



SANCIONES DE ESTADOS UNIDOS A VENEZUELA: ALTERNATIVAS A LA MÁXIMA PRESIÓN



Octubre 2020

SANCIONES DE ESTADOS UNIDOS A VENEZUELA: ALTERNATIVAS A LA MÁXIMA PRESIÓN

Octubre, 2020

Sobre Petróleo por Venezuela

Petróleo por Venezuela es una organización sin fines de lucro dedicada al estudio de iniciativas en políticas que puedan atender la crisis humanitaria de Venezuela sin que ello esté condicionado a la solución del conflicto político del país. Buscamos mecanismos despolitizados, transparentes y sostenibles que puedan sacar partido de la riqueza y potencial productivo del país para atender los problemas más urgentes que los venezolanos enfrentan hoy en día.

Equipo de Investigación para "Sanciones de Estados Unidos a Venezuela: alternativas a la máxima presión"

Francisco Rodríguez (Coordinador)

Adolfo De Lima

Juan Vera

INTRODUCCIÓN

La realidad es que la política adoptada por Estados Unidos hacia Venezuela durante los últimos cuatro años no ha logrado alcanzar los objetivos previstos. Venezuela no está más cerca que hace cuatro años de llegar a una solución pacífica a su crisis política. Se ha intensificado la violación de los derechos humanos y políticos, y la crisis económica y humanitaria ha alcanzado dimensiones que en aquel entonces parecían inimaginables. Si bien es difícil obtener datos precisos sobre las condiciones económicas y sociales, hay suficiente información para concluir que el país está al borde de una catástrofe humanitaria.

El objetivo de este documento es esbozar ideas para una posible reformulación de esa política. Estas propuestas tienen como objetivo iniciar una discusión necesaria sobre cómo rediseñar la política de Estados Unidos hacia Venezuela, para que ayude a poner al país en el camino de la redemocratización y proteja a los venezolanos más vulnerables de los efectos colaterales de la crisis política. Queremos iniciar una conversación que pueda servir como caja de resonancia para nuevas propuestas y pensamiento innovador en el tema.

Nuestro trabajo se basa en dos premisas. Primero, que las sanciones económicas deben flexibilizarse lo suficiente para dar cabida a excepciones humanitarias, genuinas y viables. Esto requerirá crear un espacio y apoyar las negociaciones en torno a los acuerdos humanitarios que involucren a las dos administraciones que disputan el control político del país. En segundo lugar, que la política estadounidense puede reformularse de modo que genere los incentivos correctos para una transición a la democracia.

Petróleo por Venezuela mantiene su compromiso de trabajar en propuestas que puedan ayudar a mejorar la vida de los venezolanos y contribuir a encontrar una solución pacífica a la crisis política del país.



Francisco Rodríguez

Director

Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN	3
SANCIONES DE ESTADOS UNIDOS A VENEZUELA: ALTERNATIVAS A LA MÁXIMA PRESIÓN.....	5
ENTENDIENDO LAS SANCIONES A VENEZUELA: UNA BREVE EXPLICACIÓN.....	7
UNA HOJA DE RUTA PARA FLEXIBILIZAR LAS SANCIONES A VENEZUELA	13

SANCIONES DE ESTADOS UNIDOS A VENEZUELA: ALTERNATIVAS A LA MÁXIMA PRESIÓN

Las sanciones han sido la herramienta principal en la campaña de "máxima presión" de la Administración Trump para lograr un cambio político en Venezuela. A medida que se acerca el 2021, y las falencias de la campaña de "máxima presión" se hacen más evidentes, el gobierno de Estados Unidos podría embarcarse en un ejercicio de repensar su política en Venezuela y eso incluye qué hacer con las sanciones existentes. El levantamiento de las sanciones podría utilizarse como un incentivo para alentar a los actores políticos en Venezuela a negociar un camino hacia elecciones libres y justas. Con ese objetivo, y buscando proteger los derechos humanos de los venezolanos y atender las urgentes necesidades humanitarias del país, proponemos cuatro principios básicos que deben guiar un rediseño de la estrategia de Estados Unidos hacia Venezuela.

1. Ver las sanciones existentes como una herramienta en una estrategia de redemocratización. Si bien el enfoque de "máxima presión" es ineficaz e impone costos muy altos a los venezolanos más vulnerables, las sanciones pueden utilizarse para apoyar efectivamente una estrategia de redemocratización, si se negocia un levantamiento en caso de que el gobierno de Maduro emprenda reformas democráticas significativas. Si bien es poco realista esperar que Maduro acepte convocar a elecciones presidenciales anticipadas (y mucho menos, como contempla el marco actual de Estados Unidos, renunciar a su cargo), es más plausible que pueda ser inducido a aprobar reformas electorales que incluyan el nombramiento de nuevas autoridades electorales, y a aceptar observadores internacionales para supervisar las próximas votaciones. Más que un objetivo poco realista, como provocar una implosión del régimen, las sanciones deben tener enfocarse en crear incentivos para que ambos lados del conflicto político de Venezuela resuelvan sus diferencias a través de un marco que brinde garantías suficientes a los perdedores como para incentivarlos a adherirse a los resultados de unas elecciones libres y justas.

2. Aprobar excepciones humanitarias amplias. La redemocratización es un proceso gradual, mientras que abordar la crisis humanitaria de Venezuela es urgente. Estados Unidos necesita rediseñar su estrategia de sanciones para garantizar que éstas no agraven la crisis humanitaria del país. La OFAC debe emitir licencias generales que permitan a personas estadounidenses realizar transacciones con el gobierno venezolano,

cuando el propósito de estas transacciones sea abordar la emergencia humanitaria del país. Las licencias deben cubrir transacciones que permitan al gobierno generar ingresos de exportación y obtener el financiamiento necesario para pagar importaciones de alimentos, medicinas y otros artículos esenciales, siempre que la aplicación de fondos para fines humanitarios pueda ser verificada de manera independiente (por ejemplo, mediante la participación de organizaciones internacionales).

3. Impulsar acuerdos sectoriales. Incluso un levantamiento total de las sanciones económicas no permitiría, por sí mismo, recuperar el acceso del sector público venezolano a los mercados financieros o de exportación de Estados Unidos. Mientras Estados Unidos continúe reconociendo a Guaidó (o cualquier otra persona) y Maduro ejerza el poder *de facto*, se necesitará un acuerdo entre Guaidó y Maduro para que Venezuela pueda exportar petróleo o acceder a fondos en el sistema financiero de Estados Unidos. Sin embargo, Estados Unidos podría condicionar su apoyo a la oposición a la voluntad de celebrar acuerdos humanitarios sectoriales, que permitan al país utilizar fondos para atender la emergencia humanitaria. Estos acuerdos podrían incluir la creación de mecanismos para la venta de petróleo y el uso de financiamiento multilateral bajo un programa supervisado por agencias como las Naciones Unidas, que aseguren que los recursos se utilicen para satisfacer las necesidades básicas de los venezolanos.

4. Clarificación de los criterios para las sanciones personales. La arbitrariedad de las designaciones como Nacionales Especialmente Designados (SDN) disminuye su efectividad. Estados Unidos debe establecer una línea clara de qué umbrales no deben cruzar los funcionarios venezolanos o sus colaboradores. Idealmente, las sanciones personales deberían restringirse a los casos en los que hay evidencia de corrupción y violaciones de derechos humanos. Las designaciones no deben estar dirigidas a actores políticos que no estén de acuerdo con Estados Unidos, y la amenaza de sanciones no debe usarse para inducir decisiones políticas por parte de los líderes de la oposición. También debería haber una mayor coordinación multilateral con otros gobiernos que han impuesto sanciones personales; idealmente, ni los criterios para imponer sanciones ni la lista de funcionarios sancionados deberían diferir mucho entre las democracias occidentales.

ENTENDIENDO LAS SANCIONES A VENEZUELA: UNA BREVE EXPLICACIÓN

El régimen de sanciones de Estados Unidos hacia Venezuela incluye un conjunto de leyes, regulaciones y decisiones de Poder Ejecutivo, que tienen como objetivo regular las interacciones de personas estadounidenses y no estadounidenses con el gobierno venezolano y sus funcionarios -pasados y presentes. Las sanciones se dirigen a personas vinculadas al gobierno *de facto* liderado por Nicolás Maduro e imponen restricciones más generales a las interacciones con el estado venezolano y sus agentes.

Sanciones personales son las que se suelen adoptar a través de la inclusión de personas asociadas con el régimen en la lista de Nacionales Especialmente Designados (SDN), que mantiene la Oficina de Control de Activos Extranjeros. La designación SDN implica una prohibición legal a las personas y empresas estadounidenses de realizar cualquier tipo de transacción comercial o financiera con la persona sancionada. Actualmente hay 167 SDN vinculadas a Venezuela, incluidos líderes políticos y empresarios supuestamente asociados con corrupción, violaciones de derechos humanos o con la subversión de la democracia. Aunque algunas designaciones vinculadas al tráfico de drogas se realizan sobre la base de la Ley *Kingpin*, la mayoría de las designaciones ocurren bajo la autoridad otorgada al gobierno de los Estados Unidos como resultado de la declaración de emergencia nacional de 2015 de la administración Obama con respecto a Venezuela.

Varias naciones, entre ellas Canadá, Suiza y la Unión Europea, también han impuesto sanciones personales, lo que hace que este tipo de medidas tenga cierto grado de convergencia multilateral. Dicho esto, hay motivos para preocuparse de un posible abuso a las sanciones personales. Dado que no existe un debido proceso asociado con las designaciones SDN, existe la posibilidad de que el criterio posea una discrecionalidad excesiva. También existe la preocupación estratégica de que, en lugar de crear incentivos para el cambio de régimen, la aplicación de sanciones personales pueda haber aumentado los costos de salida percibidos, lo que ha provocado que algunos líderes chavistas clave se unan en torno a Maduro.

Las sanciones financieras se impusieron, primero, mediante la Orden Ejecutiva 13808 del 24 de agosto de 2017 y excluyen cualquier financiamiento o pago de dividendos al Gobierno de Venezuela o sus entidades controladas. Aunque se incorporaron algunas excepciones para el financiamiento a corto plazo y los préstamos humanitarios, estos se cerraron como resultado de la posterior imposición de sanciones sectoriales y gubernamentales. Las sanciones financieras de 2017 no solo prohibieron nuevos préstamos, sino que también impidieron el refinanciamiento de las deudas existentes. La evidencia muestra que las sanciones impactaron fuertemente a la industria petrolera, particularmente a las empresas mixtas, que habían sido altamente dependientes del financiamiento internacional. Al prohibir cualquier refinanciamiento de la deuda, las sanciones también impidieron al país reestructurar sus deudas, lo que lo obligó a entrar en un incumplimiento prolongado de sus pagos.

Sanciones sectoriales son restricciones a las transacciones con empresas de un sector particular de la economía venezolana. Se derivan de la Orden Ejecutiva 13850, que permite al Departamento del Tesoro determinar cuáles sectores de la economía venezolana contribuyen a mantener la situación de emergencia en el país y, posteriormente, prohibir transacciones con personas o empresas específicas en esos sectores. Hasta el momento, estas sanciones se han impuesto a empresas en petróleo, oro, finanzas y seguridad y defensa. Las sanciones impiden cualquier transacción entre personas estadounidenses y empresas sancionadas, como el monopolio petrolero estatal PDVSA, empresas mineras estatales como MINERVEN y varios bancos estatales. Solo las sanciones sectoriales al sector petrolero han llevado al país a perder alrededor de 400 mil barriles por día de producción, por un valor de alrededor de USD 5 mil millones, o alrededor del 80% de las exportaciones actuales del país.¹

Sanciones gubernamentales se impusieron a través de la Orden Ejecutiva 13884 de agosto de 2019, y prohibieron cualquier transacción con el Gobierno de Venezuela o sus entidades controladas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que muchas de estas transacciones ya se habían prohibido a través de sanciones financieras y sectoriales. Además, para agosto de 2019, Estados Unidos ya había reconocido al gobierno de Juan Guaidó, por lo que, técnicamente, estas sanciones excluyen las transacciones con su

¹ Estimaciones de Rodríguez (2019), *op cit.*

administración. También impiden la incautación de activos por parte de acreedores y, por lo tanto, actúan como una orden de protección de activos *de facto*. Aunque Estados Unidos puede restringir las acciones de los acreedores a través de este tipo de decisiones, su uso es controversial y actualmente está sujeto a varias acciones judiciales.

Sanciones secundarias. El gobierno de Estados Unidos no tiene jurisdicción para imponer restricciones al comercio de nacionales de otros países con Venezuela. Sin embargo, las Órdenes Ejecutivas 13850 (sectorial) y 13884 (gobierno) le permiten sancionar a terceros por "ayudar materialmente" al gobierno de Venezuela. En la práctica, esto significa que Estados Unidos tiene la autoridad para prohibir que las personas estadounidenses hagan negocios con ciudadanos de otros países que hayan realizado transacciones con Venezuela y sus empresas estatales. Estados Unidos ha sancionado a varias empresas extranjeras, incluida la rusa Rosneft y dos empresas mexicanas involucradas en acuerdos de petróleo por alimentos, de conformidad con estas órdenes.

Más aún, el efecto disuasivo de la amenaza de sanciones secundarias ha sido crucial para convencer a muchas otras empresas de que dejen de hacer negocios con Venezuela. El gobierno de los Estados Unidos se comunica regularmente con empresas en Europa y Asia para aclarar qué transacciones las llevarían a ser consideradas candidatas a sanciones secundarias, y la mayoría de estas empresas se adhieren escrupulosamente a los consejos de Washington sobre transacciones permitidas.

Reconocimiento de la presidencia de Guaidó. El 23 de enero de 2019, la administración Trump anunció que reconocería al presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, como presidente interino de Venezuela. Esta decisión se basó en la interpretación de la Asamblea Nacional del artículo 233 de la constitución de Venezuela y la decisión anterior de Estados Unidos de no reconocer la reelección de Maduro en 2018. Dos días después, el Secretario de Estado entregó al gobierno de Guaidó la certificación necesaria para controlar las cuentas bancarias del Gobierno de Venezuela. Posteriormente, los tribunales confirmaron que las personas designadas por Guaidó tienen derecho al control de los activos financieros y fijos en los Estados Unidos que pertenecen al estado venezolano o a empresas estatales venezolanas, incluidas PDVSA y CITGO.

El reconocimiento del gobierno interino tuvo el mismo efecto que sancionar al gobierno de Maduro, porque hizo ilegal cualquier transacción con su administración. Los funcionarios nombrados por Maduro perdieron la autoridad para administrar los activos venezolanos en los Estados Unidos. Por lo tanto, pareciera que las sanciones económicas contra Venezuela son, esencialmente, redundantes: incluso si se levantaran las restricciones, Maduro no tendría acceso a los mercados financieros o petroleros de Estados Unidos². Al mismo tiempo, y esto es en cierto modo contradictorio, significa que es la administración de Guaidó y no la de Maduro la que está sancionada. Desde un punto de vista legal, Maduro no es más que un expresidente de Venezuela.

Licencias generales, licencias específicas y otras excepciones. Actualmente hay 35 licencias generales activas, así como un número adicional de licencias específicas cuya lista no se ha hecho pública. Estas licencias establecen excepciones a las restricciones impuestas por el régimen de sanciones. Incluyen la concesión de transacciones relacionadas con asistencia humanitaria, operaciones de CITGO y otras entidades controladas por la administración de Guaidó, autorización para descargar en el mercado secundario de deuda algunos valores financieros venezolanos, operaciones de empresas estadounidenses involucradas en el sector petrolero y operaciones de organizaciones internacionales y ciudadanos estadounidenses en Venezuela.

En general, estas restricciones son limitadas y se han ido reduciendo con el tiempo. También hay excepciones al régimen de sanciones que no están codificadas pero que son una cuestión de política. Por ejemplo, la política actual de Estados Unidos no impone sanciones secundarias a empresas no estadounidenses que restrinjan su comercio a canjes de petróleo por diésel o pagos de deudas.³

² Una excepción importante son las empresas estatales en las que Guaidó aún no ha designado directorios, como las empresas mixtas petroleras controladas por PDVSA. Estas permanecen bajo el control de los funcionarios designados por Maduro.

³ Esta excepción se encuentra actualmente bajo revisión y se espera que culmine en octubre, según informes de varias agencias de noticias basados en fuentes oficiales. Ver Argus Media, "[US rethinking Venezuela diesel swaps.](#)" 23 de Julio de 2020.

Otras decisiones o normativas. Otras decisiones de los poderes ejecutivo y legislativo también han elevado el costo de hacer negocios con las autoridades venezolanas. Por ejemplo, un aviso de 2017 de la Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) advirtió a las instituciones financieras que todas las agencias gubernamentales venezolanas "parecen vulnerables a la corrupción pública y el lavado de dinero" y que tanto las transacciones oficiales como las no oficiales que se originan en Venezuela deberían estar sujetas a escrutinio. Directivas como esta han contribuido a un fenómeno generalizado conocido como sobrecumplimiento, donde las instituciones financieras niegan o bloquean transacciones que no están estrictamente prohibidas, como resultado de los altos costos de asegurar el cumplimiento de las regulaciones y para aminorar los riesgos de reputación asociados a fallas de cumplimiento. De manera similar, aunque se supone que las sanciones personales solo se aplican a las transacciones personales, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) ha publicado una guía que recomienda limitar las interacciones con las SDN, incluso si actúan en su capacidad de gobierno. Acciones legislativas como la Ley de Defensa de los Derechos Humanos y la Sociedad Civil de Venezuela de 2014 y la Ley VERDAD de 2019 instruyen al Poder Ejecutivo a sancionar a los funcionarios involucrados en ciertos actos.

Tabla 1 – Decisiones claves en el programa de sanciones a Venezuela

Decisión	Fecha	Descripción
Orden Ejecutiva 13692	08-mar-15	Crea el marco para sancionar a las personas que contribuyen a la situación en Venezuela.
Orden Ejecutiva 13808	24-ago-17	Impide cualquier financiamiento o pago de dividendos al Gobierno de Venezuela o sus entidades controladas. Aunque se establecieron algunas excepciones para el financiamiento a corto plazo y los préstamos humanitarios, luego se cerrarían como resultado de la imposición de sanciones sectoriales.
Directriz FinCEN 2017	20-sep-17	Advierte a las instituciones financieras sobre la "corrupción pública generalizada" en Venezuela y los métodos que "figuras políticas venezolanas de alto nivel y sus asociados" podrían estar utilizando para sacar provecho de la corrupción.
Orden Ejecutiva 13850	01-nov-18	Bloquea propiedades originadas en el sector aurífero de Venezuela o cualquier otro sector que determine el gobierno de los Estados Unidos.
Reconocimiento de Juan Guaidó	23-ene-19	Reconoce a Juan Guaidó como presidente legítimo de Venezuela; la certificación del Departamento de Estado transfiere el control de las cuentas en EEUU
Designación de PDVSA	28-ene-19	Designación de PDVSA como Nacional Especialmente Designado (SDN), sancionado por operar en el sector petrolero venezolano de conformidad con la OE 13850.
Determinación del Departamento del Tesoro por Sector	28 de enero de 2019 a 9 de septiembre 2019	Se han emitido tres determinaciones sancionando a los sectores petrolero, financiero y de seguridad y defensa de la economía venezolana de conformidad con la sección 1 (a) (i) de la OE 13850, modificado por OE 13857.
Orden Ejecutiva 13884	05-ago-19	Prohíbe cualquier transacción con el Gobierno de Venezuela o sus entidades controladas. También impide la incautación de activos por parte de los acreedores.
Licencias Generales 2-35	5 de agosto de 2019 a 15 de julio 2020	Las licencias generales otorgan excepciones específicas al programa de sanciones. Estos incluyen autorización para que empresas clave del sector petrolero de EE. UU. Operen en Venezuela, autorización para que los ciudadanos estadounidenses realicen ciertas transacciones específicas necesarias para sus operaciones diarias, autorización para que PDV Holding y CITGO Holding operen bajo el control de Guaidó, entre otros.

UNA HOJA DE RUTA PARA FLEXIBILIZAR LAS SANCIONES A VENEZUELA

La política de sanciones de Venezuela necesita un rediseño radical. Si bien la necesidad de sanciones contra el régimen de Maduro es ampliamente reconocida y es una fuente de consenso tanto en Estados Unidos como internacionalmente, también es evidente que el enfoque de sanciones de la actual administración ha sido ineficaz para generar los incentivos que conduzcan a la recuperación de la democracia venezolana. Por otro lado, existe amplia evidencia de que el régimen de sanciones está teniendo importantes efectos colaterales sobre la población venezolana.

Estas realidades exigen una reconsideración amplia de las sanciones hacia Venezuela. Las sanciones deben ser, ante todo, parte de una estrategia más amplia, con objetivos bien definidos. El enfoque de la actual administración ha sido el de aplicar "la máxima presión" para intentar forzar una ruptura en la coalición gobernante. Sin embargo, las sanciones son una herramienta ineficaz para lograr un cambio de régimen, porque los costos de ceder el poder siempre superarán los beneficios del levantamiento de las sanciones.⁴ Sin embargo, las sanciones podrían utilizarse de manera efectiva para crear incentivos para una transición negociada, en el contexto de una estrategia de redemocratización en la que se den garantías creíbles a los actores que puedan perder una contienda electoral.

Tomamos como ciertos dos factores al proponer un posible nuevo diseño: (i) que Estados Unidos continuará reconociendo a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela cuando expire el mandato de la actual Asamblea Nacional, el 5 de enero de 2021.⁵; (ii) que un escenario en el que Maduro abandone voluntariamente la presidencia

⁴ Para una explicación concisa de este punto, vea David Cohen y Zoe Weinberg ["Sanctions Can't Spark Regime Change."](#) *Foreign Affairs*, Abril 2019.

⁵ Qué hacer con el reconocimiento de Guaidó el 5 de enero es un tema complejo que probablemente merezca una nota aparte. Sin embargo, a menos que se produzcan cambios significativos en el *status quo*, nos parece que mantener el reconocimiento de Guaidó en ese momento sería la única opción razonable. La razón es que, claramente, es una mejor opción que reconocer a Maduro, y no está claro que existan otras alternativas factibles. Sin embargo, la estrategia que planteamos busca encontrar la manera de conducir al país a unas elecciones parlamentarias reconocidas internacionalmente, que ofrezcan una solución al dilema, al trasladar la decisión de reconocimiento a la próxima Legislatura.

antes del final de su mandato presidencial en 2025 es improbable, independientemente de las decisiones políticas de Estados Unidos.

Dadas estas premisas, una estrategia de flexibilización apuntaría a reformar el régimen de sanciones actual para permitir amplias excepciones humanitarias, mientras se utilizan las sanciones restantes como palanca para inducir la celebración de elecciones parlamentarias libres y justas. Dado que la mayoría de las sanciones económicas son redundantes por el reconocimiento a Guaidó, cualquier excepción humanitaria requeriría la coordinación entre las partes (es decir, Guaidó y Maduro) a través de un acuerdo humanitario.

Si se celebran elecciones parlamentarias libres y justas, la comunidad internacional debe comprometerse a reconocer al jefe de Estado que la Asamblea Nacional entrante decida reconocer, que podría ser Guaidó, Maduro u otra persona, según el resultado de las elecciones. En otras palabras, las elecciones legislativas también podrían servir como una forma de conferir legitimidad a cualquiera de los dos líderes, sirviendo así como una elección cuasi presidencial y abriendo un mecanismo para una resolución democrática de la crisis política del país.

Paso 1: Incrementar rápidamente la asistencia humanitaria a través de los canales que están funcionando actualmente. Debemos reconocer que es poco probable que cualquier flexibilización de las sanciones tenga efectos inmediatos sobre la crisis económica de Venezuela. Por lo tanto, es urgente encontrar formas directas de incrementar la asistencia humanitaria que pueda desplegarse de manera efectiva en el país a corto plazo. Hasta ahora, Estados Unidos ha mantenido su insistencia en que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) supervise cualquier programa de asistencia humanitaria a gran escala en el país. El gobierno de Maduro desconfía del PMA, porque considera que está controlado por Estados Unidos.⁶ La Cruz Roja, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y la Organización Panamericana de la Salud, en cambio, tienen una presencia significativa en el país y las autoridades del gobierno de Maduro las consideran más imparciales que el PMA. También

⁶ Naciones Unidas tradicionalmente nombra a un candidato estadounidense como Director Ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos (PMA). El cargo lo ocupa actualmente David Beasley, un exgobernador republicano de Carolina del Sur, nominado por la administración Trump en 2017.

trabajan con una red de ONG locales de derechos humanos como Caritas, que son muy respetadas. Estados Unidos debería ampliar rápidamente la asistencia a través de estos programas sin abandonar necesariamente el objetivo a largo plazo de lograr un punto de apoyo para el PMA.

Paso 2: Revocar las sanciones gubernamentales y financieras redundantes y emitir una orden de protección de activos: Las Órdenes Ejecutivas 13808 (sanciones financieras) y 13884 (sanciones gubernamentales) son esencialmente redundantes. Esto se debe a que restringen al gobierno de Guaidó (que es el único que puede emitir deuda o controlar fondos en los Estados Unidos) e impiden transacciones, de las cuales las más relevantes involucrarían a PDVSA. La estatal petrolera, a su vez, ya está sancionada de conformidad con su designación en la Orden Ejecutiva 13850 (sanciones sectoriales). El levantamiento de las sanciones gubernamentales y financieras ofrece la posibilidad de extender una rama de olivo simbólica al gobierno de Maduro, al tiempo que sirve para indicar que una nueva administración estaría dispuesta a considerar el levantamiento de sanciones menos simbólicas si Maduro se muestra dispuesto a tomar más pasos hacia la democratización del país. La revocatoria de estas órdenes también podría presentarse como una respuesta a concesiones del régimen de Maduro, como la reciente liberación de presos políticos. Sin embargo, un efecto importante del levantamiento de la Orden Ejecutiva 13884 es que podría permitir a los acreedores proceder con el embargo o ejecución hipotecaria de CITGO y otros activos del gobierno venezolano. Por esta razón, Estados Unidos debería emitir, simultáneamente, una orden de protección de activos, que debería seguir el modelo de la Orden Ejecutiva 13303 emitida en 2003 para proteger los activos iraquíes.

Paso 3: Aprobar excepciones humanitarias condicionales de amplio alcance. La Orden Ejecutiva 13850 (sanciones sectoriales) debe enmendarse para permitir excepciones humanitarias que permitan a estadounidenses realizar transacciones con entidades designadas bajo estas órdenes, con la condición de que los fondos obtenidos a través de transacciones permitidas se depositen en cuentas aprobadas por el Departamento del Tesoro para su uso, bajo un acuerdo humanitario. Dado que tales cuentas serían administradas por la administración de Guaidó, no hay peligro de que esta enmienda abra la puerta al control directo del régimen de Maduro. Lo que haría esta decisión sería permitir que estas cuentas se utilicen para implementar acuerdos humanitarios sectoriales como se establece en el siguiente paso. Se podrían aprobar excepciones similares para las sanciones secundarias, mientras que las excepciones de

sanciones secundarias que están directamente vinculadas con fines humanitarios deben mantenerse o restablecerse.⁷

Paso 4: Establecer un marco de trabajo para los acuerdos humanitarios, y abrir la puerta para el levantamiento de sanciones personales. Dado que las cuentas de Venezuela en el sistema financiero de Estados Unidos son administradas por personas designadas por Juan Guaidó, las excepciones humanitarias que permiten el acceso a fondos en el país solo pueden usarse a través de acuerdos entre los gobiernos de Guaidó y Maduro. Estados Unidos debería encabezar un esfuerzo, preferiblemente en coordinación con Europa y organizaciones internacionales, para crear un marco para la negociación de estos acuerdos, bajo supervisión internacional, que asegure que los fondos obtenidos se canalicen hacia fines genuinamente humanitarios. Por ejemplo, se podría crear una junta administradora integrada por un número igual de representantes de las administraciones de Maduro y Guaidó para ejecutar un programa humanitario financiado con ingresos a los que se accede a través del alivio de sanciones, sujeto a la supervisión del sistema de las Naciones Unidas.⁸ Las excepciones humanitarias otorgadas en el paso 3 solo podrían utilizarse para transacciones aprobadas por la junta administradora. Para incentivar la participación del régimen de Maduro, Estados Unidos podría comprometerse a levantar algunas sanciones personales con la condición de participar en el acuerdo humanitario.

Paso 5: Condicionar el levantamiento de sanciones a elecciones parlamentarias monitoreadas internacionalmente. Estados Unidos debe comprometerse a levantar por completo las sanciones económicas, siempre y cuando Venezuela celebre elecciones parlamentarias libres y justas. Si las elecciones legislativas, actualmente programadas para el 6 de diciembre de 2020, aún no se han llevado a cabo en el momento en que se implemente esta estrategia, se podría enviar un fuerte mensaje al régimen de Maduro de que debería retrasar las votaciones para garantizar el

⁷ Según informó la prensa, la administración Trump está considerando imponer sanciones secundarias a las empresas que intercambien petróleo venezolano por diesel. Ver Washington Office on Latin America, [“115 Venezuelan Organizations and Individuals to the U.S. Government: Don’t Cut Off Diesel to Venezuela.”](#) Septiembre 2020.

⁸ Para obtener una descripción detallada de dicha propuesta, ver Petróleo por Venezuela [Un Acuerdo Petrolero Humanitario para Venezuela](#). Octubre, 2019.

reconocimiento internacional de la nueva Asamblea, siempre que las elecciones sean libres y justas. Si ya se han celebrado, la condición debe ser que éstas se repitan.⁹ Las condiciones para unas elecciones libres y justas deben incluir el monitoreo internacional, el levantamiento de las prohibiciones de candidatos y partidos, la liberación de todos los presos políticos, la no utilización de recursos públicos en la campaña y el nombramiento de autoridades electorales creíbles. Estados Unidos podría, entonces, condicionar el reconocimiento de un gobierno venezolano a cualquier decisión que tome la nueva Asamblea Nacional al respecto.¹⁰

La celebración de elecciones parlamentarias libres y justas también podría presentarse como condición previa para un levantamiento general de las sanciones personales. Observamos que este es un enfoque muy diferente de la política actual de Estados Unidos, que sostiene que las elecciones libres y justas no son posibles con Maduro en el poder.¹¹

⁹ Curiosamente, existe un mecanismo constitucional que permite al presidente disolver la Asamblea Nacional si rechaza tres nombramientos vicepresidenciales (artículo 240 de la Constitución). Este mecanismo podría utilizarse para convocar a nuevas elecciones parlamentarias sin cuestionar la validez de las previstas para diciembre de este año.

¹⁰ En otras palabras, corresponderá a la Asamblea Nacional decidir si continúa invocando el artículo 233 y nombra a su presidente como presidente interino. Por tanto, el reconocimiento de las elecciones no implica revocar el reconocimiento de Guaidó. Si la oposición ganara el control de la Asamblea y sus legisladores reeligieran a Guaidó y reafirmaran su invocación del artículo 233, Estados Unidos continuaría reconociendo a Guaidó. Si el gobierno ganara y la nueva Asamblea decidiera reconocer a Maduro, Estados Unidos tendría una buena razón para reconocer a Maduro. Otros escenarios serían posibles, dependiendo de la composición de la nueva Asamblea Nacional.

¹¹ Véase, por ejemplo, el [tuit](#) del subsecretario Kozak del 8 de septiembre, donde asegura que "solo puede haber elecciones libres y justas una vez que Maduro se haya ido".

Figura 1: Línea de tiempo de una flexibilización potencial de sanciones.

