



WILLIAM J. PERRY CENTER FOR HEMISPHERIC DEFENSE STUDIES

Regional Insights

2019 EDITION, No. 3 (OCTOBER)



La Intención y el Impacto de las Sanciones Estadounidenses Sobre Cuba y Venezuela

Profesora Celina B. Realuyo¹

Los gobiernos nacionales y organismos internacionales como Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea imponen sanciones para forzar cambios de conducta, bien sea mediante coerción, disuasión, castigo o situaciones vergonzosas a los países, entidades e individuos que ponen sus intereses en peligro o violan normas internacionales de conducta. Las sanciones se usan también para avanzar en metas de política exterior tales como contraterrorismo, no-proliferación, y promoción de democracia y derechos humanos. Para los Estados Unidos, el programa de sanciones de la administración Trump destinado a presionar y privar económicamente al régimen de Maduro se ha destacado en las noticias y es considerado un curso de acción intermedio, de bajo costo y bajo riesgo, entre la diplomacia y el uso de la fuerza militar para restaurar la democracia en Venezuela. Este artículo examina la intención de las sanciones estadounidenses y trazará la distinción entre los diferentes tipos de sanciones, a la vez que se evaluarán los impactos positivos y negativos en los casos de Cuba y Venezuela. La naturaleza compleja y dinámica de estos programas de sanciones subraya la necesidad, por parte de los oficiales encargados de velar por su cumplimiento, de mantenerse al día con los cambios y las designaciones.

¹ Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen exclusivamente al autor. Estas no reflejan la política oficial ni la postura del Centro Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa, de la Universidad Nacional de Defensa, del Departamento de Defensa, o del Gobierno de los Estados Unidos. Este artículo originalmente fue publicado por ACAMS Today, una revista sobre comercio para la Asociación de Especialistas Certificados en Antilavado de Dinero ubicada en <https://www.acamstoday.org>. Este artículo fue traducido de la versión en inglés al español por David Guenni.

Los programas de sanciones de Estados Unidos

Estados Unidos emplea sanciones económicas y comerciales comprensivas y dirigidas contra Estados forajidos, dictadores, terroristas, narcotraficantes, vendedores ilegales de armas de destrucción masiva y violadores de derechos humanos, que amenazan la seguridad nacional estadounidense. Las sanciones de Estados Unidos son instrumentos diseñados para infligir limitaciones económicas de corto plazo, con la intención de fomentar cambios conductuales en aquellos Estados-nación y actores no-estatales que están en la mira de los EEUU. Pueden ser usadas en forma individual o para complementar los instrumentos del poder nacional diplomáticos, militares, informacionales y económicos (entre otros), con el fin de alcanzar metas particulares de la política exterior estadounidense.

Las sanciones de Estados Unidos emanan del Poder Ejecutivo a través de decretos presidenciales de acuerdo con la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional, que otorga al presidente poderes para gobernar una “emergencia nacional” en respuesta a una “amenaza inusual o extraordinaria.” Dichas sanciones también emanan del Congreso mediante leyes específicas. Ellas asumen una variedad de formas, que incluye prohibiciones de viaje, congelamientos de activos, embargos de armamento, restricciones de movimiento de capitales, reducciones a la ayuda al exterior y restricciones al comercio.² Estados Unidos también trabaja para remover sanciones económicas cuando es apropiado para premiar e incentivar mejoras en la conducta o para demostrar apoyo estadounidense hacia gobiernos que restablecen las prácticas democrática de gobiernos.³ La Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC, por sus siglas en inglés), del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, mantiene y emienda una cantidad de listas de sanciones que incluye medidas contra narcotraficantes, grupos terroristas y Estados forajidos como Cuba, Irán, Corea del Norte, Siria,

Ucrania, Rusia y Venezuela, entre otros.⁴

Sanciones estadounidenses hacia Cuba

Estados Unidos ha sancionado a Cuba durante más tiempo que a cualquier otro país, con la intención de cambiar el régimen cubano. En febrero de 1962, en plena Guerra Fría, el presidente estadounidense John F. Kennedy decretó un embargo comercial de los Estados Unidos contra Cuba para contrarrestar el Gobierno de Fidel Castro – un embargo que permanece hasta la fecha. En 1982, el Presidente Ronald Reagan designó a Cuba como un “Estado patrocinador de terrorismo” por su apoyo a grupos militantes de extrema izquierda en América Latina y África. Presidentes George H.W. Bush y Bill Clinton incrementaron sanciones y declararon que el embargo permanecería hasta que Cuba transitara hacia un gobierno democráticamente electo que excluyese a la familia Castro y enalteciere las libertades fundamentales, alineándose con el Cuba Democracy Act de 1992 y de el Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act de 1996.⁵ El embargo estadounidense contra Cuba es ejercido mediante las Regulaciones al Control de Activos Cubanos y administrado por el Departamento de Comercio y el Departamento del Tesoro.

Al asumir el cargo, el Presidente Barack Obama buscó normalizar las relaciones con Cuba. Suavizó restricciones sobre las remesas de cubanos-americanos hacia Cuba y permitió a ciudadanos estadounidenses visitar Cuba por motivos religiosos y educativos. El 17 de diciembre de 2014, los presidentes Obama y Raúl Castro anunciaron una restauración completa de relaciones diplomáticas por primera vez desde 1961. El 29 de mayo de 2015, Estados Unidos formalmente removió a Cuba de la lista de Estados patrocinadores de terrorismo; las embajadas de Cuba y de Estados Unidos fueron restauradas en Washington y La Habana respectivamente el 20 de julio de 2015. El 20 de marzo de 2016, el presidente Obama se convirtió en el primer presidente estadounidense en ejercicio en visitar

² Jonathan Masters, “What Are Economic Sanctions?” Council on Foreign Relations, August 12, 2019, <https://www.cfr.org/backgrounder/what-are-economic-sanctions>

³ “Economic Sanctions Program, Countering Terrorist Financing, Anti-Money Laundering, and Conflict Minerals, U.S. Department of State” <https://www.state.gov/economic-sanctions-programs/page/2/>

⁴ “United States Global Sanctions Guide,” Eversheds Sutherland, <https://sanctionsguide.eversheds-sutherland.com/countries/the-u-s/>

⁵ Claire Felter, Danielle Renwick and Rocio Cara Labrador, “U.S.-Cuba Relations,” Council on Foreign Relations, March 7, 2019, <https://www.cfr.org/backgrounder/us-cuba-relations>

Cuba desde Calvin Coolidge en 1928. A pesar del acercamiento Cuba-Estados Unidos y de los prospectos de liberalización política y económica en Cuba, el embargo estadounidense se mantuvo ya que el Congreso es quien debe levantar el embargo.

El Presidente Donald Trump revirtió esta decisión asumiendo un enfoque de línea dura hacia Cuba. Trump consideró que la política de la administración Obama hacia Cuba era un acuerdo “unilateral.” Este revés se hizo evidente en un discurso en Miami, en noviembre de 2018, en el que el Asesor de Seguridad Nacional, John Bolton, incluyó a Cuba en lo que él acuñó como la “troika de la tiranía,” y culpó al gobierno cubano de apoyar al régimen ilegítimo de Maduro en Venezuela. Bolton atribuyó “la causa del inmenso sufrimiento humano, el ímpetu de una enorme inestabilidad regional y la génesis de una sórdida cuna de comunismo en el hemisferio occidental” a los gobiernos de Cuba, Venezuela y Nicaragua. Además, señaló que “con el Presidente Trump, Estados Unidos está realizando acciones directas contra los tres regímenes para defender el imperio de la ley, la libertad y la decencia humana fundamental en nuestra región.”⁶ Este discurso fue el prologo de la agresiva política de sanciones de la administración Trump hacia los tres países. El Presidente Trump canceló la suavización de restricciones de viaje y comercio, redujo el tamaño de la embajada y reiteró su apoyo hacia el embargo de manera tal de incentivar el fin del dominio autoritario de izquierda en Cuba. Mas recientemente, en efecto desde el 5 de junio, de 2019, la administración Trump prohibió que viajeros estadounidenses participaran en grupos de viaje educativo a nivel popular y prohibió visitas a Cuba en crucero, yate o avión privado/corporativo.⁷

Impacto del embargo estadounidense

Luego de 57 años de embargo, el gobierno cubano controlado por Castro continúa gobernando Cuba, poniendo en duda la efectividad del longevo programa estadoun-

idense de sanciones. El embargo estadounidense ha sido criticado por privar a la población cubana de desarrollo económico, comercio, turismo, comida y medicina. El gobierno cubano estima que las restricciones estadounidenses al comercio le han costado al país unos \$4,6 mil millones en 2015 y más de \$125 millones desde el inicio del embargo.⁸ Estadísticas oficiales cubanas indican que la economía ha crecido en un promedio anual de solamente 2,4% durante la década pasada, mucho menos que el 7% anual que Cuba necesita para desarrollarse.⁹ En 2012, la Cámara de Comercio de Estados Unidos -que se opone al embargo- estimó que el embargo estadounidense le cuesta nuevos empleos a Estados Unidos, además de \$1,2 millones anuales en ventas de exportación perdidas. Los críticos también creen que el embargo bloquea al pueblo cubano del acceso a tecnología e internet, ya que compañías de internet estadounidenses, como Google, serían sancionadas por ofrecer determinados servicios. La magnitud del sufrimiento económico causado por el embargo estadounidense sobre Cuba es difícil de evaluar, debido a la escasez de datos accesibles y confiables.

Sanciones relacionadas con Venezuela

Bajo la administración Trump, la política estadounidense hacia Venezuela es utilizar presión diplomática, financiera, económica y política para apoyar al debidamente reconocido presidente, Juan Guaidó, y restaurar la democracia en Venezuela. Las sanciones económicas dirigidas tienen la intención de presionar por la dimisión de Nicolás Maduro y su régimen, y de proveer opciones de salida para levantar las sanciones sobre ciertos individuos y entidades. El programa para Venezuela incluye sanciones relacionadas con terrorismo y narcotráfico, bajo la Foreign Narcotics Kingpin Designation Act, contra 22 individuos y 27 compañías, incluyendo al ex-jefe de inteligencia Hugo Carvajal, al Ministro de la Defensa Henry Rangel y al ex-Vicepresidente Tareck el Aissami.

⁶ Alex Ward, “John Bolton just gave an ‘Axis of Evil’ speech about Latin America,” Vox, November 1, 2018, <https://www.vox.com/world/2018/11/1/18052338/bolton-cuba-venezuela-nicaragua-speech-troika-tyranny>

⁷ Ibid.

⁸ “Treasury and Commerce Implement Changes to Cuba Sanctions Rules,” U.S. Department of Treasury, June 4, 2019, https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/Programs/Documents/cuba_fact_sheet_20190604.pdf

⁹ Nelson Acosta, “Cuba launches new international campaign against U.S. embargo,” Reuters, September 9, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-embargo-idUSKCN11F2SG>

Adicionalmente, el Congreso promulgó el Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act, de 2014, en respuesta a crecientes acciones antidemocráticas, violaciones de derechos humanos y corrupción bajo el régimen de Maduro. El Presidente Obama emitió el decreto presidencial 13692 en marzo de 2015 para tener en la mira (con bloqueo de activos y restricciones de visa) a aquellos involucrados en el socavamiento de la democracia, el abuso de derechos humanos, la limitación de la libertad de expresión y de reunión pacífica, así como la corrupción pública por parte de altos funcionarios Venezolanos – actuales y anteriores. El Departamento del Tesoro tiene sanciones financieras a 82 Venezolanos, en cumplimiento del Decreto Presidencial 13692. Bajo la administración Trump, el Departamento del Tesoro ha sancionado a otros 75 funcionarios gubernamentales y militares Venezolanos, y está amenazando con sancionar a más. Entre estos funcionarios están el Presidente Maduro y su esposa, Cilia Flores; la Vicepresidenta Ejecutiva Delcy Rodríguez; el Vicepresidente del Partido Socialista Unido de Venezuela Diosdado Cabello; ocho magistrados del Tribunal Supremo; los líderes del ejército venezolano, la guardia nacional y la Policía Nacional; cuatro gobernadores estatales, el director del Banco Central de Venezuela; y el Canciller.¹⁰

El 7 de mayo de 2019, el Departamento del Tesoro levantó las sanciones contra el jefe del servicio de inteligencia de Venezuela, el General Manuel Cristopher Figuera, quien recientemente rompió filas con el presidente Maduro y está colaborando con el equipo de Guaidó.¹¹ Esto demuestra como el gobierno estadounidense incentiva cierto comportamiento y premia la cooperación aliviando sanciones.

Cuando el gobierno de Maduro lanzó una criptomoneda conocida como petro, para esquivar sanciones que están hiriendo la economía venezolana, comenzando 2018, el presidente Trump rápidamente emitió el Decreto Presidencial 13827 en marzo de ese año, de manera tal de prohibir transacciones involucradas con la divisa digital del

gobierno venezolano (moneda o ficha).

Sanciones a los rubros petróleo y oro

Para presionar más al régimen de Maduro económicamente, la administración Trump expandió el programa de sanciones con la inclusión de petróleo y oro como objetivos (los rubros que más le generan renta a Venezuela) de acuerdo con el Decreto Presidencial 13850. Venezuela tiene las reservas probadas de petróleo más grandes del mundo, con un total de 302,81 millardos de barriles para finales de 2017, y depende fuertemente de este rubro ya que el 95% de sus exportaciones son de crudo y productos petroleros. El 28 de enero de 2019, el Departamento del Tesoro designó a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), la compañía estatal venezolana de petróleo y gas, y la sometió a sanciones Estadounidenses. Como resultado, todas las propiedades e intereses sobre las propiedades de PDVSA, bajo jurisdicción estadounidense, fueron bloqueadas, y las personas Estadounidenses tienen prohibición general de incurrir en transacciones con la compañía. Al mismo tiempo, el Departamento del Tesoro / OFAC emitió licencias generales para permitir ciertas transacciones y actividades -como con PDV Holding, Inc. (PDVH) y CITGO Holding, Inc., dos subsidiarias de PDVSA con base en EE.UU.- y así suavizar el impacto, sobre la economía estadounidense, de estas nuevas sanciones. PDVH, CITGO y otras compañías Estadounidenses también fueron autorizadas para importar petróleo de PDVSA hasta el 28 de abril de 2019, aunque los pagos que benefician a PDVSA serían efectuados a una cuenta bloqueada en EE.UU. Varias compañías Estadounidenses con operaciones en Venezuela que involucran a PDVSA están autorizadas para continuar operaciones hasta el 27 de julio de 2019.¹²

El 11 de marzo de 2019, el Departamento del Tesoro sancionó al Evrofinance Mosnarbank, basado en Moscú, propiedad conjunta de Rusia y Venezuela, por ayudar a PDVSA a canalizar su flujo de caja proveniente de ventas petroleras. El 19 de marzo, igualmente se sancionó a la compañía estatal venezolana del oro, Minerven, por emplear operaciones ilícitas con oro para ayudar finan-

¹⁰ "Venezuela: Overview of U.S. Sanctions," Congressional Research Service, July 5, 2019, <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10715.pdf>

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

cieramente al régimen. El 22 de marzo, fue sancionado al Banco Venezolano de Desarrollo Económico y Social, afiliado al Estado, y a cinco subsidiarias que el régimen de Maduro usa para mover dinero fuera de Venezuela.¹³

En abril de 2019, el Departamento del Tesoro sancionó a 44 embarcaciones (además de a seis compañías navieras) involucradas en el transporte de petróleo venezolano, lo que incluye a cinco compañías que han transportado petróleo venezolano a Cuba. El 17 de abril, el Departamento del Tesoro sancionó al Banco Central de Venezuela para cortar su acceso a la divisa estadounidense y limitar su habilidad de realizar transacciones financieras internacionales.¹⁴ Todas estas sanciones relacionadas con Venezuela, y las licencias generales emitidas por la OFAC, ilustran cuán complicados pueden ser estos programas y la necesidad, por parte de actores del sector privado, de monitorear detalladamente las actualizaciones de las listas de la OFAC.

Impacto de las sanciones relacionadas con Venezuela

Los críticos creen que las sanciones de EE.UU. contra el régimen de Maduro no están funcionando. Maduro continúa controlando Venezuela a pesar del ascenso de Guaidó como el presidente reconocido internacionalmente en enero de 2019. Las sanciones están siendo también culpadas de exacerbar la crisis humanitaria, evidenciada por la escasez tanto de comida, como de medicina y energía, por la migración masiva y por las limitantes a la industria petrolera de dicho país. No obstante, el colapso económico de Venezuela comenzó mucho antes de la imposición de sanciones Estadounidenses, debido al manejo macroeconómico por parte del régimen de Chávez y Maduro, subsidios insostenibles, precios del petróleo en declive y corrupción rampante. El Fondo Monetario Internacional estima que el PIB de Venezuela ha caído un 50%, aproximadamente, desde 2013 y proyecta una inflación de por encima de 10.000.000% este año. En abril de 2019, funcionarios de la ONU reportaron que el 90%

de los Venezolanos está viviendo en la pobreza, siete millones necesitan asistencia humanitaria y alrededor de cuatro millones han abandonado el país.¹⁵

Si bien es difícil evaluar el impacto de las sanciones, ya que las mismas toman tiempo para hacer efecto, Venezuela está mostrando señales de debilitamiento, con apagones y un déficit en las reservas internacionales. El embargo al petróleo venezolano está también lastimando a los aliados del régimen de Maduro, como Cuba y Nicaragua, quienes dependen fuertemente del crudo y los productos del petróleo Venezolanos. Las sanciones de EE.UU. son realmente impuestas sobre actividades económicas licitas y visibles. Desafortunadamente, el régimen de Maduro está viviendo de la economía ilícita, basándose en ventas petroleras no-registradas, contrabando de oro, tráfico de drogas y corrupción generalizada. Durante los regimenes de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, Venezuela ha sido caracterizada como un Estado mafioso, que incurre en el tráfico de drogas, armas y personas y el apoyo a estados forajidos como China, Irán y Rusia. La ONU estimo que solo en 2018, 240 toneladas métricas de cocaína entraron a Venezuela desde Colombia para ser aerotransportadas fuera del país con un valor de mercado de alrededor de \$39 millardos.¹⁶ Dos sobrinos de Maduro fueron condenados en una corte estadounidense y sentenciados a 18 años de cárcel por intentar transportar 800 kilos de cocaína hacia los Estados Unidos.

Conclusión

Los programas Estadounidenses de sanciones contra Cuba y Venezuela demuestran tanto el impacto como las limitaciones de este instrumento económico de poder nacional. A pesar de la formidable presión económica ejercida sobre estos países, las sanciones aún no han conducido al deseado cambio de régimen y a una transición hacia la democracia. Ya que la política estadounidense de san-

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Kenneth Rapoza, "No, U.S. Sanctions Are Not Killing Venezuela. Maduro Is," *Forbes*, May 3, 2019, <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2019/05/03/no-u-s-sanctions-are-not-killing-venezuela-maduro-is/#4d582bec4343>

¹⁶ Nick Paton Walsh, Natalie Gallón and Diana Castrillon, "Corruption in Venezuela has created a cocaine superhighway to the US," April 17, 2019, *CNN*, <https://www.cnn.com/2019/04/17/americas/venezuela-drug-cocainetrafficking-intl/index.html>

ciones es tan dinámica y compleja, es crucial monitorear constantemente las actualizaciones que se hacen sobre las designaciones del Departamento del Tesoro / OFAC, para asegurar su cumplimiento por parte de actores del sector privado. Las sanciones se imponen sobre los aspectos transparentes de la economía lícita, tales como las industrias bancaria, comercial y energética. Con Venezuela, el régimen de Maduro pudiese lograr sostenerse basándose en la economía ilícita, a pesar del cada vez más riguroso régimen de sanciones. Las sanciones económicas son sólo uno de los instrumentos de poder nacional a disposición del gobierno y deben ser combinadas con la diplomacia y la amenaza de uso o el uso fáctico de la fuerza para alcanzar las metas de la política exterior.

ACAMS Today es una revista comercial para la Asociación de Especialistas Certificados en Prevención de dinero lavados, localizada en <https://www.acamstoday.org>.

William J. Perry Center
for Hemispheric Defense Studies
260 5th Ave., Bldg. 64
Abraham Lincoln Hall, Fort McNair
Washington, DC 20319-5066
www.williamjperrycenter.org