

## Sanciones secundarias, sobrecumplimiento e impacto de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho a la salud

En diciembre de 2014, el Congreso de los Estados Unidos de América aprueba la Ley 113-278 titulada “Ley Pública de Defensa de los Derechos Humanos y la Sociedad Civil”[1], la cual marca la política formal de aplicación de medidas coercitivas unilaterales (MCU) y el bloqueo económico, financiero y comercial contra la República Bolivariana de Venezuela. A partir de allí, otros Estados hayan adoptado en los últimos años una serie de MCU contra Venezuela. Posteriormente, desde el Ejecutivo continúa la política de sanciones a través de la Orden Ejecutiva #13.692, que declara al país una “amenaza inusual y extraordinaria para la seguridad nacional y la política exterior de Estados Unidos”. [2]

La extraterritorialidad de las medidas implica no solo imponer sanciones contra el Estado objetivo, sino la imposición de sanciones secundarias sobre terceros Estados, personas naturales; compañías; oficiales de gobiernos u organizaciones que establezcan relaciones con Venezuela. Este temor que generan las amenazas de ser sancionados maximiza el alcance inicial de las medidas coercitivas, limitando las relaciones y transacciones comerciales de los Estados sancionados.

### ***Impacto de las MCU sobre el derecho a la salud***

Las MCU contra PDVSA (principal empresa del Estado con el monopolio de la explotación de hidrocarburos); obstaculizaron la exportación de petróleo, cayendo significativamente a partir del año 2015 con una variación negativa de -51% respecto al año anterior, pasando de US\$ 71.732 millones en 2014 a US\$ 2.500 millones aproximadamente en el 2020. Esta disminución tan drástica en los ingresos económicos del Estado aunado a las sanciones contra el Banco Central de Venezuela, (máxima autoridad en materia de política monetaria); a otros entes del Estado con competencia en materia de políticas monetarias, financieras y control cambiario; y El Petro (la criptomoneda), han impedido al Estado acceder a productos esenciales, medicamentos, equipos, vacunas, materiales, insumos para garantizar el derecho a la salud y el acceso a la atención médica.

---

[1] Public Law 113 - 278 – “Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014”, available at: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-113publ278/summary>

[2] Executive Order 13692 of March 8, 2015. “Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela.” Available at: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13692.pdf>

### Sanciones secundarias, sobrecumplimiento e impacto de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho a la salud

El impacto ha sido particularmente grave para las personas que pertenecen a grupos histórica y estructuralmente vulnerados: mujeres; personas con discapacidad, adultos mayores; niños, niñas y adolescentes y pueblos y comunidades indígenas. No descartamos las repercusiones negativas que esta situación ha provocado en términos generales en los derechos humanos de toda la población, los efectos sobre la economía y la industria petrolera, así como para el normal funcionamiento del Estado. Sin embargo, las personas en situación de riesgo; las personas con enfermedades crónicas, con discapacidad, personas con VIH/Sida; pacientes con cáncer, cardiopatías, adultos y niños con necesidad de trasplantes, entre otros, han sentido con mayor intensidad las devastadoras consecuencias de las MCU sobre el derecho a la salud y el derecho a la vida.

Algunos datos muestran el retroceso y ralentización de los indicadores sociales en el área de salud, que se comienzan a verificarse de manera concomitante cuando se produce la drástica disminución de los ingresos de PDVSA y sus filiales, en los cuales se basaba la política social distributiva de los programas y misiones sociales:

- En el 2020 se registraron 32 casos de tuberculosis por cien mil habitantes en Venezuela.[3]
- La OPS estimó que para el 2020 la tasa de nuevos diagnósticos de la infección por VIH ascendió a 6,7 por cien mil habitantes. Debe destacarse que durante el período 2000-2019 este indicador había descendido un 36,3%.
- La mortalidad materna se incrementó de 68.66% en el 2013 a 125 por cien mil nacidos vivos para el 2017, un incremento de 5% respecto del valor estimado para el 2000.[4]
- La prevalencia de anemia de mujeres en edad reproductiva (15-49 años) aumentó de 21.5% en el 2014 a 24.2% en el año 2019.[5]
- La prevalencia de diabetes mellitus, que en el 2000 se hallaba en 8,8%, se incrementó a 9,5% en el 2014.[6]

---

[3] Organización Panamericana de Salud. Perfil de país Venezuela. Available at: <https://hia.paho.org/es/paises-2022/perfil-venezuela>

[4] Ídem.

[5] Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Suite of Food Security Indicators. Available at: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS>

[6] Organización Panamericana de Salud. Perfil de país Venezuela.

## Sanciones secundarias, sobrecumplimiento e impacto de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho a la salud

- Según datos de la OMS, la esperanza de vida de las mujeres al nacer era de 79 años en el 2015, mientras que las estadísticas más recientes, es de 78.17 años; representando una disminución en los últimos años.
- Según la OPS, en el 2019, la tasa de mortalidad prematura potencialmente evitable en Venezuela fue de 337,9 muertes por cien mil habitantes, equivalente a un incremento de 2,3% en comparación con la tasa de 330,2 registrada en el 2000. De las muertes prematuras potencialmente evitables, la tasa por causas tratables ascendió a 124,3 por cien mil habitantes, frente al promedio regional de 89,6.

Resaltamos el caso de la afectación sobre las personas con discapacidad, en lo que respecta a la adquisición de ayudas técnicas para personas de escasos recursos económicos. Históricamente, tanto fundaciones de asistencia social como el mismo Estado venezolano (a través de misiones sociales) otorgaban a ayudas económicas o directamente las ayudas técnicas a este grupo de personas, pero con la aplicación de las MCU este sistema colapsó, ya que no se disponía de los recursos necesarios para su importación. Entre los años 2016 y 2021, la Misión estatal “José Gregorio Hernández”, responsable de la atención de necesidades de la población venezolana con discapacidad, entregó 58 mil ayudas técnicas, lo cual pone de manifiesto las limitaciones que enfrenta el Estado para atender a una población mucho más numerosa y necesitada de este tipo de instrumentos. En los mismos años, hubo una gran dificultad de adquirir prótesis, órtesis y prótesis auditivas, ya que la mayoría dependían de la importación por parte del Estado.

En el caso de las personas hipertensas hubo un gran impacto por la gran escasez de los medicamentos para su control. Se estima que hay más de 7 millones, de las cuales 4 millones no tienen diagnóstico.

### ***La necesidad de contar con indicadores especializados***

Para mejorar el trabajo de la sociedad civil hay desafíos relacionados con la sistematización de los daños causados por las MCU en los distintos sectores, como también la creación de indicadores de derechos humanos específicos para países bajo los efectos de estas medidas. Algunos desafíos en torno al régimen sancionatorio giran en torno a la compleja situación económica y social producidas por el bloqueo y sus consecuencias en la alimentación de la población.

## Sanciones secundarias, sobrecumplimiento e impacto de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho a la salud

Especialmente debido a los efectos que tiene la alimentación sobre la salud, el desarrollo de enfermedades y condiciones tanto transmisibles como no transmisibles y, en términos generales, sobre el bienestar físico y psíquico de las personas. Según datos de la FAO, la media en el trienio 2013-2015 de la prevalencia de la subnutrición incrementó de 4,5% a 22,9% en el trienio 2019-2021; mientras que el suministro medio de proteínas de origen animal disminuyó de 38 gramos per cápita diarios en 2014 a 22,7 gramos per cápita diarios en 2018.

Es importante resaltar que Venezuela importaba la mayoría de los medicamentos para garantizar la vida y salud de sus habitantes: el 34% se compraba a EE.UU., 7% a España y 5% a Italia, totalizando el 46%. Para el año 2015, el monto de las importaciones de medicamentos empaquetados provenientes de EE.UU. fue de \$77 millones; \$54.5 millones por concepto de instrumentos médicos y/o quirúrgicos, así como el material e insumos para equipos de RayosX (\$25 millones aproximadamente). El 50% de lo importado desde Suiza eran medicamentos envasados, con el 9.6% correspondiente a sangre humana o animal, medicamentos no envasados, antibióticos y reactivos de laboratorio.[7] Las restricciones enfrentadas por el Estado para adquirir productos esenciales se han materializado de la siguiente manera: los servicios y medicamentos para la planificación familiar como anticonceptivos han escaseado o encarecido y se han negado, impedido o retrasado transacciones financieras y el pago a proveedores de medicinas o insumos para los servicios de salud.

### *Las limitadas exenciones humanitarias*

En junio de 2022, la Oficina de Control de Activos del Departamento del Tesoro de Estados Unidos (OFAC) emitió la licencia General N° 39A, la cual autoriza ciertas actividades para responder a la pandemia causada por la COVID-19 que involucren al Gobierno de Venezuela.[8] En dicha licencia, todas las transacciones y actividades relacionadas a la prevención, diagnóstico o tratamiento, incluidas investigaciones o estudios clínicos estarían autorizados hasta el 17 de junio de 2023.

---

[7] The Observatory of Economic Complexity. Recuperable: [https://atlas.media.mit.edu/es/visualize/tree\\_map/hs92/-import/ven/usa/show/2015/](https://atlas.media.mit.edu/es/visualize/tree_map/hs92/-import/ven/usa/show/2015/)

[8] Office of Foreign Assets Control. Venezuela Sanctions Regulations. General License No. 39A, Authorizing Certain Activities to Respond to the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic. Available at: [https://home.treasury.gov/system/files/126/venezuela\\_gl39a.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/venezuela_gl39a.pdf)

### Sanciones secundarias, sobrecumplimiento e impacto de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho a la salud

En dicha licencia, todas las transacciones y actividades relacionadas a la prevención, diagnóstico o tratamiento, incluidas investigaciones o estudios clínicos estarían autorizados hasta el 17 de junio de 2023. Asimismo, ciertas transacciones que involucran al Banco Central de Venezuela (BCV); Banco de Venezuela S.A, y el Banco Bicentenario del Pueblo, solo si están relacionadas con el manejo y control de la pandemia. Sin embargo, durante la pandemia se registró el bloqueo de fondos destinados a la compra de vacunas y la retención del dinero destinado al pago de las vacunas a través del sistema Covax, siendo que la mayoría de las vacunas contra la enfermedad fueron adquiridas gracias a puentes humanitarios y cooperación internacional de aliados. Resulta importante destacar que estas licencias no garantizan en su totalidad la normalidad en las transacciones comerciales y financieras entre las entidades bancarias venezolanas y terceros. Aun ante la presencia de exenciones humanitarias y licencias, el derecho a la salud, el acceso a la atención médica y a medicamentos de la población se ven afectados por la aplicación de las MCU iniciales.

#### ***Efectos del sobrecumplimiento en el derecho a la salud***

En abril de 2019 tanqueros de empresas registradas en Liberia e Italia fueron sancionadas por la OFAC debido a que transportaban crudo a Cuba, otro país bloqueado desde hace más de 60 años por EE.UU. El programa de cooperación entre Cuba y Venezuela establece, desde hace años, el intercambio de crudo por talento humano y servicios profesionales de médicos cubanos y especialistas en el área de salud.[9] Por otra parte, las restricciones de los visados violan el derecho a la vida y a la salud cuando determinados tipos de atención médica solo pueden encontrarse en el país sancionador y los otros Estados temen ser objeto de sanciones. Un ejemplo de ello es la interrupción en el programa de la Fundación Simón Bolívar, de CITGO destinado a pacientes con cáncer, que permitía viajar a Italia y Argentina, para recibir trasplantes y otros tratamientos.[10] Las negativas en la transferencia de fondos por parte de Citibank para la importación de un cargamento con más de 300.000 dosis de insulina y por parte de Euroclear, para la compra de los tratamientos de diálisis, incluyendo niños, niñas y adolescentes.[11]

[9] Treasury Increases Pressure on Cuba to End Support to Maduro by Imposing Further Oil Sector Sanctions. April 12, 2019 <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm653>

[10] Véase: <https://mppre.gob.ve/2019/05/11/sanciones-eeuu-venezuela-salud/>

[11] Se detallan casos relacionados al bloqueo de medicamentos y efecto de las sanciones en el sector salud. <https://sures.org.ve/mcu-bloqueo-economico-financiero-comercial-2019/>

## Sanciones secundarias, sobrecumplimiento e impacto de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho a la salud

Las transnacionales Baster, Abbot y Pfizer se niegan a emitir certificados de exportación de medicamentos oncológicos imposibilitando su compra por el Estado.

### *El impacto de las sanciones secundarias y sanciones penales*

Compañías y Estados han obstaculizado los viajes de repatriación de personas venezolanas, y algunos Estados no han autorizado el sobrevuelo ni el aterrizaje de los aviones destinados para el retorno de migrantes. En febrero de 2020, la OFAC identificó la flota de CONVIASA de conformidad con la Orden Ejecutiva #13.884 decretada en agosto del año 2019. La aerolínea estatal venezolana era utilizada para los viajes del Plan Vuelta a la Patria. La flota de aeronaves, al ser agregada a la Lista de Nacionales Especialmente Designados de la OFAC, fue bloqueada para garantizar un cumplimiento reforzado de las sanciones de EE.UU.[12] En este sentido, las negativas de empresas extranjeras a suministrar combustible a la aerolínea estatal CONVIASA, tal como ocurrió con REPSOL en Perú[13] y negativas de permisos de vuelo del Estado argentino en 2020[14], vulneran el derecho de los migrantes a regresar a su Estado de origen, así como la garantía en la cooperación entre los Estados Partes para la adopción de medidas relativas al regreso voluntario y ordenado de los trabajadores migratorios y sus familiares, tal como se establece la Convención Internacional sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares.

Respecto a las sanciones penales, la detención ilegal del diplomático Alex Saab, quien era el responsable de las compras de alimentos por parte del Estado para proveer al programa gubernamental de alimentos "CLAP" es un caso de la criminalización de personas relacionados con el Estado. De la misma forma, la restricción de salida del país de la tripulación de Emtrasur en territorio argentino sin imputación alguna constituye una violación flagrante de sus derechos humanos, quienes estuvieron detenidos por aproximadamente 90 días.

---

[12] Treasury Department Press Releases: "Treasury Pressures Illegitimate Maduro Regime by Identifying Blocked National Airline". Action to Enhance Compliance with Broad Venezuela Sanctions Program. February 7, 2020. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm903>

[13] Perú obstaculiza vuelos del Plan Vuelta a la Patria, véase: <https://mppre.gob.ve/2019/05/18/peru-obstaculiza-vuelta-patria-conviasa/>

[14] Venezuela denuncia a Argentina por no otorgar permisos para vuelo del Plan Vuelta a la Patria, véase: <https://www.telesurtv.net/news/venezuela-denuncia-argentina-impedir-vuelo-vuelta-a-la-patria-20190411-0035.html>

## Sanciones secundarias, sobrecumplimiento e impacto de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho a la salud

### *Las supuestas bases legales para la aplicación de MCU*

La aplicación de MCU por parte de EE.UU. está amparada por la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional de 1977 (IEEPA), que es una legislación sobre la que se basan la mayoría de los programas sancionatorios de Washington. Asimismo, la Ley de Emergencia Nacional de 1976 otorga al presidente de EE.UU., con la capacidad de decretar emergencias nacionales durante una crisis.[15] No obstante, no se puede obviar que el Departamento del Tesoro, a través de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) administra y refuerza la política sancionatoria designando a individuos y compañías en listados de entidades sancionadas, así como emitiendo licencias para ciertas operaciones. Conjuntamente, la Red de Control de delitos financieros (FinCEN) supervisa las transacciones financieras; estas oficinas trabajan bajo lineamientos del Departamento de Estado y los intereses de la política exterior de EE.UU.

Las sanciones civiles a encargados o directivos de empresas que participaban en intercambios de crudo por alimentos y otros bienes para el mantenimiento de servicios públicos han sido documentados por la OFAC y Departamento de Estado.[16] La retención ilegal de la aeronave Boeing 747-300 de la empresa venezolana Emtrasur y su tripulación en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, a pedido del Departamento de Justicia de Estados Unidos solicitando la incautación del avión después de que una Corte del Distrito de Columbia emitiera una orden por considerar que se violaron las leyes de exportación estadounidenses cuando Emtrasur adquirió la aeronave en una operación con la aerolínea Mahan Air, empresa que se encuentra designada desde 2011 por la OFAC.[17] Venezuela adquirió la aeronave por la pandemia de COVID-19, con el objetivo de transportar carga. A la fecha había transportado principalmente insumos médicos en beneficio de Venezuela, Nicaragua, Nigeria y Cuba, tales como tests PCR, insulina y vacunas, así como cargas comerciales alrededor de mundo que habían transcurrido sin ningún problema.

---

[15] National Emergencies Act (NEA), <https://home.treasury.gov/system/files/126/nea.pdf>

[16] US Department of State. Venezuela-Related Sanctions. <https://2017-2021.state.gov/venezuela-related-sanctions/index.html>

[17] Véase: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-justicia-de-los-estados-unidos-pidio-a-la-argentina-incautar-el-avion-de-emtrasur-retenido-en-nid02082022/>

## Sanciones secundarias, sobrecumplimiento e impacto de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho a la salud

La decisión del juez Villena de rechazar in limine la participación del gobierno de Venezuela como representante legal en la causa del avión retenido de Emtrasur, al denegar la solicitud del bufete de los abogados Gabriel Palmeiro y Maximiliano Rusconi para actuar en virtud de un poder que le confirieron el presidente de Emtrasur en Venezuela y el Procurador General de la República, en defensa de los intereses venezolanos ante la solicitud de incautación emitida por el gobierno estadounidense demuestra los desafíos que supone la búsqueda de justicia en casos relacionados a sanciones. En cuanto al caso Saab, en violación de la Convención de Viena, no se le ha permitido el contacto con funcionarios de Venezuela, aun cuando tienen derecho a visitar a un nacional del Estado que envía que se encuentre en prisión, custodia o detención, a conversar y mantener correspondencia con él y a organizar su representación legal.

### ***Principales desafíos que posan las sanciones secundarias y el sobrecumplimiento***

Los principales obstáculos son que las entidades del sector privado no hacen públicos los motivos para cesar operaciones o interrumpir transacciones comerciales o financieras, ya sea con el Estado, individuos u otras entidades del sector privado en Venezuela, sobre todo cuando las razones se vinculan al temor a ser sancionados o un exceso de precaución en el cumplimiento de MCU. La amenaza de imposición de sanciones secundarias contra actores no estadounidenses es el principal obstáculo para la inversión extranjera y la ampliación de mercados que dinamicen la economía venezolana. En términos concretos, supone la suspensión de acuerdos alcanzados por las autoridades en materia de intercambio de crudo por combustible e intercambio de petróleo por alimentos.[18]

El cumplimiento excesivo por parte de terceros Estados, instituciones financieras y empresas corresponden al cierre de cuentas por la banca internacional, interrupción de transacciones financieras, rescisión unilateral de contratos y la suspensión de rutas aéreas y servicios. Sin embargo, algunas compañías han decidido anunciar públicamente que se retiran del mercado venezolano.

---

[18] En marzo de 2022, Sures envió una contribución para el informe de la Relatora Especial, Prof. Alena Douhan, llamado "Sanciones secundarias, civiles y penales por elusión de los regímenes de sanciones y exceso de celo en el cumplimiento de las sanciones".



## Sanciones secundarias, sobrecumplimiento e impacto de las medidas coercitivas unilaterales en el derecho a la salud

Tal es el caso de Uphold, una plataforma de trading digital de activos (criptomonedas y monedas nacionales y múltiples metales preciosos), que anunció su retiro de Venezuela debido a la creciente complejidad del cumplimiento de las sanciones estadounidenses[19].

Como organización no gubernamental radicada en Venezuela, hemos de señalar que las operaciones de nuestra organización se ven en riesgo debido al régimen sancionatorio impuesto por EE.UU., ya que existen serias dificultades para acceder a financiamientos y abrir cuentas en el extranjero. Particularmente, nuestra organización es inelegible para obtener un perfil como ONG en PayPal, pues esta compañía no ofrece este tipo de servicios a organizaciones sociales domiciliadas en Venezuela. Esta situación impide recibir donaciones para apoyar nuestro trabajo a través de su portal ni pagos por servicios de consultoría, investigación o formación que desarrollemos para individuos o instituciones fuera de Venezuela.

Adicionalmente a los obstáculos para el financiamiento extranjero, las organizaciones de la sociedad civil pueden enfrentan obstáculos para llevar a cabo sus operaciones con normalidad. Las exenciones humanitarias, en la mayoría de los casos, no son suficientes para generar confianza en contribuyentes particulares y entidades del sector privado con miras a la financiación o implementación de proyectos y actividades de respuesta por parte de las organizaciones sociales y humanitarias.\*\*

---

Uphold. ¿Por qué Uphold se retira de Venezuela? Available at: <https://support.uphold.com/hc/es/articles/6782239879451--Por-qu%C3%A9-Uphold-se-retira-de-Venezuela->

\*\* Este informe especial es el producto de la contribución voluntaria elaborada por Sures, que respondía a la solicitud de enviar información por parte de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales sobre el disfrute de los derechos humanos. La contribución voluntaria fue enviada a mediados de febrero de este año.