

# Sanciones, Política Económica y la Crisis Venezolana

Caso De Estudio

Por Francisco Rodríguez

**ENERO 2022** 











© 2022 Fourth Freedom Forum 212 S. Main St., Ste. 1 Goshen, IN 46526 (USA)

www.fourthfreedomforum.org www.sanctionsandsecurity.org

The views expressed in this report are strictly those of the individual author and do not reflect the opinions, official policy, or position of the author's affiliated institutions.

Cover photo credit: Cristian Hernández

#### Acerca del caso

Desde el final de la Guerra Fría, las sanciones multilaterales y unilaterales se han convertido en un instrumento esencial de la política exterior tanto nacional como global. Se imponen para abordar los desafíos internacionales a la paz y la seguridad, incluido el fin de las guerras civiles y la agresión territorial, y para hacer frente a la proliferación nuclear, las atrocidades masivas y el terrorismo.

Sin embargo, durante la última década, las sanciones se han visto profundamente involucradas en los principales desastres humanitarios. En la República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Siria y Yemen, las sanciones no han logrado sofocar la violencia masiva y, por el contrario, una amplia evidencia apunta al deterioro socioeconómico. Las sanciones unilaterales impuestas por estados poderosos han contribuido a impactos socioeconómicos negativos significativos en civiles inocentes, que se hicieron más pronunciados durante la pandemia mundial de COVID-19.

Para escudriñar completamente el impacto humanitario de las sanciones, el Proyecto de Investigación de Sanciones y Seguridad encargó estudios de caso sobre Irán y Venezuela, y colaboró con el proyecto del Centro Carter sobre Siria, que recomienda salvaguardias más fuertes para prevenir impactos humanitarios negativos y ofrece formas de mejorar la efectividad de las sanciones y el fortalecimiento de incentivos.

Este estudio de caso sobre Venezuela fue preparado por Francisco Rodríguez, 2021–22 International Affairs Fellow en Economía Internacional del Council on Foreign Relations y director de Petróleo por Venezuela.

E-mail: frodriguez@oilforvenezuela.org

# Sanciones, Política Económica y la Crisis Venezolana

#### CONTENIDOS

Acrónimos	1
Resumen	2
Introducción	3
Algunas Advertencias Metodológicas	6
De qué hablamos cuando hablamos de sanciones	8
¿Por qué hay sanciones?	10
Canales de Causalidad	12
Evidencia econométrica	19
Efectos sobre las actividades estatales	23
Efectos sobre el sector privado y las organizaciones no gubernamentales	25
Efectos sobre indicadores socioeconómicos	31
Reformando las políticas de estado en torno a Venezuela	35
TABLAS	
1. Mayores contracciones del PIB, mundo, 1950-2020	4
2. Mayores contracciones del PIB, América Latina, 1950-2020	5
3. Períodos de declive en la producción petrolera de Venezuela (porcentaje de cambio anualizado)	12
4. Activos financieros externos y financiamiento de emergencia no disponibles como resultado de acciones gubernamentales (USD mill.)	22
5. Directrices específicas de la FinCEN para cada país (2017–2020)	26
6. Actitudes venezolanas hacia las sanciones, temas relacionados	30
7. Emigrantes venezolanos por país de destino	32

#### **FIGURAS**

Figura 1. Producción petrolera de Venezuela, 2008–2021	13
Figura 2. Producción de Venezuela y del Grupo de Control Sintético, 2005–2018.	20
Figura 3. Producción en empresas con y sin acceso a financiamiento previo a las sanciones, 2008–2021	21
Figura 4. Estimaciones de mortalidad infantil, 1950–2019	32

## **Acrónimos**

**BCV** Banco Central de Venezuela

**CDS** Obligaciones de deuda garantizada

**COVAX** Acceso global a vacunas de COVID-19

**FinCEN** Financial Crimes Enforcement Network

PIB Producto Interno Bruto

**CPI** Corte Penal Internacional

**IGME** Grupo Inter-agencia de las Naciones Unidas para la Estimación de la Mortalidad Infantil

**FMI** Fondo Monetario Internacional

**EMs** Empresas Mixtas

**OFAC** Oficina de Control de Activos Extranjeros

**OPEP** Organización de Países Exportadores de Petróleo

**PDVSA** Petróleos de Venezuela, S.A.

**PWT** Penn World Table

**DEG** Derechos Especiales de Giro

VFS Vehiculos de Financiamiento Especial

MBD Miles de Barriles Diarios

**UNHCR-IOM** Organización Internacional para la Migración de la Agencia para Refugiados de la ONU

**USD** Dólares de los EEUU

#### Resumen

Este caso de estudio resume la evidencia sobre el efecto en las condiciones económicas y sociales de Venezuela de las sanciones económicas y otras acciones de política económica tomadas por los Estados Unidos y sus aliados en respuesta a la crisis política del país. La preponderancia de las pruebas indica que las sanciones y otras medidas estatales, incluido el reconocimiento formal de un gobierno sin control de facto sobre el territorio, han tenido un significativo efecto negativo en la economía venezolana. Estas acciones han contribuido considerablemente a la disminución de la producción de petróleo, exacerbando la crisis fiscal del país y contribuyendo a una de las mayores contracciones económicas documentadas en tiempos de paz en la historia moderna. Muchos argumentos comúnmente esgrimidos para disputar los efectos de las sanciones, como aquellos que apelan a la precedencia temporal de otras causas de la crisis del país, son fácticamente incorrectos o se basan en una lógica falaz. Reformar el régimen de sanciones será una tarea compleja, dada la interacción con otras medidas estatales y una toxificación más amplia de las relaciones económicas del país. Los intentos de reforma deben incluir la introducción de un programa de petróleo por bienes esenciales, el apoyo a acuerdos políticos humanitarios, la emisión de directrices de cumplimiento de sanciones más claras, la introducción de una diferenciación explícita entre sanciones estratégicas y no estratégicas, y la búsqueda de la alineación multilateral con actores internacionales sobre cuestiones estratégicas clave, incluido el reconocimiento del gobierno.

### Introducción

Penezuela está experimentando la mayor contracción económica registrada en la historia económica de América Latina, con una contracción del producto interno bruto (PIB) del 74,3 por ciento en los últimos ocho años. Medido en términos de ingreso real per cápita, entre 2012 y 2020 el nivel de vida cayó un 71,8 por ciento.¹ Esta es la sexta contracción más grande en la historia mundial y la más grande en la historia de América Latina desde 1950 (ver Tablas 1 y 2). También es la segunda contracción más grande del mundo en tiempos de paz.² La contracción no solo es profunda cuando se mide por la relación mínimo-máximo: también es particularmente intensa, y se produce durante un período relativamente reducido, a un ritmo del 14,1 por ciento anual. Y puede que aún no haya terminado: el Fondo Monetario Internacional (FMI) espera que el PIB caiga un 7,9 % adicional en 2021 y 2022, lo que elevaría la contracción total de la producción al 76,3 %.³

Más allá del PIB, otros datos sobre el nivel de vida señalan una economía que se ha derrumbado. Aunque los datos sobre muchos otros indicadores socioeconómicos son escasos debido a la ausencia casi absoluta de estadísticas oficiales, lo que está disponible es consistente con una disminución en los niveles de vida sin precedentes en la historia de la nación. Por ejemplo, las autoridades dejaron de publicar datos de pobreza por ingresos en 2015, probablemente un reflejo de lo deprimentes que se habían vuelto las cifras. Sin embargo, un consorcio de importantes universidades nacionales estimó la pobreza por ingresos en un 94 % en 2021, frente al 48 % en 2014.<sup>4</sup> Casi uno de cada tres niños venezolanos tiene una estatura anormalmente baja para su edad<sup>5</sup> como resultado de la desnutrición aguda. El país ha pasado cuatro años en hiperinflación, lo que lo convierte en el tercer episodio más largo documentado en la historia.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Debido al éxodo migratorio, la caída del PIB per cápita es menor que la del PIB absoluto.

Mido la disminución acumulativa del PIB per cápita desde cada máximo local —siempre que no haya un máximo local más alto antes— hasta cada mínimo local sucesivo y clasifico las mayores disminuciones en los resultados. Usé la versión Penn World Table (PWT) versión 10.0 para todos los países, excepto Cuba, para el cual utilicé la serie del Banco Mundial. Los datos no están disponibles uniformemente a partir de 1950 para todos los países, ya que algunas series comienzan en años posteriores. Utilizo los datos del PIB a precios constantes de las cuentas nacionales dado que mi propósito es comparar el desempeño del crecimiento entre economías, según lo recomendado por Robert C. Feenstra, Robert Inklaar y Marcel P. Timmer, "The Next Generation of the Penn World Table", American Economic Review 105, no. 10 (2015): 3150–82.

<sup>3</sup> Los datos oficiales de cuentas nacionales más recientes publicados por el Banco Central de Venezuela (BCV) corresponden al primer trimestre de 2019. Para 2019 y 2020, utilizo las estimaciones de consenso entre los analistas encuestados en FocusEconomics, "LatinFocus Consensus Forecast", agosto de 2021.

<sup>4 &</sup>quot;Encuesta Nacional de Condiciones de Vida", Universidad Católica Andrés Bello, 2021, https://www.proyectoencovi.com/; Anitza Freitez Landaeta, Condición de vida de los venezolanos: entre emergencia humanitaria y pandemia. ENCOVI 2021 (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2021).

<sup>5 &</sup>quot;Encuesta Nacional de Condiciones de Vida"

<sup>6</sup> Phillip Cagan, "The Monetary Dynamics of Hyperinflation," en Studies in the Quantity Theory of Money, ed. Milton Friedman (Chicago: The University of Chicago Press, 1956): 25–117. Una economía entra en hiperinflación cuando su tasa de inflación mensual supera el 50 por ciento y sale cuando la tasa mensual pasa 12 meses por debajo de ese umbral. Venezuela ingresó en hiperinflación por este estándar en diciembre de 2017 según datos publicados por BCV y en noviembre de 2017 según un índice competitivo publicado por la Asamblea Nacional controlada por la oposición elegida en 2015 (2015AN). Dado que el último registro de inflación mensual del país por encima del 50 por ciento fue en diciembre de 2020, su hiperinflación terminó al cierre de diciembre de 2021. La hiperinflación de Venezuela duró 49 meses (52 meses en la serie 2015AN), lo que la convierte en la tercera hiperinflación documentada más larga del mundo, después de Nicaragua (70 meses) y Grecia (68 meses).

Durante gran parte de este período, varios países, incluidos los Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea, impusieron diversas formas de sanciones a la economía venezolana, su gobierno y algunos altos funcionarios. ¿En qué medida han contribuido estas sanciones al colapso de los niveles de vida? ¿Son el principal contribuyente, un factor agravante o simplemente una causa menor de la crisis económica del país? ¿Qué nos dicen los datos del país sobre el impacto relativo que tienenlas sanciones sobre otras causas, incluidas las políticas económicas deficientes, la corrupción, la mala gestión y las conmociones externas?

Cuadro 1. Mayores contracciones del PIB, mundo, 1950-2020

Posición	País	Relación valle-pico (disminución porcentual)	Período	Años	Disminución porcentual promedio	Años de PIB inicial perdidos	Conflicto armado
1	Liberia	-89,2%	1974-1995	21	-8,7%	-733,7%	Conflicto intraestatal
2	Kuwait	-86,8%	1970-1991	21	-8,1%	-1134,3%	Conflicto interestatal
3	Iraq	-77,2%	1979-1991	12	-8,2%	-365,5%	Conflicto interestatal
4	R. D. Congo	-75,7%	1974-2002	28	-4,8%	-1190,9%	Conflicto interestatal
5	Emiratos Árabes Unidos	-73,4%	1970-2010	40	-3,0%	-1726,9%	Paz
6	Venezuela	-71,8%	2012-2020	8	-14,1%	-258,6%	Paz
7	Tajikistan	-71,4%	1990-1996	6	-18,6%	-289,9%	Conflicto intraestatal
8	Líbano	-70,7%	1974-1976	2	-44,3%	-102,1%	Conflicto intraestatal
9	Georgia	-70,6%	1990-1994	4	-25,2%	-214,8%	Conflicto intraestatal
10	Irán	-66,6%	1969-1988	19	-4,5%	-793,4%	Conflicto intra e interestatal
11	Djibouti	-66,2%	1971-1991	20	-5,1%	-827,2%	Paz
12	Yemen	-65,6%	2010-2019	9	-10,6%	-386,5%	Conflicto intraestatal
13	República de Moldova	-64,8%	1990-1999	9	-10,1%	-474,5%	Paz
14	Azerbaijan	-61,0%	1990-1995	5	-16,8%	-187,5%	Conflicto intraestatal
15	Arabia Saudita	-59,9%	1974-1987	13	-6,1%	-358,9%	Conflicto intraestatal

Fuente: Cálculos propios, Penn Table 10.0, Banco Mundial

Cuadro 2. Mayores contracciones del PIB, América Latina, 1950–2020

Posición	País	Relación valle-pico (disminución porcentual)	Período	Años	Disminución porcentual promedio	Años de PIB inicial perdidos	Conflicto armado
1	Venezuela	-71,8%	2012-2020	8	-14,1%	-258,6%	Paz
2	Nicaragua	-58,4%	1977-1993	16	1,3%	-683,9%	Conflicto intraestatal
3	Haiti	-45,4%	1980-2010	30	-0,7%	-928,3%	Paz
4	Cuba	-37,7%	1985-1993	8	-5,5%	-94,6%	Paz
5	Perú	-32,5%	1975-1992	17	-2,1%	-219,0%	Conflicto intraestatal y paz
6	El Salvador	-27,9%	1978-1983	5	-6,2%	-94,2%	Conflicto intraestatal
7	Bolivia	-26,1%	1977-1986	9	-3,3%	-114,1%	Paz
8	Argentina	-23,6%	1979-1990	11	-2,3%	-135,3%	Paz
9	Chile	-23,0%	1971-1975	4	-6,2%	-45,6%	Conflicto intraestatal
10	Bolivia (Estado Plurinacional de)	-22,5%	1951-1958	7	-3,3%	-112,0%	Conflicto intraestatal y paz

Fuente: Cálculos propios, Penn Table 10.0, Banco Mundial

## Algunas Advertencias Metodológicas

esponder a estas preguntas no es fácil. Una razón es que el análisis empírico moderno tiene, en el mejor de los casos, una capacidad limitada para ayudarnos a discernir las causas de eventos individuales. Los métodos estadísticos son mejores para ayudarnos a identificar correlaciones parciales y totales y patrones temporales de variación en múltiples eventos.

Pueden ser útiles para permitirnos discernir si los patrones observados en múltiples eventos son consistentes con ciertas hipótesis causales. Incluso en esos casos, la capacidad de resolver de manera decisiva los problemas de causalidad con datos no experimentales es limitada. Incluso los métodos que más se acercan a abordar satisfactoriamente los problemas de causalidad en datos no experimentales, como el uso de fuentes exógenas de variación a través de técnicas de variables instrumentales, esencialmente no están disponibles en la evaluación de variables de política altamente endógenas, como las decisiones de sanciones.

Este problema es mucho más difícil cuando queremos entender las causas de una sola intervención en un caso específico (por ejemplo, si las sanciones han contribuido al deterioro del nivel de vida de un país específico). Evaluar el efecto de una sola intervención es conceptualmente diferente de hacer la pregunta más amplia de si esa intervención aplicada a varios objetivos tendrá, en promedio, un impacto significativo. La última pregunta, aunque potencialmente también está enturbiada por problemas de identificación econométrica, puede abordarse reuniendo múltiples experiencias, por ejemplo, midiendo la disminución promedio del nivel de vida en una muestra de países sancionados y comparándola con la evolución de los mismos indicadores en una muestra de países no sancionados. En contraste, cuando nos enfocamos en una sola experiencia, tenemos solo una instancia de variación en el tiempo en la variable dependiente (niveles de vida) y la variable independiente (sanciones). Es como tratar de hacer econometría con una observación: habrá muchos correlatos potenciales y, por lo tanto, muchas explicaciones potenciales de los resultados observados.

Un ejemplo derivado de otra disciplina puede ayudar a aclarar interrogantes. Existe un fuerte consenso general en la comunidad científica con respecto a la contribución de los gases de efecto invernadero generados por la actividad humana desde el período preindustrial al aumento de la temperatura de la Tierra. Sin embargo, los científicos del clima son generalmente cautelosos para no atribuir ningún episodio específico de clima extremo al efecto de calentamiento de la actividad humana. Se puede concluir que los fenómenos meteorológicos extremos son, en general, más probables como resultado de la actividad humana sin establecer definitivamente que el calentamiento inducido por el hombre es la causa de la ola de calor más reciente. De la misma manera, se puede concluir que las sanciones económicas impactan negativamente en la economía y las condiciones humanitarias de los países objetivo mientras dejan abierta la posibilidad de que otros factores puedan haber contribuido al deterioro de los indicadores en el caso de Venezuela.

Esto no quiere decir que la investigación sobre estos temas sea inútil. Más bien, es importante comprender el tipo de pregunta que debemos hacer y el tipo de respuesta que debemos esperar. Los estudios de un solo evento de datos no experimentales nunca darán respuestas que dejen de lado de manera decisiva otras posibles hipótesis causales. Esto no significa que no valga la pena hacer la pregunta y evaluar en qué dirección apunta la evidencia. Por el contrario, dadas las posibles implicaciones humanas, comprender lo que evidencia sugiere sobre la plausibilidad de las hipótesis causales alternativas es crucial.

Sin embargo, el estándar que deberíamos adoptar en cualquier investigación sobre este tema es necesariamente, en el mejor de los casos, uno de preponderancia de evidencia. En otras palabras, es esencialmente imposible descartar por completo las explicaciones no relacionadas con las sanciones del colapso de Venezuela, ni, para el caso, de cualquier país en el que se han impuesto sanciones. Esto no se debe a que los datos respalden explicaciones alternativas, sino a las limitaciones inherentes del análisis estadístico cuantitativo para evaluar hipótesis causales en estudios no experimentales de eventos únicos. Para usar otra analogía, es posible que su médico no pueda demostrarle que fumar le causó el cáncer de pulmón. Es posible que también tenga una predisposición genética y haya sufrido exposición a otras posibles causas. Lo que su médico puede ser capaz de decirle es que la mejor oportunidad que tienes de salvar tu vida es dejar de fumar.

# De qué hablamos cuando hablamos de sanciones

I 12 de junio de 2021, el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, dijo que un pago de USD 10 millones realizado por el gobierno de Venezuela al Fondo de Acceso Global para Vacunas (COVAX) para la distribución de vacunas contra el COVID-19 a los países en desarrollo había sido bloqueado por el gobierno de Estados Unidos. "¿Cómo se llama eso? ¡Robo criminal, sanciones criminales, acciones criminales de los Estados Unidos de Norteamérica contra Venezuela!", dijo Maduro, exigiendo públicamente al presidente de los Estados Unidos, Joe Biden, desbloquear los fondos.<sup>7</sup>

Este ejemplo sirve para ilustrar la enorme confusión creada por el uso de la etiqueta de "sanciones" para referirse a la plétora de medidas políticas adoptadas por otros países para abordar la crisis política venezolana. Estrictamente hablando, el incidente al que se refería Maduro tuvo poco o nada que ver con las sanciones. La denuncia de Maduro surgió en respuesta a una carta de COVAX diciendo que había sido notificado por el banco suizo UBS que cuatro transferencias recibidas del gobierno venezolano para completar el pago por el acceso al sistema COVAX habían sido bloqueadas y puestas bajo investigación.<sup>8</sup> Sin embargo, la decisión de UBS no fue una consecuencia directa de las sanciones por la simple razón de que Estados Unidos no tiene jurisdicción sobre los bancos suizos y Suiza no han impuesto ninguna sanción económica a Venezuela que pudiera haber llevado al bloqueo del pago. De hecho, en la misma carta, COVAX confirmó que había recibido 12 pagos por un total de USD 110,0 millones. De hecho, UBS procesó posteriormente los cuatro pagos restantes, a pesar de que no hubo cambios en la regulación de sanciones entre EE. UU. y Venezuela.

El incidente de UBS no fue, hablando con propiedad, un incidente de sanciones. Más bien, parece haber sido un caso clásico de sobrecumplimiento en el que el banco suizo actuó con mucha cautela para asegurarse de que no facilitaba indirectamente transacciones ilegales al procesar una transferencia de fondos de origen sospechoso.

Sin embargo, hay un sentido más amplio en el que las objeciones de Maduro, aunque imprecisas, fueron acertadas: es difícil imaginar que una gran institución financiera europea se negaría a procesar un pago de un gobierno a un organismo internacional por preocupaciones de lavado de dinero a menos que este gobierno se viera severamente afectado por un estigma de condena internacional causado por la decisión de política exterior de muchos países occidentales de tratar a Venezuela como un estado paria.

Este ejemplo sugiere que una definición estricta de sanciones, que se refiere solo a las restricciones regulatorias explícitas para realizar transacciones comerciales y financieras con el gobierno venezolano o sus funcionarios, puede ser insuficiente para evaluar el efecto de la panoplia de decisiones de política exterior tomadas en respuesta a la crisis venezolana por parte de otros gobiernos. Por esta razón, en

<sup>7</sup> France24, "'Robo criminal:' Maduro Exige a Biden 'Desbloqueo' de Fondos Para el Covax," AFP, 12 de junio de 2021, https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210612-robo-criminal-maduro-exige-a-biden-desbloqueo-de-fondos-para-el-covax.

<sup>8</sup> Jorge Arreaza (@jaarreaza), Twitter, 10 de junio de 2021, 13:10, https://twitter.com/jaarreaza/status/1403036779238862853.

este artículo prefiero referirme a las acciones de política económica dirigidas a Venezuela, que incluyen pero no se limitan a:

- Sanciones personales destinadas a restringir las transacciones comerciales y financieras con entidades gubernamentales funcionarios, personas y entidades controladas o vinculadas al gobierno de Nicolás Maduro:
- Sanciones sectoriales que restringen transacciones comerciales o financieras con el gobierno venezolano y las entidades que controla;
- Instrucciones emitidas por los reguladores financieros destinadas a imponer altas cargas en el procesamiento de transacciones que involucren entidades controladas por o vinculadas al gobierno venezolano;
- Reconocimiento y transferencia de activos financieros y físicos del gobierno venezolano o de sus entidades al gobierno interino encabezado por el presidente de la Asamblea Nacional electo en 2015, Juan Guaidó, ó
- Amenazas implícitas o explícitas de imponer restricciones económicas a actores de países distintos al sancionador si deciden hacer negocios con el gobierno venezolano y las entidades que éste controla (sanciones secundarias).

También vale la pena señalar que cualquier evaluación de estas acciones debe evaluar tanto sus efectos directos como indirectos en los resultados socioeconómicos del país objetivo. En otras palabras, si bien las decisiones de restringir o retrasar las transacciones económicas, como las que toma UBS, no pueden atribuirse directamente a las sanciones, se puede presentar un caso más razonable de que son un subproducto de la decisión de los gobiernos extranjeros de implementar un conjunto diverso de acciones de política económica destinadas a restringir las interacciones económicas con el gobierno venezolano.

Un último punto importante: en ocasiones resultará muy difícil distinguir el efecto de las sanciones del aumento de los costos reputacionales de hacer negocios con el gobierno venezolano, proceso al que me refiero como toxificación económica. Esto no es sorprendente, porque las sanciones son, en sí mismas, parte de ese proceso más amplio de toxificación. Es decir, es probable que nunca se hubieran impuesto sanciones si no hubiera surgido una fuerte creencia entre los grupos influyentes en la opinión pública de que el acceso a recursos del gobierno venezolano debía ser limitado. Los esfuerzos de promoción y cabildeo que crearon un terreno fértil para la adopción de sanciones, también afectaron la voluntad de muchos actores económicos de hacer negocios con el gobierno de Maduro. Las sanciones y otras medidas de estado son variables endógenas que son difíciles de separar de sus causas más amplias.

Dos casos en cuestión son, primero, la decisión de la Asamblea Nacional controlada por la oposición en 2017 de advertir a los bancos extranjeros que no reconocería los préstamos hechos al gobierno de Maduro,<sup>9</sup> y la condena de los líderes opositores e intelectuales de la compra en mayo de 2017 por parte de Goldman Sachs de USD 2,8 mil millones en bonos de la compañía petrolera nacional en poder del banco central del país con un gran descuento.<sup>10</sup> Ninguno de estos constituyó una acción de un gobierno extranjero. De hecho, surgieron de acciones de actores políticos nacionales o de la diáspora. Sin embargo, ambos impactaron el acceso a financiamiento del estado venezolano. Si bien sería inapropiado etiquetarlas como sanciones o incluso como medidas de Estado, también sería inapropiado ignorar que, junto con otras acciones de Estado, forman parte de un proceso político más amplio en el que los actores políticos críticos con el gobierno de Maduro buscan impedir su acceso a recursos económicos.

<sup>9</sup> Evan Romero-Castillo, "Deutsche Bank Pone en Riesgo su Reputación," DW, 21 de abril de 2017, https://www.dw.com/es/deutsche-bank-pone-en-riesgo-su-reputaci%C3%B3n/a-38541387.

<sup>10</sup> Landon Thomas Jr., "Goldman Buys \$2.8 Billion Worth of Venezuelan Bonds, and an Uproar Begins," New York Times, 30 de mayo de 2017, https://www.nytimes.com/2017/05/30/business/dealbook/goldman-buys-2-8-billion-worth-of-venezuelan-bonds-and-an-uproar-begins.html.

## ¿Por qué hay sanciones?

no de los muchos problemas de las acciones de estado dirigidas hacia Venezuela es que buscan lograr varios objetivos que, aunque obviamente están relacionados, no siempre son necesariamente consistentes entre sí. Por ejemplo, las sanciones personales impuestas por los Estados Unidos y Europa se presentan casi invariablemente como un intento de castigar casos específicos de violaciones de los derechos humanos o actos de corrupción en los que ciertas personas desempeñaron un papel bien definido. Sin embargo, en algunas ocasiones, se utilizan de manera más directa para responder a decisiones específicas de los poderes públicos venezolanos que apoyan al régimen de Maduro. Por ejemplo, Estados Unidos sancionó a ocho jueces de la corte suprema de Venezuela en mayo de 2017 en respuesta a una decisión que despojó del poder al congreso controlado por la oposición, y la Unión Europea sancionó a tres miembros del consejo electoral en 2021 por supervisar una elección parlamentaria que la oposición boicoteó. 11

No cabe duda de que el objetivo principal y primordial de la mayoría de las sanciones y acciones políticas contra Venezuela es generar un cambio político. No siempre está claro cómo puede ser ese cambio político, aunque la idea básica es la de inducir o desencadenar un restablecimiento de instituciones democráticas que funcionen, incluidas elecciones que los países sancionadores consideren libres y justas. Existe un amplio consenso entre los gobiernos sancionadores de que Venezuela no tiene estas instituciones y que Maduro permanece en el poder no porque ganó unas elecciones democráticas, sino porque subvirtió las instituciones democráticas preexistentes.

Sin embargo, uno debe evitar referirse a este punto de vista como reflejo de un consenso de la comunidad internacional. Tras la asunción de Maduro para un segundo mandato en 2019, Estados Unidos, así como un gran número de países europeos y latinoamericanos, declararon que reconocían a Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional electa en 2015 y controlada por la oposición, como presidente del país. presidente interino legítimo. A fines de 2020, 56 países habían emitido comunicados anunciando formalmente el reconocimiento a Guaidó. Pero 18 países, incluidos China, India, Turquía y Rusia, reiteraron formalmente el reconocimiento de Maduro como presidente, mientras que otros 120 países no emitieron declaraciones. Incluso entre esos 56 países que reconocieron a Guaidó como presidente, solo 10 terminaron formalmente relaciones diplomáticas con el gobierno de Maduro y reconocieron a un representante diplomático designado por Guaidó. En lugar de un consenso, parece haber una amplia pluralidad de puntos de vista en la comunidad internacional con respecto tanto a la legitimidad democrática de Maduro como al grado en que la comunidad internacional debe intervenir en la política de Venezuela. Esta es una de las razones por las que las Naciones Unidas no se han utilizado como foro para promover sanciones relacionadas con Venezuela.

Las demandas específicas que el gobierno de Maduro habría tenido que cumplir para que se levantaran estas sanciones no están del todo claras. Inicialmente, el gobierno de EE. UU. exigió explícitamente que Maduro abandonara el poder y que los militares reconocieran la presidencia interina de Juan Guaidó.

<sup>11</sup> Oficina de Control de Activos Extranjeros, Departamento del Tesoro de EEUU, "Changes to the Specially Designated Nationals List Since 1 January 2017," https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnnew17.pdf;
Diario oficial de la Unión Europea, "International Agreements," L61, Vol. 64, 22 de febrero de 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2021:061:TOC.

Guaidó afirmó ocupar el poder provisionalmente como presidente de la Asamblea Nacional controlada por la oposición dada la ausencia de un líder elegido democráticamente. Le En marzo de 2020, Estados Unidos revocó algunas de sus demandas y al mismo tiempo las hizo más explícitas cuando publicó un "Marco de Transición Democrática para Venezuela" según el cual tanto Maduro como Guaidó cederían su derecho al poder y debían reconocer un Consejo de Transición formado por representantes de ambos partidos. A cambio, se comprometían a levantar las sanciones impuestas a las autoridades anteriores siempre que reconocieran a las nuevas instituciones. A unque el marco no se ha retirado oficialmente, y todavía se puede encontrar en el sitio web del Departamento de Estado, las declaraciones recientes de la administración Biden han sido mucho más vagas, afirmando que "el único resultado de esta crisis es una negociación que conduzca a una solución democrática." En agosto de 2021, luego del inicio de las negociaciones en México entre los gobierno de Maduro y la oposición, Estados Unidos emitió un comunicado apoyando las conversaciones y reafirmando su llamado a elecciones que "respeten los estándares internacionales para la democracia", al tiempo que reiteraba la "disposición de la administración Biden de revisar las políticas de sanciones si el régimen logra un progreso significativo en las conversaciones anunciadas".

No sorprende que estas estrategias hayan sido hasta ahora ineficaces para generar un cambio de régimen en Venezuela. Un resultado que se destaca de la literatura empírica sobre sanciones es que las sanciones rara vez son efectivas para generar un cambio de régimen. Parte del problema tiene que ver con alinear correctamente los incentivos. Para tener la oportunidad de tener éxito, las sanciones deben ofrecer al objetivo una opción en la que cumplir con las demandas del remitente es preferible al status quo. A veces, este puede ser el caso cuando las sanciones buscan objetivos modestos, como cambios de política, pero es mucho más improbable si se le pide al objetivo que renuncie al poder y al mismo tiempo se lo amenaza con un proceso penal internacional. 17

<sup>12</sup> John Bolton (@AmbJohnBolton), Twitter, 31 January 2019, 1:58 p.m., https://twitter.com/AmbJohnBolton/status/1091032929562775552; Alex Ward, "Trump Just Issued an Ultimatum to the Venezuelan Military: Abandon Maduro or Else," Vox, 18 de febrero de 2019, https://www.vox.com/world/2019/2/18/18229695/venezuela-trump-military-guaido-maduro.

<sup>13</sup> Oficina del Portavoz, Departamento de Estado de EEUU, "Democratic Transition Framework for Venezuela", Hoja Informativa, 31 de marzo de 2020, https://2017-2021.state.gov/democratic-transition-framework-for-venezuela/index. html

<sup>14</sup> La Casa Blanca, "Background Press Call by Senior Administration Officials on Venezuela", 8 de marzo de 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/08/background-press-call-by-senior-administration-officials-on-venezuela/.

<sup>15</sup> Embajada de EEUU en Venezuela, "Declaración conjunta sobre las negociaciones de Venezuela", Nota de prensa, 14 de agosto de 2021, https://ve.usembassy. gov/declaración-conjunta-sobre-las-negociaciones-en-venezuela/.

<sup>16</sup> Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2nd ed. (Washington, DC: Institute for International Economics, 2007); David S. Cohen and Zoe A.Y. Weinberg, "Sanctions Can't Spark Regime Change: The Trouble with Trump's Approach to Venezuela and Iran," Foreign Affairs, 29 de abril de 2019, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-04-29/sanctions-cant-spark-regime-change.

<sup>17</sup> En marzo de 2020, la administración Trump acusó a Maduro y figuras clave del gobierno por cargos de narcotráfico y terrorismo (narcoterrorismo) ("Why the U.S. Placed a \$15 Million Bounty on Venezuela's Maduro," *The Christian Science Monitor*, 27 de marzo de 2020). En septiembre de 2018, los gobiernos de Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Canadá solicitaron a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (CPI) investigar la comisión de crímenes de lesa humanidad por parte del gobierno de Maduro. El fiscal de la CPI concluyó el 3 de noviembre de 2021 su examen preliminar del caso de Venezuela y decidió abrir una investigación formal. (Corte Penal Internacional, "Venezuela I", 2021, https://www.icc-cpi.int/Venezuela).

#### **Canales de Causalidad**

I punto lógico para empezar a analizar los efectos de las sanciones y otras acciones de política de estado sobre la economía venezolana es a través del estudio de su efecto sobre el sector petrolero del país (ver Tabla 3). Hay dos razones para esto. Primero, el sector petrolero ha sido claramente el foco principal de la mayoría de las medidas importantes tomadas por los Estados Unidos—por mucho el mayor promotor de esta estrategia—hacia Venezuela. Tanto la designación en enero de 2019 de PDVSA, la estatal petrolera y de gas natural de Venezuela, y las sanciones secundarias en febrero-marzo de 2020 sobre los socios internacionales de PDVSA estuvieron directamente dirigidos al sector petrolero del país. Incluso las sanciones financieras de agosto 2017, que en principio apuntaron tanto al gobierno como a PDVSA, fueron, para todos los efectos, dirigidas a sectores de la industria petrolera que eran los únicos receptores de financiamiento internacional del país en ese momento.

Tabla 3. Períodos de declive en la producción petrolera de Venezuela (porcentaje de cambio anualizado)

Período	Eventos principales	Bloomberg	OPEC - Comunicación directa	OPEC - Fuentes secundarias	Administración de Información Energética de EEUU
ene 1999 - ene 2002	Empieza elgobierno de Chávez; Venezuela empieza a aplicar cuotas OPEP	-2,5%	5,7%	-2,8%	-4,5%
ene 2002 - ene 2008	Paro petrolero y recuperación, aumentan precios petroleros	-1,0%	-1,3%	-1,2%	-0,8%
ene 2008 – dic 2015	Crisis financiera global y recuperación	-0,4%	-2,1%	-0,2%	-0,1%
dic 2015 – sep 2017	Precios petroleros ca en minimos de 12 años	-9,1%	-10,6%	-10,4%	-8,9%
sep 2017 – dic 2020	Sanciones finacieras, petroleras y secundarias	-38,3%	-38,0%	-36,7%	-44,0%

Fuentes: Bloomberg, Organización de Países Exportadores de Petróleo, Energy Information Administration.

Segundo, los ingresos petroleros son por mucho el factor más determinante en los cambios de crecimiento de la economía venezolana. Esto es una consecuencia de la alta dependencia de la economía sobre las exportaciones petroleras, que en 2016 -el último año antes de las sanciones financieras- equivalían al 95% de todas las exportaciones. Existe una extensa literatura que ha analizado la dependencia que la economía venezolana tiene sobre el petróleo y ha hecho seguimiento de los grandes cambios en su crecimiento económico dados cambios en los ingresos petroleros. Además,

la crisis humanitaria de Venezuela es esencialmente una consecuencia del colapso de su ingreso per capita discutido en la sección anterior.

Luego, hace sentido esperar que cualquier efecto de políticas de estado dirigidas a la industria petrolera debe haber tenido repercusiones importantes en la salud de la economía.<sup>18</sup>

La figura 1 muestra la evolución de la producción petrolera venezolana entre 2008 y 2021, de acuerdo con data de fuentes secundarias de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Esta serie muestra notable estabilidad hasta 2016, y una caída sostenida luego de eso. La serie además muestra cuatro puntos de inflexión asociados a cambios claros de tendencia. La serie comienza a declinar al inicio de 2016, luego la caída se acelera cercana a septiembre 2016 y luego sufre dos caídas discretas entre enero 2019 y febrero 2020.

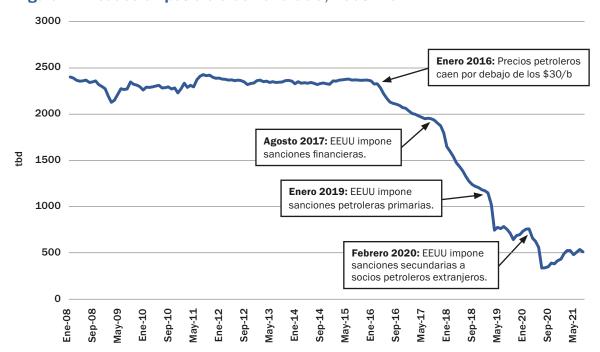


Figura 1. Producción petrolera de Venezuela, 2008-2021

Fuentes: Cálculos propios, fuentes secundarias de la OPEP

Tres de estos cuatro puntos de inflexión están asociados a eventos de sanciones. El otro, al inicio de 2016, ocurre en un tiempo de profundos cambios en los mercados petroleros globales, durante los cuales el precio de la canasta venezolana cayó en 76 porciento de sus niveles a mediados de 2014, a un mínimo de 12 años de \$24 por barril en febrero de 2016. Muchos productores de alto costo de la región, incluyendo Colombia, México y Argentina sufrieron caídas similares durante ese periodo. Sin embargo, la producción petrolera se estabilizó o recobró en estos otros casos cuando los precios

<sup>18</sup> Ver Francisco Rodríguez y Jeffrey D. Sachs, "Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?" Journal of Economic Growth 4 (1999): 277-303; Ricardo Hausmann, "Venezuela's Growth Implosion: A Neo-Classical Story?" en In Search of Prosperity, ed. Dani Rodrik (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003); Ricardo Hausmann y Roberto Rigobón, "An Alternative Interpretation of the 'Resource Curse': Theory and Policy Implications," Nber Working Paper Series 9424, 2002; y Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez, "Why did Venezuelan Growth Collapse?" in Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2014) para caraterizaciones alternativas de esta relación. Un resumen de canales a través de los cuáles la producción petrolera puede impactar el crecimiento puede encontrarse en el capítulo 4 de Francisco Rodríguez, Scorched Earth: The Political Economy of Venezuela's Collapse, 2013-2020 (manuscrito de libro no publicado, 2021).

petroleros empezaron a aumentar de nuevo a finales de 2016. En contraste, la caída en la producción petrolera de Venezuela se aceleró de -1,0 por ciento mensual entre enero 2016 y agosto 2017 -el mes de la imposición de sanciones financieras- a -3-1 por ciento mensual por los próximos 16 meses. La serie luego sufre dos saltos discretos adicionales: una caída del 35,2 por ciento (405 barriles por día, [tbd]) entre enero y marzo 2019 – inmediatamente luego de la imposición de sanciones petroleras y el reconocimiento del gobierno de Guaidó en enero 2019- y una caída del 55,7 porciento (423tbd) entre febrero y junio 2020. Esta última caída ocurrió luego de la imposición de sanciones secundarias sobre empresas rusas y mexicanas que estaban a cargo de la mayoría de la comercialización internacional del petróleo venezolano en ese momento.

A pesar de las salvedades anteriores en la interpretación de los datos, evidencia como la mostrada en la figura 1 es bastante inusual en un contexto de serie de tiempo y un fuerte indicador de un efecto causal. Para usar una analogía, son como ver a una persona sufrir tres episodios distintos de shock anafiláctico luego de tres episodios distintos en que la persona consumió ostras. De haber un solo episodio, pudo haber habido duda razonable de si la causa de la reacción fue una alergia a la comida de mar o algún otro factor externo. Es mucho más difícil discutir que este es el caso de cara a varias sucesivas reacciones a la misma situación. La figura 1, en otras palabras, es el equivalente EN series de tiempo a una prueba irrefutable.

A pesar de esta evidencia, no es raro conseguir argumentos que disputan el efecto de las sanciones sobre la producción petrolera en el debate de políticas. Grosso modo, existen tres contrargumentos. Discuto cada uno de ellos a continuación.

#### El mal desempeño de la industria petrolera venezolana empezó mucho antes de las sanciones.

Algunos académicos y comentadores han argumentado que el declive de la producción petrolera venezolana es simplemente la continuación de una tendencia de largo plazo. De acuerdo a este argumento, el declive de la producción petrolera de Venezuela empezó mucho antes de las sanciones, y la búsqueda de razones para la caída debe buscarse en decisiones o eventos pre-sanciones.

Por supuesto, establecer que hay factores aparte de las sanciones que impactan negativamente la producción petrolera de ninguna forma niega la evidencia relacionada al efecto de las sanciones. El único mundo en que el impacto de A sobre C niega el efecto de B sobre C es uno en que las explicaciones son unicausales, y no hay razón para pensar que la producción petrolera es uno de ellos. De hecho, la figura 1 muestra por lo menos un período de declive en la producción petrolera que es claramente previo a las sanciones. A mi entender, ningún académico serio ha argumentado que las sanciones son la única causa del mal desempeño del sector petrolero venezolano y su economía.

Además, como discuto a mayor detalle más adelante, los argumentos sobre tendencias preexistentes solo son de valor informativo limitado al evaluar hipótesis causales. Evaluar hipótesis causales requiere primero y sobre todo la construcción de un contrafactual razonable indicándonos cuál deberíamos esperar que fue la evolución de la variable dependiente en ausencia de la intervención. Hay muchos casos en que el contrafactual más razonable no es una continuación de la tendencia pre-intervención. Por ejemplo, si la caída de la producción de 2016 y los primeros meses de 2017 fue causada por una caída en los precios petroleros, parecería razonable esperar que la caída se detenga cuando los precios petroleros se recuperen. El contrafactual más razonable en ese caso no sería la continuación de la caída de la producción sino su estabilización o recuperación.

Argumentos sobre tendencias preexistentes suelen señalar data de mayor extensión de tiempo o otras series mostrando un declive. Algunas veces también apuntan a la caída del poder de mercado de Venezuela relativo a una serie de países comparables como otros miembros de la OPEP.<sup>19</sup> La elección de

<sup>19</sup> Ricardo Hausmann y Frank Muci, "Don't Blame Washington for Venezuela's Oil Woes: A Rebuttal," *Americas Quarterly*, 1 May 2019, https://www.americasquarterly.org/article/dont-blame-washington-for-venezuelas-oil-woes-a-rebuttal/.

la serie de datos no es trivial, porque solo hay una serie que presenta un declive más continuado: la que produce directamente el gobierno venezolano y comunica como oficial a la OPEP.

La tabla 3 muestra todas las series disponibles de producción petrolera venezolana. Tres de ellas (Fuentes secundarias de la OPEP, Energy Information Administration de los EEUU y Bloomberg) están basadas en data de fuentes independientes, mientras la otra (comunicación directa con la OPEP) es la serie oficial producida por el gobierno venezolano.

De las cuatro series, solo la serie oficial muestra una caída significativa a una tasa anual de 2,1 por ciento, en el período enero 2008- diciembre 2015. Las otras tres series son esencialmente estables para el período 2008-2015, con caídas anuales entre 0,1 por ciento y 0,4 por ciento al año (que implican esencialmente caídas acumuladas despreciables de 0,4-3,0 por ciento durante los ocho años del período).

El primer punto importante que vale acotar es que todas las cuatro series muestra aceleraciones de la tasa de caída luego de la imposición de sanciones. Luego, todas las series son consistentes con la noción de que las sanciones tuvieron un impacto en la producción. La única diferencia es que la serie oficial muestra una tasa más baja de caída empezando desde más temprano, mientras que los datos de agencias independientes virtualmente no muestran ninguna caída en el período de ocho años antes de 2016.

¿En cuál serie deberíamos confiar? Siempre ha habido dudas sobre lo confiable que pudiese ser la serie oficial, la cual muchos observadores han argumentado que fue consistentemente inflada en los primeros años de la administración Chávez. Nótese que durante 1999-2002, esta serie muestra crecimiento de la producción aún y cuando el resto de las series decrecían. Sobre ese argumento, el gobierno sintió la necesidad de exagerar la producción petrolera en algún momento en el pasado, y esa necesidad se pudo haber vuelto menos relevante y luego generó una caída espuria. Otra alternativa es que el gobierno siempre ha argumentado que las agencias independientes analizan la producción de forma incompleta, por ejemplo, omitiendo algunos productos petroleros fuera del conteo. Aún y si tomamos el último argumento sin cuestionarlo, parecería deseable tener una serie tan homogénea como sea posible para evaluar los efectos de una intervención.<sup>20</sup>

Esto no es para negar que la industria petrolera venezolana tuvo un mal desempeño respecto a sus iguales por años como resultado de las políticas de la era Chávez. La más prominente de aquellas fue la decisión de aumentar significativamente los impuestos sobre la industria petrolera, así como también cargar a PDVSA con el financiamiento directo de programas sociales. Esto es claro cuando tomamos en cuenta el hecho de que la producción petrolera del país fue de equivaler a 10,5 por ciento del total de la producción de la OPEP en 1999 a 7,5 por ciento en 2015. También es cierto que Venezuela sufrió una caída no trivial de producción petrolera que, de acuerdo con data de agencias independientes, fue de 12,6 a 16,9 por ciento durante los primeros 9 años de la presidencia de Chávez (la data oficial refleja un aumento de 9,3 por ciento en ese período). Sin embargo, es difícil diferenciar los efectos de un cumplimiento más estricto de cuotas OPEP desde el paro petrolero de 2002-2003 y la politización, mal manejo y subinversión que caracterizaron a la industria petrolera en la era Chávez.

Aún así, los Petro estados no suelen matar a la gallina de los huevos de oro. Ellos están, desde luego, interesados en auto preservarse. A través del tiempo, las autoridades pasaron a aceptar a

<sup>20</sup> Es decir, asumamos que las agencias independientes cuentan solo producción de curdo mientras la serie oficial incluye algunos productos que el gobierno venezolano cree que deben contarse en la data de producción. Si la serie oficial declinó pero la agencia independiente no lo hizo en el período 2008-2015, esto quiere decir que la caída fue impulsada por una disminución en la producción de estos productos adicionales. En contraste, el hecho de que la caída post-2015 ocurrió en todas las series quiere decir que también ocurrió en la serie de producción de crudo. En esta interpretación, el resultado interesante es que todas las series serían consistentes con la idea de que los eventos de o luego de 2016 impactaron la producción de crudo, mientras que otros factores de mayor data pueden estar impactando la producción de productos petroleros. Idealmente, uno querría separar ambos componentes. En la ausencia de data desagregada, la serie de agencias independientes nos permite aislar el efecto sobre la producción de curdo, que es relevante en si mismo y es de lejos el factor que más contribuye a los ingresos por exportación de petróleo.

regañadientes un modelo de manejo del sector petrolero que dependía significativamente de empresas mixtas con multinacionales del sector privado como Chevron, Eni y Total, y las empresas bajo control estatal de países aliados como la CNP de China, o la Rosneft de Rusia. Esto ocurrió en parte mientras PDVSA cedió control operacional *de facto* y control financiero a sus socios minoritarios extranjeros. Aunque originalmente se les propuso como vehículos de inversión para los términos de los acuerdos operacionales de la era pre-Chávez, estas empresas mixtas se transformaron en islas de productividad en el sector petrolero del país y crearon focos de crecimiento que contribuyeron a la estabilización de la producción en el período 2008-2015. Estas empresas mixtas con multinacionales extranjeras serían particularmente afectadas por las sanciones de 2017-2020.

La caída post-2017 de la producción petrolera fue causada por otros factores. Algunos autores han propuesto que la creciente militarización de la industria petrolera, las investigaciones por corrupción que llevaron a una purga del liderazgo en 2017, los recortes en la inversión luego de la caída de los precios petroleros, y el default de la empresa nacional petrolera sobre sus deudas en noviembre 2017, como explicaciones alternativas al colapso en la producción.<sup>21</sup> Como se notó anteriormente, es difícil rechazar decisivamente alguna de estas hipótesis como causas potenciales alternativas de alguno de los tres puntos de inflexión nombrados anteriormente. Por ejemplo, es cierto que la purga de liderazgo, militarización y default coincidieron aproximadamente con la aceleración en la tasa de caída de la producción petrolera observada en la segunda mitad de 2017. Es mucho más difícil usarlas para explicar los tres puntos de inflexión por separado.

Hay otros problemas con estas explicaciones alternativas. Comparado con estándares históricos, la militarización de la industria petrolera medida como porcentaje de los miembros de la junta directiva de PDVSA que son militares no fue particularmente alta a finales de 2017. Las investigaciones de corrupción que llevan a purgas de liderazgo en otras empresas petroleras estatales (p.e. Petrobras en 2014) no tienden a tener mucho efecto en la producción. Además, hay una calara diferencia en el desempeño de empresas no sancionadas de PDVSA que estuvieron bajo efectos de loas mismos cambios en la gerencia, pero que fueron escudados por el efecto de las sanciones por licencias de E.E.U.U. Un caso ejemplar es la refinería Venezolana CITGO, cuya junta directiva fue apresada y sustituida por autoridades venezolanas a finales de 2017 y aun así mantuvo un incremento robusto de la producción en el período post-sanciones. En contraste con las operaciones nacionales de PDVSA donde la producción colapsó, CITGO estaba protegida por una licencia de la OFAC durante ese período.<sup>22</sup>

La hipótesis de que los recortes en la inversión llevaron a la caída en la producción petrolera merece consideración especial. La inversión de PDVSA decayó 50,6 por ciento entre 2014 y 2016 por una disminución en los ingresos petroleros. La caída en producción en los primeros meses de 2016 es probablemente una respuesta a esos recortes en la inversión. Sin embargo, aún y después de este declive, los niveles de inversión, así como otros indicadores de inversión, como pozos completados y taladros activos, se mantuvieron cercanos a sus rangos históricos de variación durante este período. De hecho, la inversión en 2014 fue anormalmente alta para estándares históricos.<sup>23</sup> Luego, no había nada sin precedentes en los niveles de inversión de 2015-2016, y ciertamente nada que pudo haber llevado a los observadores a esperar una caída severa en la producción. De hecho, analistas de la industria petrolera estaban prediciendo una estabilización de la producción petrolera venezolana, y algunos

<sup>21</sup> José Ramon Morales Arilla, "Sanciones: ¿Causa o Consecuencia de la Crisis?" PRodavinci, 5 de Octubre de 2019, https://prodavinci.com/sanciones-causa-o-consecuencia-de-la-crisis/; Dany Bahar, Sebastian Bustos, Jose R. Morales, y Miguel A. Santos, "Impact of the 2017 Sanctions on Venezuela: Revisiting the Evidence," Global Economy and Development en Brookings Institution, mayo 2019, https://www. Brookings.edu/wp-content/uploads/2019/05/impact-of-the-2017-sanctions-on-venezuela final.pdf.

<sup>22</sup> Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury, "Blocking Property of the Government of Venezuela," General License 7C, 5 de Agosto de 2019, https://home.treasury.gov/system/files/126/venezuela\_gl7c.pdf.

<sup>23</sup> Francisco R. Rodríguez, "Sanctions and Oil Production: Evidence from Venezuela's Orinoco Basin," Working paper, 26 de marzo 2021, https://franciscorodriguez.net/2021/03/26/sanctions-and-oil-production-evidence-from-venezuelas-orinoco-basin/.

analistas económicos predecían crecimiento económico modesto alimentado por la recuperación de los precios petroleros a mediados de 2017.<sup>24</sup> La caída severa en la producción petrolera fue completamente imprevista aún basada en modelos de pronóstico que tomaban en cuenta la bien conocida disminución en la inversión en esos momentos.

Las sanciones financieras fueron redundantes porque el país ya estaba aislado de los mercados de capitales. Uno de los más prominentes argumentos esgrimidos por escépticos de las sanciones se refiere a la supuesta falta de acceso a los mercados de capitales por parte del gobierno venezolano al momento en que las sanciones financieras fueron impuestas en 2017. De acuerdo con este argumento, Venezuela ya enfrentaba rendimientos prohibitivos dadas las elevadas expectativas de un default en los primeros meses de 2017, haciendo que cualquier impedimento al crédito generado por sanciones fuese irrelevante y redundante. Cualquier declive en la producción observado después de ese momento, acorde con este argumento, debería atribuírsele o a otros factores, o al cierre del acceso a mercados financieros internacionales que fue resultado de las políticas que llevaron a un sobreendeudamiento y no a las sanciones.

El argumento de la redundancia es factualmente incorrecto porque había canales importantes de financiamiento que fueron fuertemente utilizados al momento en que se impusieron las sanciones, a través de los cuales la industria petrolera venezolana obtenía financiamiento a un costo razonable. Aunque es cierto que el país no pudo haber colocado una emisión de bonos soberanos grande en ese momento, las empresas mixtas (EMs) con multinacionales, que generaban 56 por ciento de la producción en los 12 meses antes de las sanciones financieras de agosto 2017, tenían acceso a financiamiento a través de prestamos de sus socios. El costo de financiamiento de estos acuerdos era particularmente bajo (cercano a 6,5 por ciento anual) dado que el pago estaba asegurado por los flujos de ingresos de producción incremental depositados en vehículos de financiamiento especial offshore. Las sanciones financieras terminaron con estos tratos que fueron cruciales para el crecimiento de la producción de las EMs, que estaba detrás de la estabilización de la producción petrolera en el período 2008–2015.

El argumento además deja de lado el punto importante que mientras que los rendimientos de la deuda venezolana habían aumentado de forma importante cuando los precios petroleros cayeron en 2016, también habrían caído significativamente una vez los precios petroleros se recuperaron en 2017. Antes de las sanciones de E.E.U.U., los precios de los *credit default swaps* (CDS) venezolanos, un proxy directo de la probabilidad de default percibida por el mercado, mostraba una correlación de -,92 con los precios petroleros. Luego de las sanciones, esa correlación se volvió positiva y aumentó a +,79. No hay otra explicación razonable para esto además de que las expectativas incrementadas de default fueron impulsadas directamente por la imposición de sanciones. Estimo que en la ausencia de sanciones, la probabilidad implícita de un año de default reflejada por los precios de los CDS pudo haber caído a 8,5 por ciento a finales de 2017, contradiciendo la afirmación de que un default soberano en ese momento era inevitable.<sup>26</sup>

Aún y si presumimos cierta la afirmación de que el país no tenía acceso a los mercados de capitales a finales de 2017, esto no implica que las sanciones eran redundantes. Ni las compañías ni los países pierden acceso permanente a los mercados de capitales como resultado de problemas de solvencia. Por el contrario, tienden a negociar sus deudas hasta que acuerdan esquemas de pago con sus acreedores que puedan cumplir. Aunque es ciertamente posible que el estrés financiero generado por el período de bajos precios y altos niveles de deuda habría forzado a PDVSA a reestructurar su deuda en 2017 o poco después, el resultado más probable habría sido una reestructuración que pudo haber permitido a

<sup>24</sup> IPD Latin America, "Venezuela/PDVSA 2017 Oil Outlook," 2017; FocusEconomics, "Latin America Consensus Forecast," diciembre 2017.

<sup>25</sup> Bahar et al., "Impact of the 2017 Sanctions on Venezuela."

<sup>26</sup> Rodríguez, Scorched Earth.

la compañía conseguir acceso a los mercados en un período razonable de tiempo. Al impedir la emisión de deuda nueva, las sanciones de 2017 hicieron tal reestructuración imposible -un impedimento que se fortaleció en 2019 con la transferencia de autoridad para reestructurar la deuda a la administración Guaidó. Sigue entonces que la consecuencia más importante de las sanciones financieras no era la perdida temporal de acceso a financiamiento causada por un problema de solvencia, sino la pérdida permanente de la capacidad de lidiar con este problema de solvencia como consecuencia de impedir cualquier renegociación de la deuda del país.

### Evidencia econométrica

ay varios intentos de usar métodos estadísticos para analizar el efecto de las sanciones económicos sobre la producción petrolera del país. Aunque es importante reconocer las dificultades metodológicas que discutimos anteriormente y están asociadas con hacer inferencias fuertes en este tipo de datos, estos resultados pueden servir para fortalecer o debilitar la posibilidad de hipótesis explicativas alternas. Juzgados acorde con la preponderancia de criterios para la evidencia descritos antes, prestan peso significativo a la noción de que las sanciones tuvieron un impacto económicamente significativo sobre la producción petrolera de Venezuela.

En 2018, apunté por primera vez a la aceleración de la caída en la producción petrolera luego de las sanciones financieras de agosto 2017 y contraste esta experiencia con la de Colombia, que sufrió una baja similar en su producción durante la caída de precios petroleros de 2016 y aún así vio su producción estabilizarse luego que los precios petroleros se recuperasen en 2017.<sup>27</sup> Wesibrot y Sachs se basan en esta observación para argumentar que es virtualmente certero decir que las sanciones hicieron una contribución substancial al incremento de la mortalidad observado entre 2017 y 2018.<sup>28</sup> Hausmann y Muci disputan esta afirmación, alegando que Colombia es un referente inadecuado para Venezuela como resultado de diferencias estructurales y de tendencias de muy largo plazo.<sup>29</sup> Además sugieren que la caída en la producción petrolera luego de 2019 es probablemente atribuible a cortes en el suministro eléctrico que sufrió Venezuela en ese momento.

En 2019, demostré que la caída post-2017 en la producción petrolera de Venezuela es anómala y no solo en comparación con Colombia, sino con un mayor conjunto de países productores de petróleo.<sup>30</sup> Comparaciones bilaterales con 36 otros países productores de petróleo muestran que el único país que sufrió un cambio en tendencia similar a Venezuela durante el período fue Yemen, cuyos campos petroleros fueron atacados por una campaña de bombardeo de Arabia Saudí. Puesto de otra forma, el colapso en la producción petrolera de Venezuela es de una dimensión similar a la que se ve cuando ejércitos destruyen campos petroleros.

En 2021, usé un panel de datos de producción *cross-country* para elegir un contrafactual adecuado usando métodos de control sintéticos,<sup>31</sup> que construyen una unidad de comparación como una combinación linear de otros productores de petrolero que se aproxima de forma precisa a los valores de un conjunto de predictores de petróleo.<sup>32</sup> Los resultados de este método, mostrados en la Figura

<sup>27</sup> Francisco Rodríguez, "Crude Realities: Understanding Venezuela's Economic Collapse," WOLA, septiembre 20 2018, https://www.venezuelablog.org/crude-realities-understanding-venezuelas-economic-collapse/.

<sup>28</sup> Mark Weisbrot y Jeffrey Sachs, "Economic Sanctions as Collective Punishment: The Case of Venezuela," Center for Economic Policy Research, abril 2019, https://cepr.net/images/stories/reports/venezuela-sanctions-2019-04.pdf

<sup>29</sup> Hausmann y Muci, "Don't Blame Washington for Venezuela's Oil Woes."

<sup>30</sup> Francisco R. Rodríguez, "Sanctions and the Venezuelan Economy: What the Data Say," Latam Economics Viewpoint, junio 2019, https://franciscorodríguez.net/2020/01/11/sanctions-and-the-venezuelan-economy-what-the-data-say/.

<sup>31</sup> Rodríguez, Scorched Earth, ch. 7.

<sup>32</sup> Alberto Abadie y Javier Gardeazabal, "The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country," *American Economic Review* 93, no. 1, (marzo 2003): 112-132; Alberto Abadie, Alexis Diamond y Jens Hainmueller, "Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program," *Journal of the American Statistical Association* 105, no. 490 (2010): 493-505.

2, predicen que en la ausencia de las sanciones financieras de 2017, la producción petrolera de Venezuela pudo haberse mantenido estable luego de Agosto 2017. El método entonces atribuya la perdida de 797 mil barriles por día de producción, o USD 16,4 millones al año a precios actuales de las sanciones.<sup>33</sup> Equipo Anova utiliza un diseño de discontinuidad de regresión para estimar la ruptura de la tendencia de la producción de petróleo en el momento de las sanciones y estima que están asociadas con una disminución de 698 mil barriles por día, o USD 14,4 mil millones al año a los precios actuales del petróleo.<sup>34</sup> Oliveros presenta ejercicios contrafactuales basados en extrapolaciones de tendencias anteriores y concluye que las sanciones pueden estar asociadas con una disminución en la producción de 616–1,023 mil barriles por día, o USD 12,7-21,0 mil millones al año a los precios actuales del petróleo.<sup>35</sup> El rango de estimaciones de estos diferentes ejercicios (USD 12,7-21,0 mil millones) equivaldría a entre 1,9 y 3,1 veces las exportaciones estimadas del país para 2020.

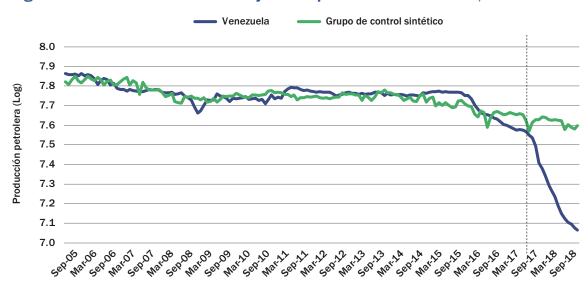


Figura 2. Producción de Venezuela y del Grupo de Control Sintético, 2005-2018.

El gráfico muestra la evolución de la producción de petróleo en Venezuela y un grupo de control sintético. El grupo de control sintético se crea mediante el método de Abadie, Diamond y Hainmueller (2010). El período de pretratamiento comienza en septiembre de 2005 y, por lo tanto, tiene una duración de 12 años. Los controles incluyen el consumo interno de petróleo, el PIB per cápita, la capacidad de refinación, las reservas de petróleo y el índice Polity. Todas las variables, excepto el índice Polity, se representan en logaritmos. El grupo de donantes incluye todos los países no sancionados con un PIB per cápita de menos de USD 40.000 en 2014.

Fuente: Rodríguez (2019).

<sup>33</sup> Todos los cálculos utilizan un precio actual de USD 56,4 por barril de petróleo venezolano. Venezuela no ha publicado datos sobre el precio promedio de su canasta desde marzo de 2020. Estimamos el precio actual con base en la relación histórica entre la canasta venezolana y el precio de la mezcla de crudo Merey de Venezuela, que publica mensualmente la OPEP.

<sup>34</sup> Equipo ANOVA, "Impacto de las Sanciones Financieras Internacionales Contra Venezuela: Nueva Evidencia," Anova Policy Research 3, no. 1, enero de 2021, https://politikaucab.files.wordpress.com/2021/01/anova-policy-brief-sanciones.pdf.

<sup>35</sup> Tenga en cuenta, sin embargo, que estas estimaciones utilizan diferentes puntos finales, por lo que las magnitudes de la disminución no son completamente comparables. Rodríguez utiliza de septiembre de 2005 a septiembre de 2018 (Rodríguez, "Sanctions and the Venezuelan Economy" Oliveros utiliza de octubre de 2014 a julio de 2020 (Luis Oliveros, "Efecto de las Sanciones Financieras y Petroleras sobre Venezuela", WOLA, octubre de 2020, https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/10/Oliveros- Resumen-FINAL.pdf).

120 50 Sanciones financieras 45 de 2017 100 Miles de barriles por día por firma, 40 35 Miles de barriles por día por 80 con acceso a SFV sin acceso a SFV 30 60 20 40 15 20 5 0 --- Línea de tendencia (Con acceso a SFV) Con acceso a SFV ---- Línea de tendencia (Sin acceso a SFV) Sin acceso a SFV

Figura 3. Producción en empresas con y sin acceso a financiamiento previo a las sanciones. 2008–2021

Fuente: Rodríguez (2021).

También uso los datos de producción de petróleo entre países para estimar el efecto promedio de las sanciones en la producción de petróleo en los países objetivo. <sup>36</sup> Los datos de las series de tiempo muestran claramente caídas muy pronunciadas en la producción al momento de la imposición de sanciones en varios otros casos, incluyendo Irán, Irak y Libia. También muestra recuperaciones de producción completas o casi completas poco después del levantamiento de las sanciones (o, en el caso de Irak, después del inicio del programa de petróleo por alimentos en 1996). Usando un panel de 38 productores de petróleo, encuentro que las sanciones petroleras están asociadas en promedio con una disminución de entre el 48 y el 52 por ciento de la producción de petróleo del país objetivo. Aplicado a Venezuela, esto implicaría una disminución de entre 556 y 596 mil barriles por día, o USD 11,4-12,3 mil millones anuales.

En mi estudio Sanciones y producción de petróleo, adopto un enfoque diferente y estudio el efecto de las sanciones en la variación de la producción dentro del país a través de los bloques de producción en la cuenca del Orinoco del país.<sup>37</sup> Usando una especificación de diferencias en diferencias, comparo el efecto de las sanciones financieras de 2017 en las empresas que tenían acceso a financiamiento externo en el momento de las sanciones a través de la Los arreglos de SFV, discutidos anteriormente, con aquellos que carecían de dicho acceso (Figura 3). Al controlar los factores que varían con el tiempo en toda la industria, el método de diferencias en diferencias elimina el efecto de las causas de variación en el desempeño del sector petrolero que afectaron a todo el sector, incluida la militarización, las purgas de liderazgo y los recortes de inversión, centrándose en cambio en el impacto diferencial del acceso financiero. Encuentro que las sanciones financieras afectaron significativamente el crecimiento de las empresas con acceso a SFV en relación a las empresas que no tienen acceso a SFV, lo que respalda la hipótesis de que el cierre del acceso a los mercados internacionales de capital fue un factor importante de la producción de petróleo. También encuentro que alrededor del 46 por ciento de la pérdida de producción de las empresas con acceso a SFV puede explicarse como resultado de las sanciones. La

<sup>36</sup> Rodríguez, Scorched Earth, 2021.

<sup>37</sup> Rodríguez, "Sanciones y Producción Petrolera."

implicación para toda la economía depende de si adoptamos un escenario contrafactual pasivo, en el que solo las empresas con acceso a SFV habrían seguido teniendo acceso en ausencia de sanciones, o un escenario activo en el que la administración de Maduro habría extendido el uso de los altamente exitosos acuerdos SFV a toda la industria en ausencia de sanciones. El rango de estimaciones es, por lo tanto, amplio desde un punto de vista cuantitativo, y oscila entre 235 y 1.142 mil barriles por día, o entre USD 4.800 y 23.500 millones por año.

Tabla 4. Activos financieros externos y financiamiento de emergencia no disponibles como resultado de acciones gubernamentales (USD mill.)

Fuentes de financiamento (USD mill.)	Monto
Empresas Mixtas	6.989
CITGO	1.484
Novo Banco	1.667
Oro en el Banco de Inglaterra*	1.855
Activos en la Reserva Federal en Nueva York	5
CITIBANK tenecias de canje de oro**	342
Deustche Bank tenecias de canje de oro	122
Tesoro de France***	49
Euroclear	1.400
Clearstream	453
North Capital	238
Sumitomo	415
Depositos totales en cuentas en al extranjero	15.019
FMI	8.025
FMI emisión de DEG	5.081
Banco Mundial	1.360
BID	408
CAF	350
Total acceso potencial a financiamento multilateral	15.224
Total	30.243

Fuentes: Elaboración propia, CITGO, Estados financieros de empresas petroleras, Banco de Inglaterra, FMI, Banco Mundial, BID, CAF, Gobierno de Venezuela, Informes de prensa.

# Efectos sobre las actividades estatales

I efecto de las sanciones y otras acciones estatales en la economía venezolana no se limita a su impacto en la producción de petróleo. Existe evidencia anecdótica sustancial de que estas decisiones han obstaculizado significativamente la capacidad de los actores económicos y humanitarios en la economía en general para realizar transacciones desde 2017. También han impactado otras dimensiones del negocio petrolero a través de efectos que pueden no ser directamente observables en los niveles de producción actual, pero que han impactado la salud del sector y por lo tanto su capacidad para contribuir a un crecimiento más amplio. Como ya se mencionó, las sanciones financieras de 2017 impidieron que tanto el gobierno como todas sus entidades, incluida la empresa petrolera estatal, reestructuraran sus deudas. La deuda externa del sector público de Venezuela se situó en USD 162,5 millones, o el 261 % del PIB, a fines de 2020. Vale la pena señalar que el rápido aumento del ratio deuda/PIB en los últimos años, de sólo 71,3 % en 2014, es consecuencia principalmente de la caída del PIB, en parte causada por las sanciones, y no de un aumento del endeudamiento bruto durante este período. Sin embargo, es claro que, con un índice de endeudamiento tan alto, la normalización del acceso del país a los mercados financieros internacionales requeriría una reestructuración de la deuda.

Una reestructuración de la deuda del país se ve impedida por la dura realidad de que en la práctica la totalidad de la misma toma la forma de obligaciones basadas en las leyes de Nueva York. Las sanciones financieras de agosto de 2017 prohíben cualquier emisión de nueva deuda, que sería necesaria para llevar a cabo el canje de deuda nueva por antigua, y a su vez, necesaria para una reestructuración de la deuda. Además, cualquier reestructuración tendría que ser suscrita por el gobierno interino de Juan Guaidó, quien tiene la representación legal del Estado venezolano ante los tribunales estadounidenses, pero no controla los flujos de ingresos necesarios para pagar la nueva deuda. Debido a su incapacidad para reestructurar su deuda y recuperar el acceso a los mercados de capital, el país se vio obligado a registrar un superávit en la balanza de pagos, que promedió USD 4,3 millones (4,9 % del PIB) durante el período 2017-2020, lo que redujo aún más las importaciones del país.

El país tampoco ha podido acceder a las fuentes de financiamiento internacional a las que las economías en dificultades a menudo tienen acceso como parte del sistema financiero internacional. Ninguno de los bancos multilaterales a los que Venezuela ha apelado en el pasado ha estado dispuesto a prestarle debido a la crisis de gobernabilidad del país. Por ejemplo, el FMI se ha negado a considerar una solicitud de Venezuela para acceder a su facilidad de Acceso Rápido al Financiamiento fuera del programa, lo que le habría permitido solicitar financiamiento de hasta el 150 por ciento de su cuota, o USD 7.7 mil millones, como parte de las iniciativas de ayuda por el COVID-19 del FMI. Tampoco podrá acceder a USD 5,1 millones de la emisión de derechos especiales de giro (DEG) de agosto de 2016 aprobada por el directorio del FMI para proporcionar liquidez para respaldar la respuesta a la pandemia.

La razón, según portavoces del FMI, es que la institución no ha llegado a un consenso suficiente sobre la cuestión de a cuál de los dos gobiernos reconocer.<sup>38</sup>

Las sanciones y otras medidas gubernamentales han impedido que el gobierno acceda a la mayor parte de sus fondos depositados en el sistema financiero internacional. La Tabla 4 agrupa las estimaciones del valor de los activos financieros externos a los que la administración de Maduro no puede acceder. Las razones de la pérdida de acceso son variadas, pero de una forma u otra se remontan a decisiones sancionadoras y otras acciones de Estado. Por ejemplo, las subsidiarias de PDVSA con sede en los EE. UU., como la empresa de refinación CITGO, mantienen importantes tenencias de efectivo debido a los dividendos impagos. El acceso a estos fondos fue bloqueado inicialmente por las sanciones financieras de 2017, que prohibieron el pago de dividendos. Incluso si se desbloquea el acceso a estos fondos, digamos mediante la emisión de una licencia OFAC, solo la administración de Guaidó podría usarlos. Por poner otro ejemplo, hay USD 1,9 millones en fondos en cuentas del Banco Central de Venezuela en el Banco de Inglaterra y filiales de bancos privados en el Reino Unido, que actualmente son objeto de una disputa legal que está siendo escuchada por el poder judicial del Reino Unido entre las juntas directivas del banco central nombradas por Maduro y Guaidó, respectivamente.

En los últimos dos años, el gobierno de Maduro ha podido mantener o recuperar el acceso a algunos canales limitados para procesar pagos internacionales. A pesar de ello, el uso de estos mecanismos se ve obstaculizado por la cautela con la que las instituciones financieras abordan las relaciones con el Estado venezolano. Debido a que las personas designadas por Maduro no tienen la autoridad legal para mover fondos a través de bancos estadounidenses, cualquier transacción que involucre al gobierno de Maduro se marca automáticamente como una operación de lavado de dinero y es bloqueada por las instituciones estadounidenses. Esto significa que incluso una transferencia que se origine en un banco fuera de los EE. UU. no puede ser recibida por entidades estadounidenses. Abordar estos temas ha generado serias complicaciones y retrasos, como ocurrió con la decisión de la UBS de bloquear algunos pagos realizados por Venezuela al sistema COVAX para la compra de vacunas anti-COVID en junio de 2021.

De este modo, la falta de acceso a una gran cantidad de fondos depositados en el sistema financiero internacional y los impedimentos para la realización de transacciones financieras internacionales han dificultado que el gobierno venezolano realice transacciones vitales para abordar aspectos clave de su crisis humanitaria. Esto no significa necesariamente que sean el único, ni siquiera el más importante, impedimento para la realización de estas transacciones. Por ejemplo, el acceso a algunos de estos fondos se puede desbloquear fácilmente a través de un acuerdo entre Guaidó y Maduro, pero estos acuerdos han resultado difíciles de alcanzar. Por ejemplo, en marzo de 2021, los equipos de Guaidó y Maduro llegaron a un acuerdo tentativo para cooperar utilizando el acceso de Guaidó al sistema de pagos de EE. UU. para realizar pagos de COVAX, pero el acuerdo fracasó debido a diferencias irreconciliables en la implementación.

<sup>38</sup> Patricia Laya y Eric Martin, "Venezuela Cut Off from Share of IMF's \$650 Billion New Reserves", Bloomberg, 16 de abril de 2021, https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-16/venezuela-cut -fuera-participacion-de-fmi-s-650-mil-millones-nuevas-reservas

# Efectos sobre el sector privado y las organizaciones no gubernamentales

n principio, todas las sanciones estadounidenses y europeas a Venezuela son sanciones "inteligentes", en el sentido de que impiden transacciones con actores específicos, pero no impiden directamente las transacciones con el país. Esto es cierto tanto en el caso de las denominadas sanciones personales, como en el caso de las sanciones sectoriales o económicas más amplias, por lo que es difícil distinguirlas. Por ejemplo, no existe una prohibición legal de importar o exportar petróleo o productos derivados del petróleo entre Venezuela y los Estados Unidos, pero existe una designación que impide cualquier transacción entre personas estadounidenses y la empresa petrolera estatal PDVSA o sus subsidiarias. Da la casualidad de que esta empresa tiene un monopolio constitucional del comercio de petróleo de Venezuela.

No existe una prohibición específica para las transacciones con actores del sector privado, excepto para aquellos que han sido sancionados directamente por sus vínculos con el gobierno. Por otro lado, las órdenes ejecutivas de los EE. UU. dan facultad al Departamento del Tesoro para bloquear la propiedad de aquellos que se determina que han "ayudado materialmente" al gobierno venezolano, <sup>39</sup> un término que es lo suficientemente vago como para permitir que gran parte del sector privado nacional caiga potencialmente bajo sospecha. De manera más general, la Red de Ejecución de Delitos Financieros (FinCEN) ha emitido varias alertas desde 2017 recomendando que las instituciones financieras tengan mucho cuidado al procesar transacciones que podrían estar directa o indirectamente vinculadas al gobierno venezolano.<sup>40</sup>

Se puede argumentar que, al menos durante la administración Trump (2017-2021), la emisión de directrices específicas por parte de la FinCEN para cada país estuvo fuertemente vinculada a los programas de sanciones y, por lo tanto, se conceptualizan adecuadamente como acciones de política económica. La Tabla 5 enumera las seis directrices que la FinCEN emitió específicamente para cada país emitidas durante la administración Trump. De estos, dos se refieren a Venezuela, mientras que los otros cuatro se refieren a otros países en los que Estados Unidos tenía un fuerte programa de sanciones (Irán, Nicaragua, Sudán del Sur y Corea del Norte). Hay ocho países que tienen peor corrupción que

<sup>39</sup> Oficina de Control de Activos Extranjeros, Departamento del Tesoro de EE. UU., "Authorizing Certain Administrative Transactions with the Government of Venezuela", Decreto Ejecutivo 13884, 5 de agosto de 2019, https://home.treasury.gov/system/files/126/venezuela\_gl35.pdf.

<sup>40</sup> Red de Ejecución de Delitos Financieros, "Advisory on Widespread Public Corruption in Venezuela", FIN-2017-A006, 20 de septiembre de 2017, https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2017-0920/FinCEN%20%20Advisory%20 FIN2017-A006%20508%20Compliant.pdf; Red de Ejecución de Delitos Financieros, "Updated Advisory on Widespread Public Corruption in Venezuela", FIN-2019-A002, 3 de mayo de 2019, https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2019-05-03/Venezuela%20Consultorio%20FINAL%20508.pdf.

Venezuela en el Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparency International para los cuales FinCEN no emitió directrices específicas durante la administración Trump.<sup>41</sup>

 Tabla 5. Directrices específicas de la FinCEN para cada país (2017–2020)

2019-A002	3/5/19	Aviso actualizado sobre la corrupción pública generalizada en Venezuela
2019-A006	11/10/18	Aviso sobre las actividades ilícitas y malignas del régimen iraní y los intentos de explotar el sistema financiero
2018-A005	4/10/18	Aviso a las Instituciones Financieras sobre el Riesgo de Activos de Corrupción de Nicaragua
2017-A008	2/11/17	Aviso sobre el uso del sistema financiero internacional por parte de Corea del Norte
2017-A006	20/9/17	Aviso a Instituciones Financieras sobre Corrupción Política Venezuela Generalizada
2017-A004	6/9/17	Aviso a instituciones financieras sobre riesgos de corrupción política en Sudán del Sur

Fuente: FinCEN.

Como era de esperarse, estas decisiones tuvieron un efecto negativo en la voluntad de muchos actores internacionales de hacer negocios no solo con el gobierno venezolano, sino también con cualquier entidad vinculada a Venezuela que hipotéticamente podría decirse que está asociada con el gobierno o sus funcionarios. Un área donde el impacto se sintió seriamente fue en la disposición de las instituciones financieras para atender a los clientes venezolanos, dados los costos y riesgos de cumplimiento asociados. Para muchas instituciones financieras internacionales, la solución más fácil (y menos costosa) fue suspender todas o la mayoría de las transacciones. con personas o empresas de origen venezolano o con vínculos con Venezuela.

Por ejemplo, en septiembre de 2019, luego de la emisión de sanciones que prohibían las transacciones con el gobierno venezolano, las instituciones financieras de Florida restringieron el acceso de algunos clientes a las cuentas mientras solicitaban a la OFAC que aclarara si aún podían atender a los empleados actuales y anteriores del gobierno venezolano. Si bien la OFAC posteriormente emitió una licencia eximiendo a los contratistas gubernamentales anteriores y actuales, no brindó orientación sobre cómo tratar a los empleados estatales actuales que no están sancionados. Incluso antes de las sanciones petroleras, un miembro de la junta directiva de la Asociación Internacional de Banqueros de Florida dijo a BNAmericas: "Estamos viendo transacciones rechazadas cuando las transacciones realmente no tenían nada que ver con actividades sancionadas, y hay bancos que simplemente dicen 'no, simplemente

<sup>41</sup> Estos son Afganistán, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Libia, Somalia, Siria y Yemen. Tampoco está claro que haya un deterioro significativo reciente de la corrupción en Venezuela como para merecer un cambio de postura en la autoridad reguladora financiera con respecto a ella. Venezuela ocupó el puesto 165 de 176 países en el índice de 2012 y el 169 de 180 países en el índice de 2017 (Transparency International, Corruption Perceptions Index 2017, 2018). Aunque se emitieron avisos sobre Libia en 2011 y Siria en 2011 y 2013, ambos se enmarcaron en ese momento como avisos "sobre eventos recientes" (de manera similar a otros países de la Primavera Árabe), y apuntan a eventos específicos como "disturbios actuales". Ver Red de Ejecución de Delitos Financieros, "Aviso actualizado a las instituciones financieras sobre eventos recientes en Siria", FIN-2013-A002, 15 de abril de 2013, https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/FIN-2013 -A002.pdf.

<sup>42</sup> Mengqi Sun, "Evolving Venezuela Sanctions Pose Problems for Banks," Wall Street Journal, 25 de febrero de 2019.

<sup>43</sup> Luc Cohen, "Florida Banking Group Pushed for Sanctions Exemption for Ordinary Venezuelans," Reuters, 17 de septiembre de 2019, https://www.reuters.com/article/us-venezuela-usa-sanctions/florida-banking-group-pushed-for-sanctions-exemption-forordinary-venezuelans-idUSKBN1W22Q3.

no queremos lidiar con el riesgo'".<sup>44</sup> En abril de 2019, la Reserva Federal de Nueva York prohibió a los bancos offshore puertorriqueños, muchos de los cuales son propiedad de venezolanos, abrir la cuenta Fedwire necesaria para obtener acceso directo al sistema financiero estadounidense.<sup>45</sup>

Es difícil determinar el impacto directo de estos fenómenos, ya que los datos principales que se necesitarían para hacerlo (la identidad y nacionalidad de los titulares de cuentas que han visto cuentas cerradas o transacciones bloqueadas) no son públicos. Según datos proporcionados por el gobierno de Venezuela a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el tiempo promedio de una transferencia bancaria aumentó de dos días en 2017 a 45 días en 2020 y las comisiones bancarias aumentaron de 0,5 por ciento a 10 por ciento durante el Mismo periodo. Una encuesta en línea realizada por el medio local de noticias El Pitazo (un medio de comunicación que generalmente es muy crítico con el gobierno de Maduro) encontró que el 49,3 por ciento de los cierres de cuentas de venezolanos se emitieron sin notificación, el 29,4 por ciento recibió explicaciones vagas y solo el 20,0 por ciento fueron precedidas de una notificación que los destinatarios consideraron adecuada. Venezuela es uno de los tres únicos países latinoamericanos cuyos residentes tienen prohibido abrir nuevas cuentas en los Estados Unidos (los otros dos son Cuba y Nicaragua).

Muchos proveedores de servicios a los venezolanos han decidido restringir sus actividades por temor a que se vea que violan las sanciones. Debido a la cláusula demasiado amplia de "asistencia material", cualquier actividad que pueda verse como una entidad al servicio de entidades vinculadas al régimen de Maduro puede caracterizarse potencialmente como una violación a las sanciones. Esto plantea un problema particularmente complejo para los proveedores internacionales de servicios a clientes venezolanos, ya que no existe una forma sencilla de garantizar que una gran empresa no tenga personas o entidades vinculadas al gobierno entre sus clientes. En octubre de 2019, estas preocupaciones llevaron a Adobe a cancelar todas las cuentas domiciliadas en Venezuela.

La decisión de Adobe fue revertida tres semanas más tarde después de que una protesta pública llevó a la OFAC a emitir una licencia que permitía a Adobe operar en Venezuela. <sup>47</sup> Sin embargo, no todas las empresas pudieron o quisieron cabildear de manera efectiva para obtener una licencia. La decisión de Oracle de cancelar los contratos con todos los socios en Venezuela, también tomada inicialmente en octubre de 2019, sigue en pie. Lo mismo ocurre con la decisión de Sedo, un proveedor de servicios web alemán que había operado durante 15 años en Venezuela. <sup>48</sup> En mayo de 2020, DirecTV, propiedad de AT&T, anunció su salida de Venezuela, alegando que no podía al mismo tiempo cumplir con las sanciones de EE. UU. y La legislación venezolana, que exige que el proveedor de televisión por cable transmita a la estatal PDVSA TV y Globovisión, ambas sancionadas. En octubre de 2019, la empresa de transferencias interbancarias del Reino Unido, Transferwise, cerró sus operaciones en Venezuela, citando la combinación de sanciones y requisitos legales nacionales. <sup>49</sup> En junio de 2020, una casa de cambio de Bitcoin peer-to-peer excluyó de su sistema todas las transacciones que involucren o realizadas a través

<sup>44 &</sup>quot;US Banks Walking the Venezuela Tightrope," BNAmericas, 31 de Agosto de 2018, https://www.bnamericas.com/en/news/us-bankswalking-the-venezuela-tightrope.

<sup>45</sup> VOA, "Reuters: Fed de Nueva York Toma Medidas Contra Bancos de Puerto Rico Tras Sanciones a Venezuela," Voz de America, 18 de abril de 2019, https://www.vozdeamerica.com/a/reuters-fed-de-nueva-york-toma-medidas-contra-bancos-de-puerto-rico-trassanciones-a-venezuela/4882182.html.

<sup>46</sup> EZFrontiers, "Cómo Abrir Una Cuenta Bancaria en Estados Unidos desde Venezuela," s.f, https://ezfrontiers.com/como-abriruna-cuenta-bancaria-en-estados-unidos-desde-venezuela/.

<sup>47</sup> Adobe, "Adobe Compliance with U.S. Executive Order | Venezuela," 27 de abril de 2021, https://helpx.adobe.com/x-productkb/policypricing/executive-order-venezuela.html.

<sup>48</sup> Anicar González, "Empresa Sedo Suspendió Dominios de Internet en Venezuela," Noticias-Ahora, 8 de agosto de 2019, https://www.noticias-ahora.com/sedo-dominios-internet-venezuela.

<sup>49</sup> El Nacional, "Transferwise Suspenderá Servicios en Venezuela Desde el 21 de Octubre," El Nacional, 8 de octubre de 2019, https://www.elnacional.com/economia/transferwise-suspendera-servicios-en-venezuela-desde-el-21-de-octubre/.

del Banco de Venezuela, el banco comercial más grande del país, que representa el 44 por ciento de todos los depósitos en el mismo.<sup>50</sup>

El sobrecumplimiento de las sanciones también ha afectado directamente el funcionamiento de las agencias humanitarias. En marzo de 2019, Cecodap, un grupo de defensa de los niños venezolanos, cerró sus cuentas bancarias sin explicación en lo que su presidente dijo que eran decisiones probablemente relacionadas con sanciones. Feliciano Reyna, el fundador de Acción Solidaria, una organización que distribuye medicamentos y equipos médicos en Venezuela, le dijo al Wall Street Journal en agosto de 2019 que el banco le había pedido repetidamente a su organización que respondiera preguntas sobre sus transacciones y actividades comerciales, imponiendo importantes cargas adicionales para el personal.<sup>51</sup>

Los impactos humanitarios no siempre se derivan directamente de las sanciones, sino que a veces son generados más bien por las implicaciones directas de otras medidas gubernamentales. Un ejemplo destacado es la incapacidad del gobierno para continuar financiando cirugías de trasplante para cientos de niños pacientes de cáncer y otras enfermedades potencialmente mortales a través de la fundación Simón Bolívar, el ente filantrópico de CITGO Petroleum Corporation, propiedad de PDVSA. Según una declaración de julio de 2021 de seis expertos de las Naciones Unidas, la suspensión del programa debido a la falta de voluntad de las instituciones financieras para procesar los pagos del estado venezolano había provocado la muerte de 14 niños entre 2017 y 2020. En este caso, la restricción vinculante no es incapacidad para transferir fondos, ya que CITGO tiene una licencia para sus operaciones diarias, sino la falta de control por parte de la administración de Maduro sobre CITGO como consecuencia del reconocimiento de la presidencia interina de Guaidó por parte de Estados Unidos. Sa

Como casi siempre ocurre con otros casos de sanciones, el gobierno de EE. UU. ha emitido una serie de licencias destinadas a garantizar que las operaciones humanitarias estén exentas del impacto de las sanciones. Las limitaciones de estas excepciones son bien conocidas: es difícil para los actores humanitarios estructurar actividades y procesar fondos sin incurrir en sanciones y más difícil aún convencer a las instituciones financieras de que es así efectivamente.<sup>54</sup> En el caso de Venezuela, el reconocimiento añade otra capa al problema. Debido a que el gobierno de Maduro no tiene la autoridad legal, desde el punto de vista de la ley de los EE. UU., para realizar transacciones en representación del gobierno venezolano, entonces cualquier transacción, incluso indirectamente relacionada con el

<sup>50</sup> Sudeban, "Estadisticas," marzo de 2021; Jose Antonio Lanz, "Paxful Prohibe Intercambiar Bitcoin a Través del Banco de Venezuela," Decrypt, 11 de junio de 2020, https://decrypt.co/es/32024/paxful-prohibe-intercambios-bitcoin-banco-devenezuela-sanciones-trump.

<sup>51</sup> Kristin Broughton and Dylan Tokar, "Humanitarian Groups Face Banking Challenges as Venezuelan Sanctions Escalate," Wall Street Journal, 16 de agosto de 2019.

<sup>52</sup> Oficina de Derechos Humanos de la ONU del Alto Comisionado, "Venezuela: Save Lives of Cancer Patients Endangered by U.S. Sanctions - Experts," 21 de julio de 2021, https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews. aspx?NewsID=27328&LangID=E.

<sup>53</sup> CITGO, "CITGO Simón Bolívar Foundation Responds to False Maduro Regime Accusations," News Release, 2020, https://www.citgo.com/press/news-room/news-room/2020/citgo-simon-bolivar-foundation-responds-to-false-maduro-regime-accusations. (La administración de Guaidó no ha explicado por qué no continuó financiando el programa, sin embargo, el hecho de que los beneficiarios estuvieran ubicados en Venezuela probablemente fue un impedimento. La administración de Guaidó también rechazó las acusaciones de Maduro de mala gestión de la fundación). Julio Borges (@JulioBorges), Twitter, 22 de enero de 2021, https://twitter.com/JulioBorges/status/1352602589494439936. (En enero de 2021, el comisionado de Relaciones Exteriores de Guaidó, Julio Borges, afirmó a través de un mensaje en Twitter que el gobierno interino estaba en la obligación de ofrecer una explicación transparente de todos los "casos que han generado dudas en la opinión pública", entre ellos la Fundación Simón Bolívar).

<sup>54</sup> Ver por ejemplo: Centro Carter, "Navigating Humanitarian Exceptions to Sanctions Against Syria Challenges and Recommendations," octubre de 2020, https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict\_resolution/syria-conflict/%20navigating-humanitarian-exceptions-in-syria-oct2020.pdf; Justine Walker, "Navigating Humanitarian Exceptions regarding International Sanctions," In-House Community, 14 de abril de 2020, https://www.inhousecommunity.com/article/navigatinghumanitarian-exceptions/; Alice Debarre, "Safeguarding Humanitarian Action in Sanctions Regimes," Instituto Internacional de la Paz, 24 de junio de 2019, https://www.ipinst.org/2019/06/safeguarding-humanitarian-action-in-sanctions-regimes.

gobierno venezolano encabezado por Maduro, es técnicamente una operación de lavado de dinero. Por lo tanto, los bancos estadounidenses están legalmente imposibilitados de procesar o incluso facilitar indirectamente las transacciones del gobierno de Maduro, independientemente de si existen excepciones humanitarias o no.

Es difícil cuantificar el efecto agregado de todas estas restricciones. Quizás uno de los signos más importantes de su relevancia es la frecuencia con la que los actores económicos y humanitarios clave los mencionan en los debates políticos y normativos. Ricardo Cussano, ex presidente de Fedecámaras, la federación empresarial nacional, una organización que durante las últimas dos décadas ha tomado posiciones firmes contra los gobiernos de Chávez y Maduro, afirmó que las sanciones de Estados Unidos habían sido "tan nefastas como las expropiaciones de 2007–08 "55" y que "afectan a las personas y empresarios que no tienen nada que ver con las políticas desarrolladas por Maduro."56 En diciembre de 2019, la Jefa de Derechos Humanos de la ONU, Michelle Bachelet, afirmó que su oficina "ha recibido información de que el cumplimiento de las recientes sanciones económicas sigue teniendo un impacto negativo en la economía y los servicios públicos en todos los niveles."57

Lo más sorprendente es que una abrumadora mayoría de venezolanos rechaza las sanciones económicas, mientras que una pluralidad apoya las sanciones personales y estaría de acuerdo con usarlas como palanca para encontrar una solución negociada a la crisis del país (Tabla 6). En una encuesta de agosto de 2021 realizada por la encuestadora local Datanálisis, el 76,4 % de los encuestados dijo que no estaba de acuerdo con las sanciones petroleras de Estados Unidos a Venezuela (el 16,8 % expresó su apoyo). En contraste, el 43,4 por ciento apoyó las sanciones personales impuestas en relación con delitos personales, mientras que el 35,0 por ciento se opuso. El 68,4 por ciento apoya que se flexibilicen las sanciones para hacer frente a la crisis humanitaria y el 51,8 por ciento apoyaría su uso para negociar mejores condiciones para las próximas elecciones regionales. El 78 % dijo que las sanciones habían sido perjudiciales para el país (el 5,8 % consideró que fueron beneficiosas), mientras que el 62,8 % afirmó haberse visto directamente afectado negativamente por las sanciones. Vale la pena resaltar que los encuestados en esta encuesta también son muy críticos con Maduro —el 79,4 % ve negativamente su gestión y el 88,4 % ve negativamente la situación del país— por lo que la fuerte oposición a las sanciones económicas no parece provenir del temor a expresar puntos de vista diferentes a los del gobierno.<sup>58</sup>

<sup>55 &</sup>quot;Fedecámaras: Las Sanciones de EEUU Fueron Tan Nefastas Como las Expropiaciones," Tal Cual Digital, 10 de diciembre de 2019, https://talcualdigital.com/ricardo-cusanno-las-sanciones-de-eeuu-fueron-tan-nefastas-como-las-expropiaciones/.

<sup>56</sup> El Pitazo (@ElPitazoTV), Twitter, 18 de febrero 2020, https://twitter.com/ElPitazoTV/status/1229877907054563331?s=20

<sup>57</sup> Oficina de Derechos Humanos de la ONU del Alto Comisionado, "Venezuela: High Commissioner Bachelet Details Plans for New Human Rights Assistance," 18 de diciembre de 2019, https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews. aspx?NewsID=25438&LangID=E.

<sup>58</sup> Todos los resultados son de Datanálisis (Informe Omnibus, agosto 2021), excepto la pregunta sobre el efecto personal de las sanciones, que es de Datanálisis (Informe Omnibus, octubre 2019).

Tabla 6. Actitudes venezolanas hacia las sanciones, temas relacionados

Pregunta	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Muy de acuerdo	Ns/Nc
¿Está usted de acuerdo con las sanciones petroleras impuestas por Estados Unidos a Venezuela?	76,	,4%	-	16,8%		6,8%
¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con las sanciones personales?	12,2%	22,8%	13,4%	25,8%	17,6%	8,2%
¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con que las sanciones económicas y financieras del país puedan relajarse con fines humanitarios?	1,6%	13,8%	10,4%	52,4%	16,0%	5,8%
¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo estaría usted con que se negocie la flexibilización de sanciones económicas a cambio de condiciones electorales para las regionales?	6,4%	19,0%	14,8%	38,4%	13,4%	8,0%
Pregunta	Perjudiciales	Perjudiciales pero necesarias para cambiar d	No tendrían ningun efecto en lo que pasará		sas para el sís	Ns/Nc
Con respecto a las sanciones económicas, petroleras y financieras aplicadas por diversos países para cambiar el gobierno de Nicolás Maduro, usted cree que serán	63,0%	20,8%	9,0%	3,4%		3,8%
Pregunta	No votaría por él/ella	De forma negativa pero no decisiva	No influiría en mi decisión	De forma positiva pero no decisiva	Votaría por él/ ella	Ns/Nc
¿Cómo influiría su intención de voto si un candidato que se presenta a un cargo de elección popular ha manifestado públicamente su apoyo a las sanciones de Estados Unidos a Venezuela?	29,2%	11,0%	32,0%	8,4%	3,2%	16,2%
Pregunta	Neg	ativo	Neutral	Positivo		Ns/Nc
¿Qué tipo de impacto considera usted que han tenido las sanciones de Estados Unidos contra el gobierno de Nicolás Maduro en la economía venezolana?	71,	2%	17,8%	4,6	6%	6,4%
¿Cóm evalúa Ud. La labor de Nicolás Maduro por el bienestar del país?	79	,4%	-	16,8%		3,8%
¿Cómo evalúa usted la situación del país en la actualidad?	88	,4%	·	11,4%		0,2%
¿Cómo evalua el efecto de las sanciones de EE.UU. A Venezuela sobre usted? (Octubre 2019)	62,	.8%	25,6%	5,1%		6,5%

Fuente: Datanálisis, Informe Omnibus octubre 2019 e Informe Omnibus agosto 2021. Todas las preguntas son de la encuesta de agosto de 2021 excepto la última que es de octubre de 2019. La encuesta de agosto de 2021 tiene una muestra de 500 encuestados y un margen de error de ±4,38 por ciento. La encuesta de octubre de 2019 tiene un tamaño de muestra de 800 encuestados y un margen de error de ±3,46 por ciento.

# Efectos sobre indicadores socioeconómicos

Penezuela tiene data reciente limitada sobre muchos indicadores socioeconómicos, reflejando una reticencia generalizada, por parte de las entidades oficiales, de publicar datos. Además, la poca data que aún es publicada es de indicadores que aún no muestran deterioro significativo, ofreciéndonos una imagen algo sesgada de la evolución en las condiciones de vida. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadísticas no ha publicado estimaciones de pobreza de ingreso desde la primera mitad de 2015, aunque ha actualizado su medición del coeficiente de Gini, que usa la misma data para su cálculo y muestra una caída sostenida en la desigualdad, hasta 2020.

Por otro lado, no es difícil inferir que la mayoría de los indicadores socioeconómicos deben haber deteriorado rápidamente en los últimos años, en línea con la caída en el ingreso per cápita. Hay literatura extensa sobre los vínculos entre el PIB per cápita y la gran cantidad de indicadores de salud y otros estándares de vida más amplios. <sup>59</sup> Casi toda la variación de condiciones de salud entre países puede explicarse por ingreso per cápita u otros indicadores socioeconómicos que no varían en períodos cortos de tiempo. <sup>60</sup> Data de serie de tiempo pasada sobre indicadores socioeconómicos de Venezuela también muestra una fuerte correlación con la mayoría de los indicadores de ingreso. Con un colapso en el PIB tal como el que se vio en el período 2012-2020, sería sorprendente que esta caída no se reflejara sobre medidas más amplias de estándares de vida.

Los patrones observados en la data de emigración son ciertamente consistentes con la idea de que la contracción económica del país ha causado dificultades significativas entre los que vivían en Venezuela. En el curso de los últimos 5 años, 4.8 millones de personas han dejado el país, un número equivalente al 16,0 por ciento de la población del país en 2015. La emigración parece haber alcanzado su mayor intensidad en 2018, cuando 2.3 millones de personas se fueron en un solo año, como vemos en la tabla 7. No sorprende que este sea también el año que sigue las primeras sanciones financieras, el inicio del colapso de la producción petrolera de Venezuela, y el primer año completo de hiperinflación.

Un patrón similar, con algunas características interesantes, está presente en la data de mortalidad de infantes menores a 5 años y neonatos coleccionada por el Grupo Inter-Agencia para la Estimación de la Mortalidad Infantil (IGME) de las Naciones Unidas y obtenida de autoridades venezolanas. La figura 4 muestra la serie de tiempo, que incluye data hasta 2018 junto con estimaciones de IGME. La data muestra un fuerte incremento en 2016, que rompe el patrón de declive de largo plazo. De cierta forma es interesante que la serie oficial también muestra cierta mejora en 2017 y 2018 relativo a 2016, aunque las estimaciones basadas en modelos de IGME se mantienen estables.

<sup>59</sup> Lant Pritchett y Lawrence H. Summers, "Wealthier is Healthier," *Journal of Human Resources 31*, no. 4 (Otoño 1996): 841-868; United Nations Development Programme, *Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations – Pathways to Human Development*, 2010, http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2010.

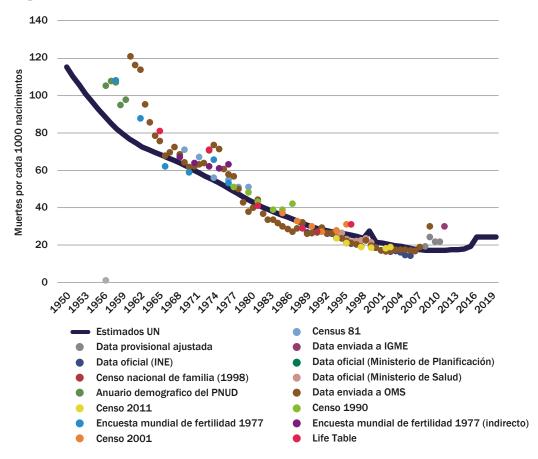
<sup>60</sup> Deon Filmer y Lant Pritchett, "The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter?" Social Science & Medicine 49, no. 10 (noviembre 1999): 1309-1323.

Tabla 7. Emigrantes venezolanos por país de destino

	2015	2017	2018	2019	2020	2021
Total	809,234	1,586,507	3,908,681	4,785,203	5,210,303	5,667,835
Colombia	162,397	544,065	1,237,030	1,630,903	1,771,501	1,742,927
Perú	2,351	26,239	768,148	863,613	1,043,460	1,049,970
Ecuador	8,901	39,519	263,000	385,042	431,230	432,866
Chile	8,001	119,051	288,233	371,163	457,324	457,324
Brasil	3,425	35,000	96,000	224,102	262,475	261,441
Argentina	12,856	57,127	130,000	145,000	179,203	174,333
Panamá	9,883	36,365	94,400	94,596	121,198	121,598
EEUU	255,520	290,224	351,144	351,144		
España	165,895	165,895	323,575			
Otros	180,005	273,022	357,151	719,640	943,912	1,427,376

Fuentes: cálculos propios, UNHCR-IOM Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela.

Figura 4. Estimaciones de mortalidad infantil, 1950-2019



Fuentes: cálculos propios, United Nations Interagency Group for Child Mortality Estimation.

Algunos autores han sugerido que aunque el grueso del deterioro de estos indicadores empezaron antes de las primeras sanciones en 2017, las sanciones no juegan un rol causal importante en su deterioro. Por ejemplo, Bahar et al. Argumentan que entre 2013 y 2016, previo a las primeras sanciones, las importaciones de comida cayeron por 71 por ciento, y el incremento en mortalidad infantil también precedió las primeras sanciones. Esto lleva a los autores a concluir que "más que ser un resultado de sanciones impuestas por los E.E.U.U., mucho del sufrimiento y devastación en Venezuela ha sido... Causado por aquellos en el poder." El argumento de precedencia temporal ha ganado amplia aceptación en círculos de hacedores de política y discusiones públicas. Cuando un relator especial de las Naciones Unidas visitó Venezuela para estudiar el efecto de las sanciones, una organización no gubernamental de derechos humanos que es fuertemente critica al gobierno lanzó la campaña con el hashtag #LaCrisisFuePrimero.

El argumento de las tendencias preexistentes es problemático por varias razones. La primera es empírica: simplemente no tenemos data de indicadores socioeconómicos para construir una adecuada medida de cuanto han deteriorado estos indicadores en el período post-sanciones, ni podemos afirmar que el deterioro post-sanciones ha terminado. En todo caso, la data que tenemos muestra lo contrario: de la contracción del 72 por ciento del ingreso per cápita entre 2012 y 2020, 46 puntos porcentuales, o alrededor de dos tercios, ocurrió entre 2016 y 2020, periodo durante el cual las sanciones estuvieron impuestas.

Más importante aún, la parte del deterioro de estándares de vida post-sanciones no es una medida precisa, ni siquiera un limite superior razonable, para el efecto de las sanciones. La razón es simple: para estimar el efecto de las sanciones, necesitamos comparar la evolución de los indicadores socioeconómicos que hubiésemos observados con un contrafactual de como hubiesen evolucionado sin sanciones. Para argumentar que el cambio post-sanciones es razonable para estimar o un limite superior para el efecto de las sanciones, tendríamos que argumentar que las condiciones socioeconómicas no habrían mejorado en la ausencia de sanciones desde 2017 en adelante. Aún así, como ya hemos visto, el período post—2016 fue de incremento en los precios petroleros en el cual los ingresos por exportaciones habrían probablemente aumentado significativamente si la producción petrolera no hubiese declinado. Si aceptamos la idea- que la evidencia discutida antes soporta fuertemente- que las sanciones afectaron negativamente la producción petrolera, entonces deberíamos aceptar que el escenario más probable para la economía venezolana en el período post-2016 en la ausencia de sanciones debe haber visto incrementos en los ingresos petroleros, recuperación económica, y en la mejora de indicadores socioeconómicos.

Visto de otro modo, lo que el deterioro pre-sanciones en estándares de vida nos muestra es que Venezuela sufrió un shock externo de gran magnitud cuando los precios petroleros cayeron durante el período 2014–2016. Ciertamente, la contracción de 2014–2016 puede y debe ser atribuida a malas políticas, porque refleja la inexistencia de *buffers* contra el shock resultante de el gasto excesivo del gobierno durante periodos de precios petroleros altos. Pero el hecho de que la economía se contrajo en un período previos a las sanciones nos dice poco de el efecto que las sanciones tuvieron en los siguientes años. Este es el caso en mayor medida dado que hay buenas razones por las que pudimos haber esperado que la economía o se estabilizara, o se recobrara, en la ausencia de sanciones.

Los fenómenos sociales y económicos son obviamente multi-causales, así que no hay razón por las que las sanciones y el mal manejo no pueden, ambos, contribuir significativamente al colapso económico

<sup>61</sup> Ver, por ejemplo, Dany Bahar, "Chavismo is the Worst of All Sanctions: The Evidence Behind the Humanitarian Catastrophe in Venezuela" Brookings Institution, 22 de mayo de 2019, https://www.brookings.edu/blog/up-front/2019/05/22/chavismo-is-the-worst-of-all-sanctions-the-evidence-behind-the-humanitarian-catastrophe-in-venezuela/; Hausmann and Muci, "Don't Blame Washington for Venezuela's Oil Woes;" and Kenneth Rapoza, "No, U.S. Sanctions Are Not Killing Venezuela. Maduro is," Forbes, 22 fde mayo de 2019, https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2019/05/03/no-u-s-sanctions-are-not-killing-venezuela-maduro-is/?sh=6d8428334343.

<sup>62</sup> Bahar et al., "Impact of the 2017 Sanctions on Venezuela," p.9.

de Venezuela. Aún así la estimación de la magnitud del efecto causado por factores además de las sanciones no necesariamente es indicativo de la cuestión de interés de este estudio, que es la magnitud del efecto de las sanciones sobre estos resultados.

Por el contrario, los intentos de tratar discusiones sobre la incidencia de sanciones por referencia a la magnitud de los efectos de otras causas incorrectamente junta dos elementos: aquel del efecto absoluto de las sanciones y su efecto relativo a las otras causas. Los efectos relativos son mucho más difíciles de estimar que los absolutos, puesto que requieren identificar adecuadamente la contribución de varias otras causas. <sup>63</sup> Hasta donde sé, no se ha hecho ningún intento serio de estimar el efecto relativo de las sanciones. En cambio, las contribuciones vistas en este escrito se relacionan solamente con la magnitud de los efectos absolutos.

Este matiz metodológico, sin embargo, tiene tremendos efectos en la interpretación de la investigación sobre un debate altamente politizado. No es inusual -de hecho, bastante frecuente- encontrar autores criticados por culpar a las sanciones de la crisis. Bahar, por ejemplo, caracteriza a Weisbrot y a Sachs como que están "culpando del daño a agentes distintos de Maduro y el gobierno chavista." Aún y si aceptamos que el ejercicio positivo de estimación de parámetros nos permite adjudicar culpas, hacerlo requeriría una estimación de efectos relativos y no absolutos, que ni Weisbrot y Sachs, ni Bahar han hecho.

Responder a estimados de los efectos negativos de las sanciones al resaltar el efecto negativo de otros factores es simplemente una variante de la bien conocida falacia del hombre de paja: cambiar un argumento válido con uno falso que es más fácil de refutar, aunque se pierde la oportunidad de lidiar con la sustancia del argumento válido en cuestión. En otras palabras, el argumento "las sanciones han contribuido significativamente a la crisis de Venezuela" es reemplazado por le falso argumento "las sanciones son la única causa de la crisis de Venezuela", que luego es fácilmente refutado al apuntar a otras causas. Lamentablemente, las falacias del hombre de paja pueden ser muy efectivas a nivel retórico, y entonces no es sorprendente ver que sean usadas repetidas veces en numerosos debates de política. Discusiones sobre el impacto de las sanciones en Venezuela no son una excepción.

En todo caso, desde el punto de vista de la toma de decisiones internacional y el diseño de políticas de países que sancionan, no es claro que el debate sobre las atribuciones relativas de responsabilidades en la crisis del país sea de mucha relevancia. Lo que es relevante es la estimación de la magnitud del efecto de las sanciones sobre los estándares de vida del país, y las formas en que estas intervenciones de política pueden ser rediseñadas para atenuar esos efectos negativos. Se puede presumir que la comunidad internacional está interesada en diseñar intervenciones de política que no van a hacer más daño al bienestar de los venezolanos, en vez de simplemente argumentar que no están causando tanto daño como Maduro.

<sup>63</sup> En algunos diseños de investigación (por ejemplo, mínimos cuadrados ordinaries con regresores correlacionados) los efectos absolutos no pueden ser estimados sin tomar en cuenta otras potenciales causas por el sesgo de variable omitida. Sin embargo, este no es el caso para métodos de identificación cuasiexperimental (por ejemplo, variables instrumentales, diferencias-en-diferencias), que se enfocan en aislar el efecto de causas específicas.

<sup>64</sup> Bahar, "Chavismo Is the Worst of All Sanctions"; Weisbrot and Sachs, "Economic Sanctions as Collective Punishment."

<sup>65</sup> Hay una distinción entre un ejercicio de economía positive, que es la identificación del efecto causal potencial y la asignación normativa de culpa y responsabilidad, que es un problema ético complejo. La decisión de un juez de sentenciar a un criminal a muerte-o las acciones de un ejecutor de ejecutar la sentencia- puede causar la muerte del convicto, pero pocos dirían que el juez o el ejecutor deben ser culpados por esa muerte.

# Reformando las políticas de estado en torno a Venezuela

n este estudio he argumentado que la evidencia preponderante fuertemente da soporte a la afirmación de que las sanciones económicas y otras formas de política de estado económica apuntadas al gobierno venezolano han impactado fuertemente las condiciones económicas y humanitarias del país. Aunque ciertamente hay alguna variación entre estimaciones y espacio para interpretaciones distintas de la data, es difícil negar que han tenido un considerable impacto negativo en las condiciones de vida del país.

Como corregir esto es una pregunta mucho más difícil de responder. También he argumentado que los muchos efectos sobre la economía del país vienen de la interacción y combinaciones de sanciones y otras medidas de política de estado, algunas de las cuales probablemente no se revertirán en la ausencia de cambios políticos mayores. Además, estas acciones han sido tomadas en un contexto más general de toxificación del a economía -esto es, de un incremento de los costos reputacionales y regulatorios de relacionarse o que se perciba como que se están estableciendo relaciones con el gobierno de Venezuela-un proceso que los hacedores de política tienen una limitada capacidad para reversar.

Aún así, estas realidades no dejan a los hacedores de políticas sin medidas para atenuar el efecto colateral de las sanciones y otras medidas de política de estado sobre los venezolanos. En esta última sección, presento varios principios que pueden servir como guía para una reforma del sistema.

#### Reinsertar a Venezuela en la economía global a través de un programa de petróleo-por-esenciales.

La crisis humanitaria de Venezuela es consecuencia de una crisis económica de gran escala. La crisis económica es además el resultado de la desconexión de los vínculos comerciales y financieros de Venezuela con la economía global. Muy parecido a lo que ocurrió en Irak en la década de los 90, es imposible tratar la crisis humanitaria venezolana sin recuperar la capacidad económica nacional para generar ingresos por exportaciones necesarios para pagar importaciones de bienes esenciales. Cualquier intento serio de proteger a los venezolanos del daño colateral de su crisis política requerirá el diseño de un mecanismo que permita a Venezuela recuperar su acceso a los mercados petroleros globales.

La idea de un programa de petróleo por alimentos o petróleo por esenciales ha sido sugerido desde la adopción de sanciones petroleras en 2019.<sup>66</sup> Dos propuestas detalladas han sido planteadas por

<sup>66</sup> Rodríguez, "Sanctions and the Venezuelan Economy"; Dorothy Kronick, "A Backup Plan Is Needed to Prevent Venezuelan Famine," New York Times, 28 de febrero de 2019, https://www.nytimes.com/2019/02/28/opinion/venezuela-maduro-famine. html; Chris Murphy, "Murphy Univision Op-Ed: Trump Administration Failed with Its Venezuela Policy, Here's How to Fix It," 21 de noviembre de 2019, https://www.murphy.senate.gov/newsroom/press-releases/-murphy-univision-op-ed-trump-administration-failed-with-its-venezuela-policy-heres-how-to-fix-it; Nicholas Kristof, "Venezuela's Kids Are Dying. Are We Responsible?" New York Times, 23 de noviembre 2019, https://www.nytimes.com/2019/11/23/opinion/sunday/venezuela-us-sanctions.html?; y Ibsen Martinez, "Venezuela: ¿petróleo por alimentos?" New York Times, 19 de enero de 2021, https://www.nytimes.com/es/2021/01/19/espanol/opinion/biden-venezuela-petroleo.html.

actores no-gubernamentales.<sup>67</sup> Entre los retos clave están evitar los problemas de diseño que llevaron a que la corrupción asociada con el programa de Irak. El trabajo de las comisiones Volcker<sup>68</sup> y Duelfer<sup>69</sup> que estudian las fallas de ese programa dan luces sobre como esto se puede hacer. Por ejemplo, un cuerpo imparcial, en vez de un gobierno sancionado, debe estar a cargo de asignar los contratos de ventas petroleras para evitar que el gobierno coleccione pagos informales por tales asignaciones.

Para que un programa de petróleo por esenciales contribuya a solventar la crisis humanitaria y económica del país, su lanzamiento debe llevar a una recuperación significativa en la producción petrolera. La experiencia previa con economías sancionadas ha sido de recuperaciones fuertes en la producción al aumentar o flexibilizar sanciones sugiere que es razonable esperar que pase lo mismo con la adopción de un programa de petróleo por esenciales en el caso de Venezuela. Tomando eso en cuenta, sería sabio tomar precauciones respecto a la capacidad de recuperación de la producción dado el actual estado de la industria petrolera venezolana. Aún así, los mismos acuerdos de gobernanza de un programa de petróleo por esenciales pudiesen ser usados para administrar el uso de fondos o depósitos bloqueados, o que puedan ser obtenidos a través de instituciones internacionales (ver tabla 4) en aras de dirigirlos a la compra de bienes e inputs esenciales para enfrentar la crisis humanitaria del país.

Dar un fuerte soporte a acuerdos políticos humanitarios. Por las razones discutidas en las páginas anteriores, las sanciones no son la única restricción que existe sobre la reinserción de Venezuela en la economía global. Aún y si todas las sanciones fuesen levantadas, el país no podría exportar a los Estados Unidos, acceder a bancos multilaterales o mercados de capital o mover fondos a través del grueso del sistema financiero global. Esto es porque cada una de estas acciones requeriría aprobación del gobierno de Guaidó, que es reconocido como el gobierno de Venezuela por los Estados Unidos, Reino Unido, y varios otros países clave. Luego, exceptuando el improbable escenario de que tales naciones pudiesen reconocer a Maduro de nuevo, algún tipo de acuerdo político sería necesario para tomar ventaja de cualquier flexibilidad del régimen de sanciones.

Entonces hacer las sanciones más flexibles para atenuar su impacto humanitario necesariamente va manoa-mano con lograr que las partes del conflicto político de Venezuela acuerden mecanismos para administrar conjuntamente -o delegar la administración de- los recursos obtenidos a través de estos programas.

Esto podría tomar forma con la creación de instituciones de co-gobernanza formadas por representativos del gobierno y la oposición para administrar el programa, así como también acordar mecanismos de supervisión. La comunidad internacional pudiese señalizar fuertemente su disposición a apoyar estos acuerdos de co-gobierno, por ejemplo, al prometer asistencia económica de organizaciones multilaterales.<sup>70</sup>

El incio reciente de negociaciones en ciudad de México entre la oposición y el gobierno de Maduro provee una oportunidad para avanzar en la creación de estos acuerdos de co-gobernanza. Un acuerdo parcial firmado el 9 de septiembre de 2021, respecto a medidas de protección social, creó la Mesa de Asistencia Social para tratar con temas relacionados a salud y nutrición, además de una comisión para estudiar el efecto del *overcompliance* de sanciones sobre la disponibilidad de recursos para financiar

<sup>67</sup> Oil for Venezuela, "A Humanitarian Oil Agreement for Venezuela: Protecting Venezuelans from the Collateral Impact of the Political Crisis," octubre 2019, https://en.oilforvenezuela.org/pdf/Humanitarian\_Oil\_Agreement-October2019.pdf; Boston Group, "Mecanismo Venezolano de Venta de Petróleo para la Ejecución de Proyectos Humanitarios a través de Organismos Multilaterales (ONU)" (manuscrito no publicado, mayo 2021).

<sup>68</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, Paul Volcker, Chairman, Manipulation of the Oil-for-Food Programme by the Iraqi Regime, 27 October 2005.

<sup>69</sup> Charles Duelfer, Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI [Director of Central Intelligence] on Iraq's WMD [Weapons of Mass Destruction], 3 Volumes (Baghdad, Iraq: Central Intelligence Agency, September 2004)

<sup>70</sup> Jeffrey D. Sachs y Francisco Rodríguez, "A Pandemic Is No Time for U.S. Economic Sanctions," Project Syndicate, 25 March 2020, https://www.project-syndicate.org/commentary/economic-sanctions-during-pandemic-immoral-american-policy-byjeffrey-d-sachs-and-francisco-rodr-guez-3-2020-03.

iniciativas de asistencia social.<sup>71</sup> Las partes también acordaron una agenda para futuras discusiones que incluirán el acceso a DEGs del FMI.

Por ahora, cualquier progreso adicional está estancado luego de que el gobierno de Maduro suspendiera su participación en las discusiones, acusando a los Estados Unidos de violar la inmunidad diplomática de un enviado. No es atípico que las negociaciones en entornos altamente polarizados se topen con obstáculos y que las discusiones en México sean en si mismas el reinicio de discusiones mediadas por Noruega que empezaron en mayo de 2019. Es razonable esperar que estas negociaciones -o alguna variante- continúen, potencialmente creando un marco para un acuerdo humanitario. Quizá paradójicamente, también hay fuertes incentivos para que las partes alcancen acuerdos sobre la protección de activos petroleros fuera de territorio venezolano, dado que en la ausencia de acuerdos pudiesen ser probablemente tomados por acreedores. La exigencia de incorporar otros grupos de oposición y de la sociedad civil en las negociaciones debería considerarse seriamente, especialmente a la luz de los resultados de las elecciones regionales recientes en las que tres de cada cinco votos que no estaban a favor del gobierno fueron a movimientos de la oposición que no están representados en las discusiones en México.

**Emitir guías claras para reducir incentivos para overcompliance.** Aunque el overcompliance por instituciones involucradas en transacciones relacionadas con Venezuela probablemente persistirá en cualquier escenario, lineamientos más claros de parte de OFAC pudiesen ayudar a reducir sus efectos adversos. Dado que estos lineamientos deben ser dados de vez en cuando sobre la base de cada caso que se presente, la OFAC debe dedicar más recursos a desarrollar la capacidad para responder rápido y proactivamente a preguntas relacionadas con compliance de instituciones financieras, posiblemente estableciendo un procedimiento fast-track para casos humanitarios.

OFAC, en vez de las instituciones financieras, debería asumir la carga de establecer si hay razones para bloquear transacciones por actores humanitarios. Una forma de hacer eso es que OFAC emita una lista de organizaciones que tienen permitido desarrollar programas humanitarios en Venezuela y por el cual los bancos pueden estar autorizados a aprobar transacciones con requisitos menos estrictos que aquellos adoptados para entidades fuera de la lista. En cooperación con las instituciones financieras, la OFAC debería hacer auditorías aleatorias de entidades en la lista para detectar posibles cambios de conducta.

Otra dimensión en la que OFAC puede mejorar su aproximación puede ser al delimitar claramente el efecto de las sanciones personales de aquellas sanciones sectoriales o sanciones de gobierno y sus entidades. Las interpretaciones actuales de OFAC prohíben negociaciones con una persona bloqueada aún y si esa persona está actuando en nombre de una entidad no bloqueada. Esto es extremadamente problemático porque impide que individuos sujetos a sanciones personales puedan actuar en nombre de una agencia de gobierno. Esta confusión con las decisiones destinadas a restringir transacciones personales con aquellos que son relevantes a las acciones de los gobiernos contribuye a confundir las causas y procesos asociados a las sanciones y generan incentivos para overcompliance. No hay razón legal por la cual una sanción puesta sobre un individuo debería restringir la habilidad de un estado de funcionar. En otras

<sup>71</sup> Una declaración conjunta por las partes venezolanas siguió la segunda ronda de negociaciones en ciudad de México, 6 al 9 de septiembre de 2021, facilitado por Noruega y acompañado por Holanda y Rusia. Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, "Acuerdo Parcial para la Protección del Pueblo Venezolano," septiembre 2021, https://www.regjeringen.no/contentassets/19c6154838324e1d935e6108998e935b/acuerdo-parcial-para-la-proteccion-social-del-pueblo-venezolano.pdf.

<sup>72</sup> The case is USA v. Saab Moran et al, No. 1:19-cr-20450 (FLA. 25 July 2019). Saab, a Colombian businessman indicted for money laundering in the United States, was detained while in transit in Cape Verde and extradited to the United States. Venezuela claims that Saab was a diplomatic envoy to Iran, but both Cape Verde and the United States refused to recognize his diplomatic status. The case illustrates the complex implications of nonrecognition, including the fact that it allows host states to ignore any diplomatic status granted to envoys of the nonrecognized government.

<sup>73</sup> Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury, "Entities Owned by Blocked Persons (50% Rule)," 13 de agosto de 2014, https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/400.

palabras, si OFAC quiere impedir transacciones por una agencia de gobierno, puede hacerlo directamente al sancionar la agencia, en vez de imponer una sanción sobre individuos por esta actividad.

**Distinguir entra sanciones estratégicas y no estratégicas.** Grosso modo, hay dos razones por las que tiene sentido que los gobiernos usen sanciones. Una de ellas es como sustituto para aplicación de la ley cuando el gobierno que las impone cree que tiene una obligación de castigar violaciones de derechos humanos y corrupción en países que no tienen un sistema judicial lo suficientemente robusto para hacerlo por ellos mismos. <sup>74</sup> Otra es la política como herramienta para ser usada en tratar con objetivos de política exterior y crear incentivos selectivos que sirvan para inducir ciertas acciones por parte de los entes sancionados. <sup>75</sup> Estos dos objetivos pueden ser y frecuentemente están contrapuestos. Cuando las sanciones se usan para castigar personas responsables de ciertos crímenes, entonces cuesta prometer creíblemente que las sanciones serán levantadas si la persona cambia su conducta. En toras palabras, se usan sanciones estratégicamente para extraer concesiones en conflictos con la creencia profunda de que la justicia debería ser ciega a consideraciones estratégicas. Esto hace que las sanciones pierdan su capacidad de ser usadas como herramienta creíble para negociar cambios de política.

Una forma de lidiar con este hecho es delimitar claramente entre los distintos usos de las sanciones al crear dos regímenes: una estratégico y otro no estratégico. La principal diferencia es que las sanciones estratégicas pueden ser fácilmente reversadas, mientras que la barra es mucho mayor para reversar sanciones no estratégicas. Las sanciones estratégicas deben ser levantadas en cuanto las condiciones asociadas al cambio de conducta han sido verificadas. Por otro lado, debería haber una presunción de que las sanciones no estratégicas son irreversibles y no serán levantadas a menos que la persona sea exonerada por una corte competente y creíble cuando tal corte sea capaz de funcionar. La creación de estas dos vías permitiría fortalecer incentivos para un cambio de conducta asociado a sanciones reversibles. También permitiría a quienes se benefician de un relajamiento de sanciones beneficiarse de una más rápida detoxificación (porque la señal de que las sanciones son reversibles servirá como señal de que no hay evidencia fuerte de actividad criminal).

En el caso de las sanciones no estratégicas (p.e. irreversibles) que están fuertemente vinculadas a supuesta actividad criminal, el país que sanciona puede hacer mayores esfuerzos para involucrar a las fuerzas de orden público para poder acusar a los potenciales criminales. En el caso de alegatos de corrupción, esto se puede hacer a través de la Foreign Corrupt Practices Act en los Estados Unidos si el sistema financiero de ese país fue usado para blanqueamiento de capitales. En otros casos, los Estados Unidos pueden activamente trabajar junto con el Tribunal Supremo en el Exilio y la Oficina del Fiscal General de la República, dado que ambos son reconocidos por la administración Guaidó, y colaborar para que puedan construir los casos necesarios.

De forma alternativa, la creación de una autoridad judicial venezolana transitoria que pudiese lidiar con estos casos puede discutirse en negociaciones entre gobierno y oposición. La creación de una autoridad judicial transicional en el marco de negociaciones políticas amplias entre las partes puede servir para dar un primer paso hacia la creación de un sistema de justicia transicional más solido que opere en el país una vez sea posible una transición política.

Buscar convergencia multilateral en temas clave, incluyendo reconocimiento de gobierno. Los Estados Unidos son un *outlier* respecto a la comunidad internacional en dos aspectos clave: es el único país que ha impuesto sanciones económicas (distintas de las personales) sobre Venezuela y uno de los pocos países que no tiene relaciones diplomáticas formales con el gobierno de Maduro. La mayoría de los países europeos, aunque han reconocido formalmente a la administración interina de Guaidó en el pasado, han mantenido relaciones diplomáticas con el gobierno de Maduro en la práctica. El argumento

<sup>74</sup> Cécile Fabre, Economic Statecraft: Human Rights, Sanctions, and Conditionality (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018).

<sup>75</sup> David Baldwin, Economic Statecraft (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2020).

a favor de tal enfoque es fuerte, dado que relacionarse con gobiernos que tienen control territorial es un prerrequisito de cualquier estrategia para salvaguardar ciudadanos americanos e intereses en el extranjero. También hay costos considerables para la comunidad emigrante de Venezuela y la economía del país dado que no hay acceso a servicios provistos por embajadas y consulados.

Los Estados Unidos deberían buscar converger con sus socios multilaterales, especialmente Europa y otros países Latinoamericanos, en un marco común para Venezuela. Esto pudiese incluir un levantamiento de sanciones dirigidas a la economía venezolana mientras se concentran en sanciones personales -aunque, como apuntamos antes, tal decisión requeriría acuerdos políticos humanitarios más amplios para ser efectiva. También requeriría reevaluar la decisión de reconocer el gobierno interino en su actual forma.

Los argumentos políticos y legales a favor del reconocimiento del actual gobierno interino se han tornado incrementalmente tenues luego de que expiró el período constitucional de la Asamblea Nacional electa en 2015. Los resultados de las elecciones regionales de noviembre, en las cuales los partidos de oposición que no apoyan a Guaidó recibieron 3 de cada 5 votos opositores, sugieren que es tiempo de repensar el concepto de gobierno interino y buscar reemplazarlo con acuerdos que sean más representativos de la pluralidad de puntos de vista políticos en Venezuela. Un posible enfoque pudiese ser dar apoyo a negociaciones políticas que permitan la sustitución del gobierno interino por un cuerpo con participación más amplia de todos los grupos políticos, incluyendo el chavismo, con la función exclusiva de proteger los activos y conducir las relaciones diplomáticas con aquellos gobiernos que no se relacionan con el régimen de Maduro.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Francisco Rodríguez, "What should be done with Venezuela's interim government?," 17 de noviembre de 2021, https://franciscorodriguez.net/2021/11/17/what-should-be-done-with-venezuelas-interim-government/.



The Sanctions & Security Research Project is a leading source of scholarly expertise and analysis on the use of economic sanctions and incentives as instruments of peacemaking and international law enforcement. The project was designed as a research collaboration between the University of Notre Dame and the Fourth Freedom Forum of Goshen, Indiana, and provides research, consulting services, and policy recommendations to governments and organizations seeking to make sanctions and incentives more effective ways to resolve conflict and enforce international norms. The project devotes special attention to United Nations sanctions, especially for controlling nuclear weapons proliferation.



