVAS (SMART)	GENERALES, SECTORIALES	EXTRATERRITORIALES
Leyes	2014: Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act (Obama)  2016: Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Extension Act (Obama)		
Decretos (órdenes ejecutivas)	13850 (2019) sanciones a PDVSA (Trump)  13857 (2019) ampliación lista de entidades (Trump)  13835 (2018) prohibición compra de deuda, transacciones financieras (Trump)  13827 (2018) prohibición operaciones en moneda digital (Trump)  13692 (2015) emergencia nacional: sanciones selectivas (congelación de bienes, restricciones entrada) contra miembros del gobierno por violaciones de derechos humanos (Obama)	13850 (2019) sanciones contra oro y petróleo (Trump)  13808 (2017) prohibición acceso a mercados financieros (Trump)	13835 (2018) prohibición compra de deuda, transacciones financieras (Trump)  13827 (2018) prohibición operaciones en moneda digital (Trump)  13850 (2019) Sanciones a empresas exportadoras e importadoras de petróleo (Trump)  13884 (2019): Sanciones a personas o empresas que asistan al gobierno (Trump)

Fuente: Elaboración propia con información de la OFAC, la Casa Blanca y el Departamento de Estado de EE. UU.

En 2018 Trump introdujo sanciones extraterritoriales. Una orden presidencial prohibía a los ciudadanos norteamericanos y extranjeros dentro del territorio de EE. UU. realizar transacciones con monedas digitales con Venezuela (ver Tabla 2). A partir del 28 de enero los Departamentos de Estado y del Tesoro cancelaron todas las órdenes de compra de petróleo a PDVSA y cedieron el control de su filial CITGO Petroleum Corporation y las cuentas bancarias del Estado venezolano en su territorio al gobierno de Guaidó. En agosto de 2019, una nueva orden presidencial congeló los bienes de propiedad y activos venezolanos y prohibió que cualquier individuo o empresa asistiera a funcionarios de su gobierno. En la práctica, al sancionar a empresas, individuos y agencias estatales, cortar el acceso a créditos y prohibir la entrada de petróleo venezolano a EE. UU., estas medidas son equivalentes a un embargo financiero y petrolero (Rendon y Price, 2019, p. 2; Gratius, 2019; Rodríguez, 2019) con efectos extraterritoriales. El endurecimiento de las sanciones de EE. UU. coincidió con el incremento de la presión contra el régimen cubano y la activación del Título III de la Ley Helms-Burton que, igual que las nuevas sanciones contra Venezuela, comporta efectos extraterritoriales con consecuencias negativas para empresas de países terceros, incluyendo las europeas.

### III.1.2. Objetivos y motivaciones: «America First» y cambio de régimen

Las primeras sanciones de EE. UU. a Venezuela estaban motivadas por las relacionadas bilaterales, primero por la falta de colaboración en la lucha contra el terrorismo y luego por actividades de narcotráfico. Pero, a partir de 2014, las sanciones, inicialmente selectivas y después generales y extraterritoriales, declaran responder al objetivo de promover la democracia y los derechos humanos y la motivación de fondo es la de cambiar el régimen de Nicolás Maduro que Donald Trump llama una «dictadura comunista»<sup>4</sup>. Además, existe un acuerdo bipartidista de condena al gobierno de Maduro al cual la demócrata y presidenta de la Cámara de Diputados, Nancy Pelosi, calificó, en 2019, de «régimen brutal».

Las nuevas sanciones de agosto de 2019 se deben en parte a la presión interna del lobby opositor venezolano en EE. UU., que para Trump está vinculado en clave de votos antichavistas y anticastroistas en Florida para su objetivo de ser reelegido en 2020. Pero también hay un cambio de táctica para tratar de desbancar a Maduro. Además de pedir un cambio de régimen y una transición democrática, un importante sector opositor demandó una intervención militar para acabar con el régimen de Maduro (Gratius y Puente, 2019). La fallida llamada a la sublevación militar que lideró Guaidó el 30 de abril de 2019 evidenció que Maduro mantenía el apoyo de la cúpula militar y EE. UU. descartó una intervención militar con la que inicialmente había especulado. Posteriormente, la ausencia de una amenaza militar creíble redujo los «incentivos negativos». El fiasco de incursión armada mercenaria denominada Operación Gedeón en mayo de 2020 ha contribuido a fortalecer la posición de fuerza de Maduro a pesar de la debilidad económica y financiera y la crisis humanitaria.

### III.1.3. El contexto de otras medidas

EE. UU. fue el primer gobierno que reconoció el 23 de enero de 2019 a Juan Guaidó como presidente, al tiempo que rompía relaciones diplomáticas con Maduro. A partir de entonces, se creó la unidad de asuntos de Venezuela (VAU: *Venezuelan Affairs Unit*), que representa a EE. UU. ante el gobierno de Guaidó. Aunque las sanciones de EE. UU. sean unilaterales, cuentan con la complicidad del Grupo de Lima que se constituyó en 2017 inicialmente por doce países del continente al que en 2019 se incorporaron el representante de Juan Guaidó y Bolivia. El Grupo ha emitido varias declaraciones llamando a encontrar una salida pacífica al conflicto y ha anunciado sanciones. La acción de EE. UU. también ha sido respaldada por parte de la OEA y su secretario general, Luis Almagro, aunque hay profundas divisiones internas.

EE. UU. permaneció ajeno a los intentos de mediación y negociación internacional, priorizó encuentros bilaterales con Rusia y China y negoció con el gobierno de Maduro en secreto en marzo de 2019, aunque fallidamente. Como se señaló, en este mismo período, EE. UU. amagó con una intervención militar (Hirst, Luján, Romero y Tokatlán, 2019, p.

4. Ver discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas, 2019: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>.

7), aunque no contó con el apoyo de la cúpula del ejército norteamericano ni de los países vecinos o de la UE. Finalmente, la estrategia fallida de intervención contribuyó a la destitución del entonces consejero de Seguridad Nacional John Bolton, que representaba la línea dura más intervencionista. El gradual aumento del régimen de sanciones de EE. UU. refleja el enfoque de las «ganancias materiales» en el sentido de ahogar al régimen económicamente para forzarle a entregar el poder (cambio de régimen), pero sin ofrecer incentivos negativos (evitar una intervención militar, muy improbable) ni positivos (negociar y dialogar con el régimen). El plan para una transición democrática en Venezuela<sup>5</sup> que el Departamento de Estado presentó el 31 de marzo de 2020 sí incluye algún tipo de incentivo para el gobierno de Venezuela, ofreciendo levantar sanciones a cambio de avances democráticos. Pero la exigencia de una transición democrática liderada por la Asamblea Nacional (dominada por la oposición) y de crear una Comisión de la Verdad y la Reconciliación constituyen más bien un obstáculo para que renuncien al poder aquellos que ahora lo detentan.

### III.2. *La política de la UE hacia Venezuela entre sanciones y diplomacia*

Según el mapa de sanciones online<sup>6</sup>, en 2019 la UE mantiene medidas restrictivas contra 36 países e individuos. Estas sanciones sirven a distintos fines: «prevenir conflictos», «luchar contra el terrorismo», «impedir la proliferación de armas nucleares» o «defender principios democráticos y los derechos humanos»<sup>7</sup>. Este último sería el objetivo de las sanciones en el caso venezolano. A diferencia de EE. UU., las medidas de coerción de la UE son siempre políticas o diplomáticas y no pueden incluir la amenaza militar (Dreyer y Luengo-Cabrera, 2015, p. 9), ya que carece de una fuerza de intervención colectiva.

En 2020 Venezuela fue el único país latinoamericano donde la UE aplicó sanciones. Las medidas de coerción «blanda» de la Posición Común de la UE sobre Cuba (1996-2016) terminaron, aunque potencialmente persiste la condicionalidad democrática como amenaza de retirar ayuda o preferencias comerciales (Portela, 2016). El trato diferente a Cuba y Venezuela marca una importante divergencia con EE. UU., que aplica sanciones a los dos países. En este trasfondo, las medidas restrictivas adoptadas por la UE en 2017 contra Venezuela constituyen una novedad.

#### III.2.1. Las medidas restrictivas o sanciones selectivas

A diferencia de EE. UU., la UE como actor colectivo que representa 28 Estados solo puede actuar en el marco de sus Tratados que no la legitiman a imponer embargos económicos totales o bloqueos (Portela, 2014, pp. 4-5). En 2017, el Consejo aprobó unánimemente

5. US State Department, Democratic Transition Framework for Venezuela, 31 de marzo de 2020: <https://www.state.gov/democratic-transition-framework-for-venezuela/>

6. <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

7. Página web de la Comisión Europea, consultada el 27 de octubre de 2019: [https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/sanctions\\_en](https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/sanctions_en).

las primeras sanciones selectivas contra 7 individuos del gobierno de Maduro y un embargo de armas. La lista de individuos sancionados fue ampliada en los dos años siguientes, e incluyó en noviembre de 2019 a 25 miembros de la cúpula política.

La ventaja de estas medidas radica en su efecto contra determinados líderes sin costes económicos para la población. Desde la lógica europea, el embargo de armas es coherente con el objetivo declarado de la UE de «promover los derechos humanos y el estado de derecho» en Venezuela. Las sanciones selectivas se plantearon para denunciar la represión del régimen en el sentido de «ganancias ideacionales» y no tanto para obtener «ganancias materiales».

### III.2.2. Objetivos y motivaciones: ¿derechos humanos o cambio de régimen?

La aprobación de sanciones selectivas por parte de la UE fue acompañada por la presión del Parlamento Europeo (PE) cuyo entonces presidente, Antonio Tajani, se pronunció en otoño de 2017 a favor de sancionar a los dirigentes venezolanos. Pocos días antes, el PE había concedido el Premio Sájarov de derechos humanos a la oposición venezolana. Un total de once Resoluciones durante los gobiernos de Chávez y Maduro hasta 2020 reflejan la constante crítica del PE sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. También la entonces Alta Representante de Política Exterior y vicepresidenta de la UE, Federica Mogherini, había criticado en varias ocasiones la violación de los derechos humanos y del estado de derecho en el país y, en su Declaración del 22 de mayo de 2018, no reconoció las elecciones presidenciales al incumplir los estándares democráticos.

El Consejo de la UE emitió entre 2016 y 2019 ocho Declaraciones sobre Venezuela, todas ellas incluyendo un llamado al diálogo, a una solución pacífica del conflicto y a una salida electoral. El 18 de julio de 2016, el Consejo apoyó la mediación de tres expresidentes<sup>8</sup> y el 13 de noviembre de 2017 aprobó un embargo de armas y sanciones selectivas (congelación de bienes, restricciones financieras y de visados), que fueron aprobadas nuevamente en noviembre de 2018 y ampliadas el 11 de noviembre de 2019<sup>9</sup>.

A diferencia de EE. UU., la UE no exige un cambio de régimen y la dimisión de Maduro, sino un proceso de negociación y salida pacífica entre gobierno y oposición para convocar elecciones libres y democráticas. No obstante, la simultaneidad entre medidas de coerción, intentos de mediación y el reconocimiento de Guaidó han creado contradicciones que reflejan la fragmentación de la UE y socavan la eficacia y legitimidad de las sanciones selectivas.

### III.2.3. El contexto: la paradoja entre sanciones, ruptura diplomática y «mediación»

Además de las sanciones, la UE creó una iniciativa diplomática: el Grupo Internacional de Contacto (GIC), que exploró desde 2019 la posibilidad de una solución negociada al conflicto (Smilde y Ramsey, 2019). Sin embargo, solo ocho Estados miembros de la UE y cuatro

8. Consejo de la UE, Declaración del 15 de mayo de 2017.

9. <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

países latinoamericanos<sup>10</sup> participaron inicialmente en el Grupo y sus primeras reuniones no arrojaron resultados concretos, aunque el GIC apoyó el intento de mediación del equipo técnico del gobierno de Noruega y sostuvo, el 3 de junio de 2019, una reunión con el Grupo de Lima. La creación del GIC coincidió con el reconocimiento de Guaidó por parte de 25 Estados miembros, lo cual significaba un claro posicionamiento a favor de la oposición y la ruptura de relaciones diplomáticas con Maduro. La UE dejaba de ser un actor neutral para formar parte del juego político y con ello «como actor colectivo perdió credibilidad para protagonizar una salida negociada» (Gratius y Puente, 2019, p. 11).

Nuevamente, el papel del PE fue clave. En su Resolución del 31 de enero de 2019 «reconoce a Juan Guaidó como presidente interino legítimo de la República Bolivariana de Venezuela [ ] y apoya plenamente su hoja de ruta» (PE, 2019). Al tiempo la UE ofreció un paquete de ayuda humanitaria que, igual que en el caso de EE. UU., fue rechazado por Maduro.

La ruptura de relaciones con Maduro y el reconocimiento de la oposición como único interlocutor legítimo contrasta con el diálogo regular que sostiene la UE con el gobierno cubano que, desde la firma del ADPC, se ha perfilado como principal interlocutor de Bruselas. Sin duda, la injerencia en asuntos internos en el caso venezolano representa un giro importante en la trayectoria de la UE como emisor de sanciones con «objetivos normativos» (Portela, 2016).

#### IV. CONSENSOS Y DISENSOS ENTRE LAS POLÍTICAS DE COERCIÓN DE EE. UU. Y LA UE

EE. UU. y la UE se apoyan en el derecho internacional para justificar las sanciones y tienen posiciones similares, pero no consiguieron ponerse de acuerdo sobre qué tipo de sanciones ni tampoco lograron crear una alianza internacional para incrementar su legitimidad y multilateralizarlas mediante el respaldo de la ONU o la OEA. Atendiendo a los resultados, se puede afirmar que, en su conjunto, las sanciones han sido contraproducentes para facilitar una salida negociada del conflicto, porque carecen de incentivos e instrumentos para iniciar este proceso. A continuación, se comparan las políticas de EE. UU. y la UE hacia Venezuela.

##### *IV.1. Legitimidad y diferentes tipos de sanción*

En el caso de la UE y EE. UU., las sanciones a Venezuela se han basado en la existencia de un ilícito previo: la violación sistemática de los derechos humanos por parte del gobierno de Maduro. Según el derecho internacional, las contramedidas deben ser proporcionales al daño causado y en ningún caso incluir el recurso al uso de la fuerza, que precisa del acuerdo del Consejo de Seguridad o estar amparadas por el supuesto de Legítima Defensa (ausente en el caso de Venezuela). El cambio de régimen o una transición democrática no pueden ser una causa de las sanciones, aunque puede ir implícito en el cese de la ilicitud de la violación de

10. El Grupo de Contacto está conformado por España, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia, Reino Unido, Costa Rica, Uruguay, Ecuador y Bolivia.

derechos humanos por un régimen autoritario. Medidas como el embargo total o parcial de armas y otras restricciones económicas estarían en la línea de sancionar violaciones de derechos humanos, pero hay que calibrar en qué medida cumplen con la proporcionalidad cuando perjudican a la población más vulnerable (Bossuyt, 2000).

Como señala la Tabla 3, EE. UU. y la UE coinciden en las restricciones selectivas contra miembros del gobierno venezolano, pero no en el alcance de estas medidas, ya que EE. UU. sanciona cinco veces más individuos que la UE. Asimismo, a diferencia de la UE, EE. UU. ha impuesto sanciones generales y extraterritoriales.

TABLA III. LAS SANCIONES DE EE. UU. Y DE LA UE, 2019

	SELECTIVAS (SMART)	GENERALES	EXTRATERRITORIALES
EE. UU.	Contra 132 individuos (restricciones financieras, de viaje y congelación de bienes)	Embargo financiero y comercial (sector petróleo, oro), reconocimiento de Guaidó y ruptura diplomática con Maduro	Sanciones a países/ entidades que colaboran con el gobierno venezolano
UE	Contra 25 individuos (restricciones financieras, de viaje y congelación de bienes), embargo de armas	Reconocimiento de Guaidó (25 EM), ruptura relaciones diplomáticas con Maduro	No se ha recurrido al Estatuto de Bloqueo (para evitar medidas extraterritoriales)

Fuente: Elaboración propia a partir de Hill (2016, p. 156).

En contraste con el caso de Cuba, donde los estados miembros de la UE condenan cada año el embargo de EE. UU. y tomaron medidas contra sus sanciones extraterritoriales, Bruselas no ha emitido ninguna declaración contra las sanciones impuestas por EE. UU. contra Venezuela en agosto de 2019. Tampoco ha usado su Estatuto de Bloqueo que considera el efecto extraterritorial de las sanciones como ilegítimo y prohíbe su aplicación en el espacio europeo (Iriarte, Viñals y Esparza, 2018). En el caso venezolano, Bruselas y Washington coinciden en la idea de levantar sus sanciones si el gobierno de Maduro participa en un proceso de transición liderado por la oposición, tal y como lo define EE. UU. en su *democratic transition framework for Venezuela*<sup>11</sup>.

En perspectiva comparada, al representar valores e intereses colectivos, la UE tiene más credibilidad a la hora de defender las normas, reglas y principios del derecho internacional frente a EE. UU. que alude a intereses nacionales (amenaza a la seguridad) para justificar las sanciones. Tal y como demuestra la larga oposición de países latinoamericanos y europeos al embargo de EE. UU. contra Cuba, las sanciones extraterritoriales de EE. UU. no son consideradas una medida legítima. La UE representa para la región una referencia de integración,

11. <https://www.state.gov/democratic-transition-framework-for-venezuela/>.



multilateralismo, gobernanza global y derecho internacional y sus sanciones selectivas unilaterales tienden a despertar menos resistencias que las de Washington.

No obstante, el hecho de que la mayoría de países de la UE se alineara con EE. UU. en el reconocimiento de la presidencia de Guaidó rompió con la tradicional cautela de la UE de no ser parte del juego interno de terceros países. Por su parte, el apoyo de la UE al plan de transición diseñado en Washington contrasta con el rechazo de una propuesta similar para un cambio de régimen en Cuba en torno al año 2005. Finalmente, existe una clara paradoja entre la política de la UE hacia Cuba (compromiso) y Venezuela (sanciones), aunque ambos son considerados regímenes autoritarios y eso contrasta con las sanciones norteamericanas a ambos.

#### *IV.2. Objetivos y motivaciones similares*

Oficialmente, EE. UU. y la UE no comparten los mismos objetivos de las sanciones: promover la democracia, la paz y los derechos humanos en el caso europeo y proteger la seguridad nacional desde la lógica de Washington. No obstante, al renunciar a la fuerza militar, Washington se ha acercado al objetivo de una transición pacífica que busca la UE y, viceversa, la UE apoya el plan de transición diseñado en Washington, al coincidir con su objetivo. Esto último se reflejó en la Declaración del 3 de abril de 2020<sup>12</sup>, donde «la Unión Europea acoge favorablemente el Marco de Transición Democrática de Venezuela propuesto por los Estados Unidos. Esta propuesta está en la misma línea que la de la UE»,

La UE y EE. UU. también comparten contradicciones: mientras la UE aprueba sanciones contra Venezuela, firma un acuerdo con Cuba; y EE. UU. aplica sanciones a Venezuela y, sin embargo, se alía con Arabia Saudí y se acerca a Corea del Norte. Como destaca la literatura sobre sanciones (punto 2.3), cuestiones ideológicas (mayorías conservadoras en el PE y en el gobierno y Senado de EE. UU.) y dinámicas internas (presión del lobby de derechos humanos o antichavista) parecen más relevantes que los objetivos declarados de política exterior. Al aplicar diferentes políticas a países con regímenes que violan los derechos humanos se contradicen y difícilmente pueden ampararse en una posición de «superioridad moral» (Stouke, 2018) para justificar las medidas de coerción.

#### *IV.3. Sanciones y otros instrumentos: pocos incentivos, escasa coordinación*

Las contradicciones internas y la escasa coherencia de los objetivos ligados a las sanciones restan también credibilidad e ímpetu a los demás instrumentos aplicados por EE. UU. y la UE hacia Venezuela. Hay cierto consenso en cuanto al reconocimiento de Guaidó y la ruptura fáctica de relaciones diplomáticas con el gobierno de Maduro, en la medida que solo tres Estados miembros de la UE no lo aplican. Pero otras medidas tomadas por EE. UU. y la UE han sido divergentes. Mientras EE. UU. ha utilizado foros como la OEA o el Grupo de

12. Consejo de la UE, Declaración del Alto Representante en nombre de la UE sobre Venezuela, Bruselas, 3 de abril de 2020.

Lima para ejercer presión política, la UE ha optado por apoyar procesos de mediación como el liderado por Noruega o de generación de consensos con América Latina a través del GIC que se ha reunido con el Grupo de Lima, pero sin integrar a EE. UU.

En el caso de EE. UU., las sanciones generales o el embargo fueron inicialmente percibidos como alternativa a la intervención militar, conforme al objetivo de cambio de régimen, sin contemplar la negociación con el régimen de Maduro. Esta estrategia ha sido sustituida por una «transición pacífica» sin coerción militar, pero tampoco incluye un incentivo positivo suficiente (amnistía, cogobierno, reconocimiento) para que el régimen de Maduro entre en este proceso. En el caso de la UE, apoya la vía negociada, pero el reconocimiento de Guaidó y la ausencia de relaciones con Maduro constituyen un serio impedimento. Aunque no representa una sanción coercitiva sino una declaración política, en la práctica representa una sanción diplomática contra el gobierno de Maduro.

El hecho de que Guaidó no ejerza realmente como jefe de Estado y que sea Maduro quien mantiene el poder convierte el reconocimiento al primero en un acto político alejado de los criterios tradicionales de la efectividad expresado en la doctrina Estrada, que excluye cualquier injerencia<sup>13</sup>, y se enmarca en los criterios de legalidad representados en la Doctrina Tobar<sup>14</sup>. Ambas responden a dos corrientes enraizadas en la práctica latinoamericana, sin embargo, la segunda despierta mayores reticencias. Al tomar partido por uno de los dos actores enfrentados, tanto EE. UU. como la UE se descalifican como mediadores neutrales. Lo mismo ocurrió con la ayuda humanitaria que se diseñó para ser administrada por Guaidó y la oposición en una situación poco factible, lo cual fue considerado un acto hostil por parte de Maduro.

Por otro lado, mientras que la UE apoya iniciativas multilaterales como el GIC, EE. UU. ha priorizado la acción bilateral con terceros Estados como Rusia o China y los países vecinos como Chile o Colombia. A diferencia de Cuba, donde ambos se sitúan en lados opuestos, en el caso venezolano, EE. UU. y la UE tienen algunas convergencias, pero sus políticas son poco coordinadas y ofrecen escasos incentivos para una transición democrática.

## V. CONCLUSIONES: SANCIONES INCOHERENTES Y CONTRAPRODUCENTES SIN INCENTIVOS

El caso venezolano confirma el patrón de escasos o contraproducentes efectos de las sanciones como instrumento para democratizar a gobiernos autoritarios. Maduro sigue en el poder y como señalan Bull y Rosales (2020b, p. 112) hay «escasa esperanza para el éxito de las, en gran parte, unilaterales y poco coordinadas, sanciones impuestas a Venezuela», cuyos principales aliados son gobiernos autoritarios. No se valoró suficientemente la falta de consenso internacional y que Maduro aún mantiene importantes aliados cuyos lazos se han reforzado

13. Enunciada en 1930 por el secretario de Relaciones de México, Genaro Estrada, en la que se manifestaba en contra de que los países se pronuncien sobre si un gobierno extranjero es legítimo o ilegítimo al considerarlo una injerencia.

14. Formulada en 1907 por el ministro de Exteriores de Ecuador, Carlos Tobar, según la cual no se debían reconocer gobiernos surgidos de cambios violentos.

(Penfold, 2017). No se cumplen los requisitos que la academia ha identificado como determinantes para el éxito de las sanciones internacionales: no prolongarlas en el tiempo, no aplicarlas unilateralmente, su escasa eficacia en regímenes autoritarios o híbridos y falta de objetivos alcanzables y concretos. Como señalaba Bossuyt (2000), si un régimen de sanciones se alarga en el tiempo sin resultados claros y con severos costes sociales, debería ser revisado.

A ello puede añadirse la incoherencia entre los objetivos y los instrumentos utilizados que han sido poco eficaces, tanto en su versión selectiva impuesta por la UE como en forma de embargo económico con efectos extraterritoriales desde EE. UU., al no haber sido acompañados por incentivos como un diálogo o una negociación que permitiera al gobierno de Maduro una vía de salida para evitar las pérdidas materiales o ideaciones. Tampoco funcionaron los «incentivos negativos», ya que EE. UU. abandonó la amenaza de una intervención militar y propuso una transición pacífica y negociada, pero imponiendo sus condiciones. En contrapartida, la UE apoyó el plan de transición de Washington en sus objetivos, a pesar de que busca un consenso internacional a través de iniciativas multilaterales.

Respecto a los condicionantes internos, las sanciones no lograron su objetivo de promover la democracia y los derechos humanos a pesar de existir un gran grupo de actores internos que ejercen presión democrática, liderados por Juan Guaidó. Eso se percibe en la literatura (sección 2) como una condición para el éxito de sanciones, pero se subestimó el importante factor militar que fue clave al mantenerse leal a Maduro y desactivó la intervención militar como alternativa. Tampoco han funcionado las sanciones individuales y selectivas impuestas por la UE, ya que, al afectar a militares y civiles, ambos se han mantenido unidos, sin fisuras importantes (Puerta Riera, 2019). Por el contrario, las sanciones selectivas contribuyeron a fortalecer al sector duro del régimen. Como afirman Hirst, Luján, Romero y Tokatlián (2019, p. 7): «Si, por un lado, se generan dinámicas de presión, castigo y estrangulamiento, por otro, ganan fuerza las respuestas basadas en el esfuerzo de resistencia, la resiliencia y la ampliación o profundización de las redes de apoyo internacional».

Del lado de los efectos no deseados, un estudio económico (Rodríguez, 2019b p. 51) calcula que las sanciones financieras de EE. UU. desde 2017 causaron pérdidas anuales de 16.900 millones de dólares, un valor similar al PIB de Jamaica. Por otra parte, Bull y Rosales (2020, p. 12) constatan que «el régimen de sanciones también ha conducido a una creciente “de-formalización” y criminalización parcial de la economía, en parte con lazos hacia bancos y compañías rusas»<sup>15</sup>.

Respecto a los costes humanos no hay consenso. Un estudio señala que las sanciones de EE. UU. agravaron la emergencia humanitaria y alegan que entre 2017-2018 murieron 40.000 venezolanos como consecuencia indirecta de las sanciones que califican de «castigo colectivo» (Weisbrot y Sachs, 2019, p. 1). No obstante, varios autores (Hausmann y Muci, 2019; Bahar, Bustos, Morales y Santos, 2019; Bull y Rosales, 2019b) cuestionan la metodología de Weisbrot y Sachs y niegan que las sanciones sean responsables de la crisis, aludiendo a otros factores como la caída de importaciones de alimentos y medicinas, la pérdida de productividad de PDVSA o la bajada de los precios del petróleo. En todo caso, la crisis humanitaria en

15. Cita original en inglés: «The sanctions-regime has also led to an increasing de-formalization and partly criminalization of the economy conducted in part with ties to Russian banks and firms».

Venezuela precede a las sanciones y, según una encuesta de noviembre de 2019 (Consultores 21, 2019), solo un 12% de los venezolanos responsabilizan a las sanciones de EE. UU. de la crisis económica en el país, pero un 65% opinan que las sanciones empeoran su nivel de vida (Rendon y Price, 2019, p. 4).

Las paradojas internas señaladas, la limitada eficacia de sanciones unilaterales que no ofrecen incentivos positivos o negativos, la escasa coordinación entre EE. UU. y la UE a pesar de coincidir en objetivos e instrumentos, la falta de una alianza internacional y la existencia de poderosos aliados externos neutralizaron los efectos buscados mediante las sanciones. Por otra parte, nuestra hipótesis de que las políticas son diferentes se sostiene solo en parte, ya que coinciden en los objetivos y también en parte de los instrumentos. En ambos casos faltó combinar sanciones con incentivos en la vía diplomática, lo cual requiere negociar con el gobierno de Maduro con el que EE. UU. y la UE cortaron relaciones. Por tanto, las sanciones parecen obedecer más a presiones internas que a criterios de efectividad. De este modo, a través de las sanciones ni EE. UU. ni la UE han podido jugar un papel constructivo para encontrar una salida pacífica a la crisis venezolana.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Ayuso, A. y Gratius, S. (2016). Votos y balas. ¿Cómo responder a la transición al autoritarismo caótico en Venezuela?. *Notes Internacionales*, 200. CIDOB. [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/notes\\_internacionales/n1\\_200/votos\\_y\\_balas\\_como\\_responder\\_a\\_la\\_transicion\\_al\\_autoritarismo\\_caotico\\_en\\_venezuela](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_200/votos_y_balas_como_responder_a_la_transicion_al_autoritarismo_caotico_en_venezuela).
- Ayuso, A. y Gratius, S. (2019). ¿Qué salida tiene el laberinto venezolano? *Opinión*, 565. CIDOB. [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion\\_cidob/america\\_latina/que\\_salida\\_tiene\\_el\\_laberinto\\_venezolano](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/america_latina/que_salida_tiene_el_laberinto_venezolano).
- Bahar, D., Bustos, S., Morales, J. R. y Santos, M. A. (2019). Impact of the 2017 sanctions on Venezuela: Revisiting the evidence. *Policy Brief (Global Economy and Development at Brookings)*. <https://www.brookings.edu/research/revisiting-the-evidence-impact-of-the-2017-sanctions-on-venezuela/>.
- Barbé, E. (2014). Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE. *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, 108, 7-21.
- Bernal-Meza, R. (2017). Las ideas en el pensamiento de política exterior de Venezuela bajo la revolución bolivariana. *Continuidades y rupturas: 1990-2016. Izquierdas*, 32, 235-262.
- Bessler, M., Garfield, R. y McHugh, G. (2004). *Sanctions Assessment Handbook: Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions*. United Nations Inter-Agency Standing Committee. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA and the Policy Development Studies Branch.
- Biersteker, T., Eckert, S. E. y Tourinho, M. (eds.). (2016). *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge University Press.
- Biersteker, T., Eckert, S. E., Tourinho, M. y Hudáková, Z. (2013). *The Effectiveness of United Nations Targeted Sanctions: Findings from the Targeted Sanctions Consortium (TSC)*. Graduate Institute.
- Bossuyt, M. (2000, 21 de junio). The Adverse Consequences of Economic Sanctions. *Economic and Social Council E/CN.4/Sub.2/2000/33*. <https://www.globalpolicy.org/global-taxes/42501-the-adverse-consequences-of-economic-sanctions.html>.
- Bull, B. y Rosales, A. (2020a). The crisis in Venezuela: drivers, transitions and pathways. *European Review of Latin American and Caribbean Studies (ERLACS)*, 109, 1-20.

- Bull, B. y Rosales, A. (2020b). Nuevo escenario global: COVID-19 y perspectivas para una salida negociada en Venezuela. *Análisis Carolina*, 31, Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/05/AC-31.-2020.pdf>.
- Camague, S., Gómez, C. y Matelly, S. (2017). *Performance des Sanctions Internationales*. Institute des Relations Internationales et Stratégiques.
- Cameron, I. (ed.). (2013). *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*. Intersentia.
- Carrillo Salcedo, J. A. (2005). *Permanencia y cambios en derecho internacional*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Colmenares, A. (2018). Las relaciones de Venezuela con Estados Unidos en la era de Trump. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(1), 17-24.
- Consultores 21. (2019). Perfil 21: Servicio de Análisis de Entorno, 158 (3er Trimestre).
- Díez de Velasco, M. y Escobar, C. (2013, 18 edición). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos.
- Dreyer, I. y Luengo-Cabrera, J. (2015). On target? EU sanctions as a security policy tool. Issue Report, 22. EUISS (EU Institute for Security Studies). <https://www.iss.europa.eu/content/target-eu-sanctions-security-policy-tools>.
- Drezner, D. W. (2011). Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. *International Studies Review*, 13, 96-108.
- Geranmayeh, E. y Lafont, M. (2019). *Meeting the challenge of secondary sanctions*. European Council for International Relations. [https://www.ecfr.eu/page/-/4\\_Meeting\\_the\\_challenge\\_of\\_secondary\\_sanctions.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/4_Meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions.pdf).
- Giumelli, F. (2011). *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War*. ECPR Press.
- Gratius, S. (2019, 8 de agosto). De sanciones inteligentes a embargo. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2019/08/08/actualidad/1565286905\\_125870.html](https://elpais.com/internacional/2019/08/08/actualidad/1565286905_125870.html).
- Gratius, S. y Puente, J. M. (2019). Las Claves de la Crisis Venezolana. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 19(2), 5-15.
- Gratius, S. y Rodríguez Pinzón, E. (2020). Entre Seguridad humana y estatal: ¿Ofrece la UE una respuesta coherente a los desafíos de seguridad en Centroamérica, Colombia y Venezuela? *Colombia Internacional*, 100 (en proceso de revisión).
- Hausmann, R. y Muci, F. (2019, 1 de mayo). *Don't blame Washington for Venezuela's oil woes: a rebuttal*, *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/dont-blame-washington-for-venezuelas-oil-woes-a-rebuttal/>.
- Herrera Guerra, J. (1998). Las sanciones del derecho internacional. *Agenda Internacional*, 4(10), 113-143.
- Hill, C. (2016). *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Palgrave.
- Hirst, M., Luján, C., Romero, C. A. y Tokatlián, G. (2019). *Venezuela: hacia una solución política y pacífica*. *Análisis*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Hufbauer, G. C., y Oegg, B. (2000). *Targeted Sanctions: A Policy Alternative?* Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/targeted-sanctions-policy-alternative>.
- Hufbauer, G. C., Schott, J., Kimberly, A. E. y Oegg, B. (2009). *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institution for International Economics Press.
- Letzian, D., y Souva, A. (2007). An institutional theory of sanctions onset and success. *Journal of Conflict Resolution*, 51(6), 848-878.
- Mastanduno, M. (2012). Economic Statecraft (chapter 11). En S. Smith, A. Hadfield, y T. Dunne (eds.), *Foreign Policy, Theory, Actors, Cases* (pp. 204-223). Oxford University Press.
- McLean, E. y Whang, T. (2014). Designing foreign policy: Voters, special interest groups, and economic sanctions. *Journal of Peace Research*, 51(5), 589-602.

- Moehr, O. (2018, 6 de febrero). *Secondary Sanctions: A First Glance*. EconoGraphics. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/ole-moehr-3/>.
- Moret, E. (2015). Humanitarian impacts of economic sanctions on Iran and Syria. *European Security*, 24(1), 120-140.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. Public Affairs.
- Parlamento Europeo (PE). (2019, 31 de enero). Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Venezuela, (2019/2543 (RSP). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2019-0084\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2019-0084_ES.html).
- Parmar, I. (2018). The US-led liberal order: imperialism by another name. *International Affairs*, 94(1), 151-172.
- Pastro Ridruejo, J. A. (2015). *Curso de derecho Internacional público y Organizaciones Internacionales*. Tecnos.
- Penfold, M. (2017). Could Sanctions against Venezuela backfire? Insight and Analysis. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/article/could-economic-sanctions-against-venezuela-backfire>.
- Portela, C. (2012). European Union Sanctions as a Foreign Policy Tool: Do They Work? En S. B. Gareis, G. Hauser y F. Kernic. (eds.), *Europe as a Global Actor* (pp. 429-439). Budrich.
- Portela, C. (2014). The EU's Use of 'Targeted Sanctions': evaluating effectiveness. *CEPS Working Paper*, 391. Center for European Policy Studies (CEPS).
- Portela, C. (2016). Are European Sanctions Targeted? *Cambridge Review of International Affairs*, 29(3), 912-929.
- Portela, C. (2018). *Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations—impact, trends and prospects at EU level*. Policy Department, Directorate-General for External Policies. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO\\_STU\(2018\)603869\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603869/EXPO_STU(2018)603869_EN.pdf).
- Portela, C. (2019). *Sanctioning Kleptocrats. An Assessment of EU misappropriation sanctions. Civil Forum for Asset Recovery (CIFAR)*. [https://cifar.eu/wp-content/uploads/2019/03/CiFAR\\_Sanctioning-kleptocrats.pdf](https://cifar.eu/wp-content/uploads/2019/03/CiFAR_Sanctioning-kleptocrats.pdf).
- Puerta Riera, M. I. (2019, 17 de noviembre). Lealtad o conveniencia: el matrimonio forzado entre Maduro y los militares en Venezuela. Agenda Pública. <http://agendapublica.elpais.com/lealtad-o-conveniencia-el-matrimonio-forzado-entre-maduro-y-los-militares-en-venezuela/>.
- Rendon, M. y Price, M. (2019). *Are Sanctions Working in Venezuela?* CSIS Briefs. Center for Strategic & International Studies (CSIS).
- Rodríguez, F. (2019). Sanctions and the Venezuelan economy: what the data say. LATAM Economic Viewpoint, Torino Economics. <https://torinocap.com/wp-content/uploads/2019/06/Sanctions-and-Vzlan-Economy-June-2019.pdf>.
- Romero, C. A. (2006). *Las Relaciones de seguridad entre Venezuela y Estados Unidos: entre la diplomacia y el conflicto*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/50450.pdf>.
- Smilde, D. y Ramsey, G. (2019). El difícil camino hacia adelante: Venezuela y el Grupo de Contacto Internacional. *Análisis Carolina*, 1, Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/AC1.pdf>.
- Stoukes, D. (2018). Trump, American hegemony and the future of the liberal international order. *International Affairs*, 94(1), 133-150.
- Torres, M. I. (2008). El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: la historia de la válvula de seguridad que paralizó el sistema. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 1(1), 49-88.
- Van Laake, M. (2018). *European Union Sanctions Policy: A display of forms or interests?* Faculty of Social and Behavioural Science. Leiden University.

- Von Soest, C. y Wahmann, M. (2013). Sanctions and Democratization in the post-Cold War Era. *GIGA Working Paper*, 212.
- Von Soest, C. y Wahmann, M. (2015). Are democratic sanctions really counterproductive? *Democratization*, 22(6), 957-980.
- Walker, J. (2016). *Study on Humanitarian Impact of Syria-related unilateral coercive measures*. United Nations (UN) Economic & Social Commission for Western Asia (ESCWA). [http://www.antikrieg.eu/aktuell/un\\_study\\_syria.pdf](http://www.antikrieg.eu/aktuell/un_study_syria.pdf).
- Weisbrot, M. y Sachs, J. (2019). *Economic Sanctions as Collective Punishment: The case of Venezuela*. Center for Economic and Policy Research (CEPR).

