


Sanciones Internacionales:

Experiencias, Mejores Prácticas y
Recomendaciones para su Implementación

Por: Expediente Abierto



Octubre, 2023

CRÉDITOS

Elaboración de informe: Equipo de Investigación de Expediente Abierto

Revisión y edición del informe: Javier Meléndez Q.

Maquetación: Equipo de Diseño de Expediente Abierto

Programa de Derechos Humanos

Expediente Abierto

Resumen Ejecutivo

Este estudio tiene como objetivo contribuir a la discusión en curso sobre la eficacia de las sanciones como medio para proteger los derechos humanos y apoyar la transición a la democracia en países autoritarios. Revisa la literatura más reciente sobre el tema, con un enfoque particular en la implementación de sanciones selectivas desde la década de 1990. El estudio proporciona recomendaciones para el uso de sanciones en general y concluye que las sanciones por sí solas no pueden lograr los resultados deseados. Sin embargo, cuando se implementan siguiendo las mejores prácticas, pueden ser una herramienta efectiva para apoyar los esfuerzos de derechos humanos y democratización.

El estudio también analiza la situación actual en Nicaragua, donde se han impuesto sanciones selectivas para prevenir violaciones a los derechos humanos. Aunque los resultados hasta ahora han sido limitados, el estudio identifica los avances realizados hasta la fecha y sugiere formas en las que se puede mejorar el enfoque actual basado en las mejores prácticas globales.

Las sanciones internacionales se definen en este estudio como los medios específicos para que Estados o personas cambien su comportamiento hacia un curso de acción preferido por la parte sancionadora (Kessler, 2022). Las sanciones pueden ser aplicadas para coaccionar al objetivo, intentando que cambien sus comportamientos o políticas; restringir su capacidad para actuar –por ejemplo, reprimir–; así como para enviar señales al objetivo o a otros actores susceptibles de seguir acciones similares. Pueden clasificarse, también, en sanciones integrales (usadas principalmente antes de la década de 1990), formuladas como golpes económicos a la totalidad de un país para desestabilizar a las autoridades locales; o pueden ser específicas (de uso más reciente), que apuntan a individuos, entidades o sectores específicos para crear fracturas de élites en un régimen sin afectar a la población.

En muchos casos, como en el de Nicaragua en los últimos años, las sanciones son diseñadas como una estrategia para promover la democratización en regímenes no-democráticos. Sin embargo, la evidencia histórica muestra que las sanciones por sí solas raramente resultan en un cambio de régimen. Cuando enfrentan sanciones, muchos gobernantes tienden a transferir los costos a la población más vulnerable e incluso pueden intentar ganar más legitimidad resistiéndolas. No obstante, las sanciones pueden limitar la capacidad de un régimen autoritario para reprimir y mantener sus redes de patrocinio. También pueden ayudar a romper las alianzas internas que respaldan su poder represivo.

La revisión de literatura en este documento permite delinear algunas lecciones aprendidas sobre el uso de sanciones. Primero, se identifica que es primordial definir objetivos claros y factibles. Con demandas limitadas y específicas, las sanciones tienen mayores posibilidades de ser efectivas. Segundo, estos instrumentos deben ser lo suficientemente potentes y creíbles para alcanzar los objetivos definidos. En este sentido, deben ser probables, potentes, y siempre abiertos a alternativas. Tercer, las sanciones deben ser acompañadas con hojas de ruta para su eliminación, de modo que las concesiones en respuesta tengan consecuencias en la aplicación de estas. Cuarto, se debe apuntar a agentes clave de regímenes, para generar ruptura de élites, sobre todo entre aquellos que tengan más interés de cooperar con la parte sancionadora. Quinto, debe ponderarse el efecto humanitario de las sanciones en la planificación de su estrategia.

Al discutir las sanciones que se han aplicado hacia el régimen de Ortega en Nicaragua, el estudio resalta sus limitaciones y complejidades. Se destaca la importancia de afinar sus objetivos, incrementar su potencia, plantear modelos para su eliminación, afinar su especificidad, coordinarlas internacionalmente y considerar siempre el potencial impacto humanitario que esto tendría en los nicaragüenses.

I. PANORAMA GENERAL DE LA EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE EL USO DE SANCIONES

Introducción

Existe un **amplio debate en los estudios internacionales sobre la efectividad y las implicaciones éticas del uso de sanciones** para alcanzar objetivos políticos, tales como lograr transiciones a la democracia o debilitar regímenes autocráticos. Lamentablemente, no hay todavía un consenso sobre estas cuestiones en los escritos académicos (American Bar Association & Group, 2022).

Ambos lados del argumento brindan ejemplos de cómo las sanciones han sido útiles o contraproducentes para lograr objetivos políticos. Sin embargo, en los últimos años un debate más matizado se ha centrado en las condiciones necesarias para que tales instrumentos ayuden a alcanzar fines políticos.

Esta sección revisará algunas **recomendaciones transversales de la literatura que pueden ser útiles en el debate sobre el uso de sanciones en el caso de Nicaragua** y otros países donde se han utilizado para reforzar la democracia y los derechos humanos, como Guatemala y El Salvador. Se discutirán definiciones relacionadas con el tema, ejemplos positivos y de advertencia, así como recomendaciones generales que han surgido de la literatura reciente.

¿PARA QUÉ SE UTILIZAN LAS SANCIONES?

Las sanciones se definen en este documento como **“acciones distintas a la guerra tomadas por un gobierno para impedir que otros Estados y personas participen en el comercio, compren armas, accedan a fondos en poder del extranjero, accedan a créditos internacionales o viajen a otros países, incluidos los viajes diplomáticos o eventos culturales y deportivos”** (Kessler, 2022).

Se ha entendido que el propósito de las sanciones es forzar a los Estados o personas objetivo a cambiar su comportamiento hacia un curso de acción preferido por la parte sancionadora (Kessler, 2022). De manera similar, se esperan extraer concesiones políticas del país objetivo (Hovi et al., 2005). Sin embargo, para comprender mejor las sanciones, es esencial señalar que sirven para múltiples propósitos y, a veces, para varios a la vez. Estos instrumentos pueden ser útiles para coaccionar al objetivo, intentando que cambie sus comportamientos o políticas, restringir su capacidad para participar en determinadas actividades –por ejemplo, acceder a recursos críticos para realizar dichas actividades–, así como para enviar señales al objetivo o a otros actores susceptibles de seguir acciones similares. Del mismo modo, referidas señales pueden orientarse hacia los electores nacionales para mostrarles que su gobierno está reaccionando a las sanciones (T. Biersteker et al., 2015; Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, 2013).



SANCIONES INTEGRALES VS SANCIONES ESPECÍFICAS

Para comprender mejor la efectividad, técnicas y lecciones orientadas a que la presión económica alcance sus objetivos –evitando al mismo tiempo efectos indeseables– es esencial comprender la diferencia entre sanciones integrales y sanciones específicas.

Las **sanciones integrales**, comúnmente usadas antes de la década de 1990, suelen referir a embargos comerciales que asestaron golpes económicos a la totalidad de un país. La comprensión más sencilla de la lógica detrás de su uso fue que “**el dolor económico crea ganancias políticas**”, donde “cuanto mayores sean las dificultades económicas causadas por las sanciones, mayor será la probabilidad de obediencia política por parte de las autoridades gubernamentales en el régimen objetivo”. Se supone que la población afectada “redireccionará el dolor de las sanciones hacia los líderes políticos autoritarios y forzará a un cambio de política” (G. A. López y Cortright, 1997).

Esto ha dado lugar a un cambio en el que actualmente se utilizan **sanciones específicas** en casi todos los casos (Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, 2013). Las referidas sanciones **pueden apuntar a individuos, entidades o sectores específicos**, y están **diseñadas para “dañar a las élites partidarias del régimen objetivo**, al tiempo que imponen dificultades mínimas a la población en general”. La lógica es que “al alterar los incentivos materiales de los partidarios poderosos... [ellos] eventualmente presionarán al gobierno objetivo para que haga concesiones” (Drezner, 2011).

¿LAS SANCIONES SON EFECTIVAS?

Establecer la relación causa-efecto entre sanciones y cambios en una situación política es complejo. Esto se debe en parte a que **(i) los objetivos de las políticas pueden variar entre coacción, restricción y señalización**¹, por lo que los efectos de las sanciones deben juzgarse en función de sus objetivos iniciales; **(ii) algunas de las acciones más efectivas son amenazas en lugar de la implementación de sanciones**, lo cual significa que, en ocasiones, se llevan a cabo fuera de la vista del público y es imposible establecer un vínculo causa-efecto; **(iii) algunas sanciones, como las restricciones de visa**, se hacen a menudo en privado² y **(iv) se pueden utilizar sanciones integrales y específicas**, así como otras estrategias en conjunto, lo que dificulta separar los efectos de cada una.

Como señala Drezner (2022), evaluar la eficacia de las sanciones “sigue siendo un objetivo en movimiento, ya que tanto las técnicas de coerción económica como las defensas empleadas para combatirla han evolucionado durante el último siglo”.

Además, las sanciones rara vez se aplican solas y, generalmente, forman parte de una estrategia más amplia que afecta sus resultados. Las negociaciones activas, los esfuerzos de mediación de paz, las amenazas de fuerza, el uso de la fuerza, las operaciones de mantenimiento de la paz y las operaciones encubiertas coexisten con la aplicación de sanciones. Por lo tanto, se deben considerar todos los elementos anteriores a la hora de definir la eficacia de la estrategia (T. Biersteker et al., 2015). Sin embargo, **los estudios sobre la eficacia de las sanciones sitúan su tasa de éxito, en general, por debajo del 40%**.

¹ El objetivo de “señalización” es difícil de medir, aunque es racional suponer que los actores modifican su comportamiento basándose en los efectos de acciones particulares en sus pares.

² Según el INA (administrado por el Departamento Est) y el PP 8697 hacen ilegal publicar la lista de personas que han sido rechazadas. En el caos del INA no es legal publicar la lista de personas que han sido rechazadas. Sección 7031(c) de la Ley de Asignaciones del Departamento de Estado, la decisión puede ser pública o privada. (Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF), s.f.).

Cuando se habla de sanciones integrales, una revisión de la evidencia frecuentemente citada, rastreada en un estudio de 1990 centrado principalmente en esta clase de sanciones, determinó que **los instrumentos en cuestión logran sus objetivos de política –policy– el 34%** de las veces. Otro estudio, utilizando la misma base de datos, argumentó que la cifra real estaba **más cerca del 5%** (Drezner 2011). Más recientemente, el Instituto Peterson de Economía Internacional **sugiere una efectividad del 33%** para todo tipo de sanciones (T. Biersteker et al., 2015).

Varios casos demostraron por qué las sanciones integrales comenzaron a caer en desgracia. En primer lugar, a menudo no consideraron que las elites políticas suelen hacer ajustes para minimizar el impacto de estas sanciones sobre ellas y trasladan la carga a grupos vulnerables y opositores al régimen (G. A. López y Cortright, 1997). Mientras tanto, estas sanciones tendieron a perjudicar a sociedades enteras sin discriminar entre sus integrantes (Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, 2013). En algunos casos, no lograron alcanzar los objetivos de política y, al mismo tiempo, crearon efectos perjudiciales para los ciudadanos, que de otro modo no habrían ocurrido. Drezner (2022) se refiere a estos casos, sin resultados políticos, pero con altos costos, como “eventos catastróficos”.

Algunos casos recientes de sanciones integrales lograron resultados políticos, como en Sudáfrica e Irán, analizados con mayor detalle en la sección posterior. Un aspecto crucial del éxito de esta estrategia es que en ambos ejemplos no se dispuso de un apoyo alternativo para los países objetivo –como el de las potencias mundiales, incluidas China y Rusia–, ya que dichas potencias también respaldaron al régimen de sanciones. En general, las sanciones son mucho menos efectivas para lograr fines políticos cuando el país objetivo cuenta con el apoyo de grandes potencias (Kessler, 2022).

En cuanto a las **sanciones específicas**, los estudios han demostrado que **tienen una tasa de éxito similar a las sanciones integrales** en lo que respecta a resultados de políticas, pero implican costos humanos más bajos. Esto ayuda a explicar por qué las sanciones específicas a personas, entidades y sectores económicos se han convertido en el instrumento de presión financiera preferido en las últimas décadas (Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, 2013). El Consorcio de Sanciones Específicas de las Naciones Unidas, que estudió una base de datos de 63 casos de sanciones específicas impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas entre 1991 y 2013, concluyó que dichos instrumentos **lograron objetivos políticos en el 22% de los casos**. Si bien la coerción era el objetivo más común de esta clase de sanciones, solamente fue alcanzado en aproximadamente el 10% de las veces. Las sanciones fueron más efectivas cuando apuntaban a limitar o señalar y alcanzaron sus objetivos en **el 27% de los casos**. El estudio también encontró que los ejemplos exitosos tendían a incluir la aplicación de al menos tres tipos de sanciones específicas simultáneamente, siendo la combinación más común la congelación de activos, la prohibición de viajes y los embargos de armas (T. J. Biersteker et al., 2018).

UNA NOTA SOBRE SANCIONES INTEGRALES:

Algunos ejemplos de alta y baja efectividad

Las sanciones económicas contra Irán en 2015 son un ejemplo exitoso de sanciones integrales. En este caso, **“la presión económica contribuyó directamente al acuerdo del Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA) de 2015 en el que Irán acordó límites e inspecciones de su programa nuclear a cambio de la eliminación de las sanciones”** (Drezner, 2022). Así, el uso de sanciones individualizadas y sectoriales, especialmente a la exportación de petróleo, obligó al gobierno iraní a negociar un acuerdo que limitaría su programa de armas nucleares. Dicha negociación ocurrió con los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas –incluidos China y Rusia–, Alemania y la Unión Europea. Los efectos del acuerdo no fueron duraderos, dado que el gobierno de Estados Unidos se retiró en 2018³. Sin embargo, la primera etapa de sanciones, impulsada por la administración estadounidense anterior, se consideró un ejemplo exitoso del uso de sanciones y del logro de los objetivos en esta materia (The Economist, 2021b).

Otro caso positivo fue el de la campaña para acabar con el apartheid en Sudáfrica. En 1987 se impuso al país un régimen integral de sanciones –embargo sobre el petróleo y otros bienes– con el apoyo de todos los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, en lo que representó una campaña para poner fin al apartheid. Esto le costó a Sudáfrica entre 2 y 3 mil millones de dólares al año, desalentando, con ello, la inversión en el país (Kessler, 2022). Se considera que esta presión económica ha sido eficaz –entre otros factores decisivos, incluida una amplia movilización (Tilly, 2010)– para ayudar a lograr el fin del apartheid (Kessler, 2022).

³ La Administración Trump se retiró del acuerdo porque lo consideró demasiado indulgente con Irán, al permitirle continuar con parte del enriquecimiento, el plazo de 10 años de algunas partes del acuerdo y el temor de que los fondos descongelados pudieran canalizarse a los aliados militantes de Irán en la región (The Economist, 2021b)

En este caso, el éxito de las políticas se debió, en parte, al efecto de las sanciones sobre los partidarios del régimen que se encontraban fuera del poder central. En un entorno social que incluía tanto defensores incondicionales del gobierno como opositores firmes del régimen, se descubrió que las sanciones a Sudáfrica eran efectivas porque impactaban directamente los intereses de un tercer grupo: mineros, industriales y empresarios, quienes podrían haber tenido razones sociales para apoyar al régimen, pero se vieron perjudicados por las sanciones internacionales y otros aspectos económicos del gobierno. Este grupo era lo suficientemente grande como para que sus “preferencias cambiantes movieran todo el equilibrio político” (Kessler, 2022).

Un caso de fracaso en el uso de sanciones es el de Irak durante los años noventa. Ahí, un embargo comercial integral no obligó al régimen de Saddam Hussein a permitir que los inspectores en el país verificaran la ausencia de armas de destrucción masiva, según exigían las resoluciones de las Naciones Unidas. Tampoco logró acercar al país a un cambio de régimen, lo cual era deseo de algunos actores. En cambio, el embargo creó una crisis humanitaria en la que el costo de las sanciones se transfirió a la población más vulnerable. Además, el régimen de Hussein enmarcó con éxito la situación para que los países promotores del embargo parecieran inmorales y poco éticos (Drezner, 2022). Este caso representó un punto de inflexión que condujo a un consenso sobre la deseabilidad de sanciones específicas frente a las sanciones integrales (Drezner, 2011).

Las sanciones integrales contra Venezuela durante los últimos años también han generado un amplio debate acerca de su efectividad. A partir de julio de 2023, a la oposición y observadores internacionales clave se les prohibió participar en las elecciones de 2024 (Singer, 2023), con lo que la transición a la democracia parece lejana. En este contexto, se han puesto en entredicho las sanciones integrales que comenzaron el presidente Trump y hoy continúan bajo el mandato de Biden –aunque con una estrategia diferente–.

En términos de resultados positivos, las acciones económicas internacionales probablemente presionaron al régimen de Maduro a participar en las negociaciones con la oposición que tienen lugar en México, según Carolina Jiménez, presidenta de la Oficina de Washington para América Latina. A cambio, la administración Biden ha permitido intercambios de prisioneros, una ligera apertura para que Chevron trabaje en el país sudamericano, el levantamiento de algunas sanciones individuales y el acuerdo sobre un fondo humanitario. El enfoque de las negociaciones reiniciadas por la administración Biden busca “crear incentivos” en lugar de “castigos”, lo cual representa un cambio “radical” en la estrategia política de Estados Unidos, creando aperturas que no existían anteriormente, como señala la Sra. Jiménez (C. Jiménez, comunicación personal, marzo 2023). El marco de negociación incluye temas como abordar la crisis humanitaria, las condiciones para elecciones libres y justas, la restauración del estado de derecho y la reparación para las víctimas (cómo la administración Biden puede alentar las negociaciones con Venezuela, s.f.)⁴.

La estrategia de “máxima presión”, aplicada antes de Biden, es más controversial, especialmente en cuanto a si los beneficios justificaban sus costos. Desde 2017, la estrategia consistió en impedir que Venezuela vendiera su petróleo en el mercado internacional. El objetivo de esta estrategia era, aparentemente, “obligar a los aliados más cercanos del gobierno a distanciarse, con lo cual el gobierno sería posteriormente expulsado” (C. Jiménez, comunicación personal, marzo de 2023). Contrario a ello, “se exacerbó una crisis económica preexistente en el país, que había sido causada por un gasto público despilfarrador y una caída en el precio del petróleo, y el país sufre un colapso económico brutal del que no se ha recuperado. En lugar de forzar al círculo íntimo de Maduro a distanciarse, se volvió más radical. Se reunieron en torno a él, con lo cual el ‘precio de dejar el poder’ incrementó y Maduro pareció volverse aún más intransigente en su posición” (C. Jiménez, comunicación personal, marzo de 2023).

⁴ Los 7 puntos de la agenda de negociación firmada en México en 2021 se pueden ver aquí: <https://www.regjering.no/contentassets/d62443bc624041238af2902d356f949c/memorando-de-entendimiento.pdf>

Las sanciones a la economía también se volvieron impopulares entre la población venezolana. Maduro tiene un **índice de aprobación del 26%**, según Datanálisis, una empresa de investigación de mercados (El Estímulo, 2022). Sin embargo, **cerca del 75% desaprueba las sanciones integrales**, como menciona Luis Vicente León, presidente de la empresa: “La gente dice: **‘Quiero pelear, pero, incluso para pelear, necesito comer’**” (Brito, 2022).

Experiencias pasadas han demostrado que las sanciones integrales, dirigidas a la economía en su conjunto, pueden tener efectos positivos cuando el país objetivo se queda sin alternativas, lo cual no ha sucedido comúnmente fuera de los casos de Sudáfrica e Irán. Sin embargo, estos ejemplos proporcionan evidencia aplicable a las sanciones específicas, como la importancia de apuntar hacia los habilitadores del régimen fuera del núcleo de poder que influye en el partido –como las élites económicas– y dirigirse a objetivos alcanzables a corto plazo.



UNA NOTA SOBRE LAS “TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA”

Como resultado directo de las sanciones

Al crear una estrategia en torno al uso de sanciones, vale la pena señalar que la coerción hacia un “cambio de régimen” es el resultado de las sanciones a corto plazo más desafiante e improbable. Para muchas partes interesadas, el objetivo de la presión económica internacional sobre los autócratas, especialmente aquellos responsables de graves abusos contra los derechos humanos, debe ser coaccionarlos para que abandonen el poder y se abra la puerta a un proceso de justicia. Sin embargo, tener esto como único objetivo de las sanciones probablemente generará decepción, dado que “el historial empírico sugiere que la probabilidad [de que las sanciones ayuden a fomentar el cambio de régimen] no es alta” (Drezner, 2022). Desde la perspectiva del régimen, “no tiene mucho sentido negociar si la intención de la otra parte al imponer coerción económica es dar fin al poder político del actor objetivo” (Drezner, 2022). En cambio, frente a la presión, un régimen podría aferrarse a salvar las apariencias e, incluso, aumentar su legitimidad por resistir a las sanciones (Kessler, 2022).

Por lo tanto, incluso si el objetivo deseado por las partes interesadas es un cambio político amplio en un país, o una transición a la democracia, eso debe verse solo como el resultado de una estrategia a largo plazo, en la que las alternativas políticas y los esfuerzos para generar cambios internos sean esenciales, y donde las sanciones funjan solo como una herramienta en el proceso. No obstante, si se van a utilizar sanciones, debe hacerse estratégicamente, e incorporar en su uso las mejores prácticas internacionales.

II. LECCIONES PARA EL USO DE SANCIONES EN EL FUTURO

Si bien el éxito no está asegurado, la experiencia en el uso de sanciones económicas ha permitido a varios académicos centrarse en los requisitos para que sean efectivas como parte de una estrategia más amplia, orientada a alcanzar objetivos de política –policy–. Este artículo discutirá los requisitos apenas mencionados.⁵

1. Definir objetivos claros y factibles



Un impedimento subestimado para el uso exitoso del arte de gobernar económico es la falta de articulación de demandas claras, consistentes... y factibles.

(Drezner, 2022)

Una recomendación constante en la literatura sobre sanciones es la necesidad de establecer objetivos claros desde el principio. Ya sea que el propósito de las sanciones sea coaccionar, restringir o señalar –o una combinación de todos ellos–, definir esto tempranamente influirá en gran medida en los resultados potenciales.

A diferencia de los objetivos múltiples, vagamente definidos o generales, las demandas limitadas son las más efectivas. Por ejemplo, convocar elecciones, entregar sospechosos o brindar acceso a un territorio en disputa han sido objetivos logrados en respuesta a sanciones en la República Democrática del Congo, Libia y Rusia (T. Biersteker et al., 2015).

⁵ Estos se basan en gran medida en Drezner (2022), Kessler (2022) y Biersteker et al. (2015)

UNA NOTA SOBRE LA “SEÑALIZACIÓN”

Como se menciona en este estudio, las sanciones a veces pueden usarse para enviar mensajes o “señalar” disgusto hacia ciertos actores, como aquellos que llevan a cabo las acciones, o bien, aquellos que podrían emularlas en el futuro. En ocasiones, también pueden estar dirigidas al electorado del emisor de la sanción, para indicar que se está haciendo algo respecto de la situación, pero no necesariamente con la expectativa de que la sanción generará un cambio de política entre los sancionados.

“Como lo demuestran los casos de Irán e Irak, las campañas de máxima presión se convirtieron en un fin político más que en un medio político” (Drezner, 2022). Algunos expertos también sostienen que este es a veces el caso de Cuba, donde “las sanciones se han convertido en un fin en sí mismas, donde los políticos sienten la necesidad de demostrar que están haciendo algo” (C. Jiménez, comunicación personal, marzo de 2023). Es importante señalarlo ya que estas acciones podrían resultar contraproducentes, al utilizar energía susceptible de ocuparse en otras iniciativas.

2. Las sanciones deben ser lo suficientemente potentes y creíbles para alcanzar el objetivo

Según (Hovi et al., 2005), las sanciones fracasan con mayor frecuencia porque **(i) el objetivo⁶ no las considera creíbles, (ii) no son lo suficientemente potentes** –recibir sanciones causaría menos daño al receptor que ceder ante las demandas del sancionador– y **(iii) el objetivo piensa que las sanciones podrían aplicarse independientemente de que cedan o no**. Si se espera que afectar el cálculo interno de costos versus beneficios del régimen dé resultados, los costos para el régimen deberían superar los beneficios de sobreponerse a las sanciones. Drezner (2011) coincide en que los altos costos son una “condición necesaria” para que las sanciones tengan éxito.

⁶ Esto se refiere a casos en los que la “amenaza” de sanción se utiliza para presionar al objetivo para que alcance objetivos de política.

Biersteker et al. (2015) también señalan que una combinación de tipos de sanciones probablemente sea más eficaz que un solo tipo. Según los datos disponibles sobre las sanciones de la ONU, en promedio, la aplicación simultánea de al menos tres –y hasta cuatro– tipos diferentes de sanciones selectivas es necesaria para una coerción, restricción o señalización efectiva (Biersteker et al. 2015).

3. La hoja de ruta para la eliminación de sanciones es fundamental

Si el propósito de las sanciones es llegar a un acuerdo, entonces es esencial señalar que las concesiones en respuesta a las sanciones ocurrirán sólo cuando un cambio de comportamiento tenga una posibilidad real de **i) prevenir que se produzcan sanciones o ii) eliminar las sanciones que ya se han impuesto**: “No se llevarán a cabo negociaciones si el Estado objetivo no cree que concesiones bien definidas conducirán a la eliminación de las sanciones” (Drezner, 2022).

También es útil señalar que cuando el objetivo es generar un cambio de comportamiento, la “etapa de amenaza” de las sanciones suele ser más efectiva que la implementación real (T. Biersteker et al., 2015; Hovi et al., 2005).

4. Apuntar a los partidarios clave del régimen y sus aliados, idealmente aquellos que tienen más interés en cooperar

Como se mencionó anteriormente, las sanciones en Sudáfrica resultaron efectivas no porque estuvieran dirigidas a los defensores incondicionales del apartheid, sino porque afectaban a las facciones e individuos que más influenciaban en las políticas del régimen y que tenían preferencias flexibles.

Afectaron directamente los intereses de mineros, industriales y empresarios quienes, tal vez, tenían razones sociales para apoyar al apartheid, pero que se vieron afectados por las sanciones internacionales y otros aspectos de la gestión económica del régimen. Este grupo era lo suficientemente grande como para que sus preferencias cambiantes modificaran todo el equilibrio político. En el caso de Irán en 2015, grupos de moderados, quienes ostentaban un poder sustancial, preferencias flexibles y se vieron afectados por las sanciones, ayudaron a garantizar que la estrategia de sanciones tuviera éxito (Kessler, 2022).

Biersteker et al. (2015) está de acuerdo: “centrarse en los partidarios clave del régimen y en los principales miembros de la familia es más importante que centrarse directamente en el liderazgo político del régimen”.

Kessler (2022) señala que esto podría deberse a que el liderazgo político en el centro del poder “espera el conflicto de todos modos” y tiene incentivos para no ceder y actuar de manera desafiante. Dirigirse a las élites económicas que apoyan a los regímenes probablemente sea más fácil de lograr con sanciones dirigidas a individuos, o bien, sanciones específicas dirigidas a áreas de la economía dominadas por los habilitadores del régimen.

5. El efecto humanitario de las sanciones debe considerarse al planificar la estrategia económica

Como se mencionó anteriormente, en algunos casos, las sanciones integrales pueden causar graves daños colaterales a la ciudadanía no relacionada con el régimen, lo que podría ocurrir incluso si no se cumplen los objetivos de política. Los regímenes autocráticos a menudo pueden transferir fácilmente los costos económicos de las sanciones a los más vulnerables (Drezner, 2022; Kessler, 2022). Como señala Carolina Jiménez, los políticos nunca cargan

con el costo humanitario; corre a cargo de los más vulnerables. Por ello, tiene que haber una buena medición del efecto humanitario antes de realizar las acciones (C. Jiménez, comunicación personal, marzo 2023).

Drezner sugiere que “así como los militares han incorporado el principio de minimizar los daños colaterales en sus doctrinas de guerra, los ministerios de finanzas deben incorporar consideraciones similares en sus doctrinas de sanciones” (Drezner, 2022).

III. APLICANDO ESTAS LECCIONES A CASOS ACTUALES DEL MUNDO REAL: NICARAGUA

Algunas lecciones de las prácticas internacionales óptimas podrían aplicarse al caso de los esfuerzos para apoyar la democratización en Nicaragua, por lo que vale la pena discutirlos.

Antecedentes

La situación de los derechos humanos en Nicaragua se encuentra en un estado terrible, especialmente desde que comenzó la represión política en abril de 2018, considerada la peor en su tipo desde la década de 1970 en América Latina (The Economist, 2021a). Durante los últimos cinco años, el gobierno de Ortega ha cerrado todas las vías de participación cívica en un proceso que dejó al menos **355 muertos en 2018**, encarceló a toda la oposición y creó una **crisis que ha llevado a más de medio millón de nicaragüenses a abandonar el país**.



SANCIONES ESPECÍFICAS APLICADAS DESDE AMÉRICA DEL NORTE Y EUROPA

La comunidad internacional ha utilizado sanciones específicas y otros medios para generar presión, poner fin a los abusos contra los derechos humanos en Nicaragua y restablecer la democracia. Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, el Reino Unido y Suiza han sido los principales actores que han aplicado esta presión. Estados Unidos ha implementado la más diversa gama de herramientas –leyes, acciones ejecutivas y presión diplomática–⁷, siendo el país que mayor presión ha ejercido, motivo por el cual gran parte del análisis se basará en sus esfuerzos.

El Departamento del Tesoro de Estados Unidos ha emitido sanciones económicas a 46 personas y 11 entidades vinculadas al gobierno nicaragüense desde 2017 (OFAC, 2023)⁸. Estas sanciones bloquean el acceso de dichos actores a todas las propiedades en los Estados Unidos o bajo el control de personas estadounidenses, mientras que prohíben a las empresas con sede en Norteamérica a trabajar con los sancionados (Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, 2023). Además, hasta agosto de 2023, más de 900 funcionarios nicaragüenses han recibido restricciones de visa, incluidas 100 emitidas en agosto de 2023 (I. López, 2023; Ríos, 2023).

Mientras tanto, en junio de 2022, la Administración Biden anunció planes para retirar a Nicaragua de la lista de países a los que se les asignan cuotas de importación de azúcar con aranceles bajos para 2023 y, en julio de 2022, prohibió a personas o entidades estadounidenses invertir o comerciar en la industria minera de oro en el país centroamericano (Gass, 2023).

⁷ Consulte el Anexo 1 para obtener una descripción general de las herramientas e iniciativas que Estados Unidos ha utilizado para aplicar sanciones en el caso de Nicaragua.

⁸ En el listado también se incluye el Grupo WISA de Panamá, para un total de 12 entidades. Sin embargo, esta sanción se llevó a cabo por diferentes motivos en 2016. Además, en 2017 se impuso una sanción a Roberto Rivas, jefe del Consejo Supremo Electoral, por corrupción antes del inicio de la crisis política en 2018.

Otros países también han utilizado sanciones específicas contra miembros del régimen nicaragüense en respuesta a los abusos contra los derechos humanos. Desde mayo de 2020, la Unión Europea ha emitido congelaciones de activos y restricciones de visas para 21 personas y tres entidades dirigidas por el Estado –la Policía Nacional, esa autoridad electoral nacional y la institución nacional de telecomunicaciones–. Nicaragua se convirtió en uno de los tres países del hemisferio occidental, junto con Haití y Venezuela, que han recibido este tipo de sanciones por parte de la Unión Europea (Comisión Europea, 2023). El mismo mes, Suiza también comenzó a apuntar al mismo grupo de personas e instituciones que la Unión Europea (100% Noticias, 2023). Reino Unido, por su parte, sancionó a 17 personas asociadas al gobierno nicaragüense (Treasury, 2023). Finalmente, desde junio de 2019, Canadá también ha aplicado sanciones económicas a 35 individuos relacionados con el régimen (Ministerio de Justicia de Canadá, 2023).

Un informe de **Expediente Abierto** muestra que un total de **81 personas y 13 instituciones han sido objeto de sanciones económicas internacionales** por parte de estos cuatro países y la Unión Europea, considerando que algunos de los actores referidos han sido sancionados en más de una ocasión.

LA NATURALEZA Y FUERZA DEL RÉGIMEN DE ORTEGA EN NICARAGUA

Para comprender cómo las sanciones específicas podrían generar presión en Nicaragua, es esencial comprender algunos aspectos críticos del poder del régimen.

El Frente Sandinista de Liberación Nacional, o FSLN, el partido gobernante encabezado por Daniel Ortega y su esposa, Rosario Murillo, depende del clientelismo, así como de una cohesión interna nacida en parte de

su participación histórica en disputas violentas entre 1961 y 1990. La mayoría de sus dirigentes, fuera de la familia Ortega –incluidos ocho de sus hijos–, tienen sus raíces en el partido durante el periodo mencionado. Como señalan Levitsky y Way (2012), esta combinación de clientelismo y fuentes simbólicas de cohesión, así como una historia compartida de lucha violenta, hace que los partidos sean menos propensos a la deserción y más capaces de reprimir frente a una crisis.

Según expertos en políticas públicas, el régimen de Ortega ha consolidado el control del territorio nacional a través de su aparato represivo, siendo los aspectos más críticos del cálculo político la cantidad de armas y tropas que posee, así como un sistema de clientelismo selectivo alimentado por los beneficios que brindan los negocios del oro y la madera, el contrabando y la impunidad de quienes tienen vínculos con el narcotráfico (Vargas, 2022). El régimen también cuenta con el apoyo de China –cuyas relaciones se establecieron en diciembre de 2021– y Rusia⁹, con quien mantiene un fuerte vínculo.

Sin embargo, a pesar de una disciplinada “vieja guardia”, hay razones para creer que el partido es internamente más débil de lo que parece. Vargas (2022) encuentra falencias generales provocadas por los enfrentamientos entre militantes sandinistas de larga trayectoria y aquellos aliados de Rosario Murillo, quien no forma parte del liderazgo histórico. Asimismo, estas debilidades se observan en la represión indiscriminada –incluso contra sus propios miembros–, el aislamiento internacional y el poder adquisitivo disminuido de los empleados gubernamentales y la sociedad en general. Esto, argumenta Vargas, genera temor de que surjan nuevas protestas sociales y debiliten los pilares del régimen, motivo por el cual se mantienen los niveles actuales de represión. Lo anterior, abre la posibilidad de una “implosión” del partido que debe ser facilitada por la oposición. Existen, asimismo,

⁹ Ver Publicación Expediente Abierto sobre la relación de Rusia y Nicaragua: una relación peculiar que amenaza la seguridad y la democracia en el Hemisferio Occidental. <https://www.expedienteabierto.org/rusia-y-nicaragua-una-relacion-peculiar-que-amenaza-la-seguridad-y-la-democracia-en-el-hemisferio-occidental/>

problemas relacionados con el asunto de la sucesión interna, debido a que el poder se encuentra consolidado en el matrimonio Ortega-Murillo y sus hijos (A. Chaguaceda, comunicación personal, agosto de 2023).

Otros factores en los últimos años apuntan a debilidades en la base tradicional del partido, quien sólo podría apuntalarse manteniendo el aparato represivo. Por ejemplo, en 2018 se produjo una rebelión abierta en contra de aquel por parte de jóvenes en zonas tradicionalmente seguras para el FSLN, como León, Estelí y Masaya, probablemente facilitada por el alto porcentaje de adultos que no recuerdan el período de lucha armada del país –o del partido– (Martínez, 2022). Como señalan Levitsky y Way (2012), “los efectos de los orígenes violentos en la cohesión del partido gobernante y la durabilidad del régimen no son permanentes... las generaciones siguientes a menudo carecen de legitimidad para imponer la unidad en el partido durante periodos de crisis”. Si esto es cierto, entonces es más probable que la fuente del poder del partido para las generaciones más jóvenes sea su capacidad clientelar, lo cual podría representar “una fuente efectiva de cohesión en tiempos normales, pero a menudo insuficiente para evitar la deserción durante las crisis” (Levitsky y Way, 2012).

Finalmente, el apoyo popular también parece disminuir con el tiempo, dado que el índice de aprobación del partido se redujo al 13% en julio de 2023. El conocimiento de estas debilidades probablemente llevó al partido a tomar medidas extremas, como encarcelar a toda la oposición en el período previo a las elecciones presidenciales de 2021, y continuar con los altos niveles de represión contra los potenciales candidatos hasta las elecciones municipales de 2022, cuando el oficialismo afirmó haber ganado el 100% de los municipios a nivel nacional.

RESULTADOS HASTA LA FECHA DE LA PRESIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

Como se analiza en este artículo, es complejo establecer una relación clara de causa-efecto entre sanciones y cambios en cada situación política. Sin embargo, los expertos en políticas detectan suficientes efectos en materia de limitación, señalización y coerción hasta la fecha, así oportunidades futuras en Nicaragua para justificar la continuación de estos esfuerzos.

Ryan Berg, director para las Américas del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, sostiene que las sanciones han limitado al gobierno al reducir el capital que los Ortega habrían utilizado para lubricar sus redes de compinches –“comprar gente requiere capital”–, afectando con ello las relaciones internas del régimen, al obligar a los allegados a tomar decisiones difíciles sobre si comprometerse más o alejarse del régimen (R. Berg, comunicación personal, agosto de 2023).

Mientras tanto, Félix Maradiaga, político nicaragüense y experto en políticas públicas, sostiene que la presión internacional probablemente haya influido en obligar al gobierno a liberar a presos políticos en varias ocasiones, así como unirse a las negociaciones con la oposición en 2018 y 2019. Mientras tanto, el efecto de señalización de las sanciones es probablemente una de las razones por las que, en los últimos años, ha aumentado el número de personas que han dimitido de cargos públicos.

La mayoría de los nicaragüenses tienen familia en Estados Unidos y no quieren perder sus derechos de viaje. Estos miembros del régimen también saben que Ortega no es eterno y quieren evitar ser categorizados como violadores de derechos humanos, lo que podría ser peligroso para ellos (F. Maradiaga, comunicación personal, junio de 2023).

Sin embargo, los abusos contra los derechos humanos en Nicaragua siguen siendo críticos. Hasta julio de 2023, Nicaragua no parece estar más cerca de poner fin a la represión y el encarcelamiento de voces críticas, terminar con el estado de excepción en el país, permitir elecciones libres y justas o iniciar un proceso que conduzca a la justicia para las víctimas de la represión. La autocracia centrada en la familia sigue arraigada y no hay señales de cambio inminente.

Mientras tanto, es evidente que la comunidad internacional no ha logrado maximizar su influencia para ayudar a proteger los derechos humanos o facilitar una transición a la democracia en Nicaragua.

Las siguientes recomendaciones dirigidas a que la comunidad internacional mejore el uso de sanciones, han sido organizadas de acuerdo con la literatura académica sobre el tema, detallada anteriormente en este documento.



Recomendación 1: definir objetivos claros



Las sanciones demasiado amplias no provocan los cambios de comportamiento que uno espera.

(E. Olson, comunicación personal, marzo de 2023).

Como se menciona en la revisión de la literatura académica sobre sanciones, definir el objetivo del régimen al principio de la campaña influirá en gran medida en los resultados potenciales, independientemente de si el propósito de las sanciones es coaccionar, restringir o señalar –o una combinación de estos–. Como Estados Unidos ha sido el actor más activo, esta sección se beneficiará en gran medida de sus acciones y políticas.



El gobierno de Estados Unidos no tiene una Política hacia Nicaragua.

(R. Berg, comunicación personal, agosto de 2023).

Existe un fuerte consenso entre los expertos en políticas de América Latina entrevistados sobre la situación de Nicaragua sobre la necesidad de una estrategia clara a mediano o largo plazo detrás de las sanciones internacionales contra el régimen de Ortega. Del mismo modo, es opinión compartida que las acciones a menudo parecen ser más reactivas que estratégicas.



Cuando falta la estrategia, las sanciones se convierten solo en una medida reactiva... si quieres que las sanciones sean un medio, y no un fin en sí mismo, hay que tener objetivos claros y medibles.

(C. Jiménez, comunicación personal, marzo de 2023).

Esto se atribuye, en parte, a que ha habido muchos cambios en la situación a lo largo de los años:



[El objetivo principal] ha sido un objetivo móvil, pasando de elecciones justas a la liberación de presos políticos o a investigar a las personas responsables de los abusos de derechos humanos.

(V. Gass, comunicación personal, marzo de 2023).

Las declaraciones públicas son claras sobre el razonamiento detrás de las acciones. Así, por ejemplo, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, quien es responsable de las sanciones económicas, alude a tener objetivos coercitivos y restrictivos a través de sus sanciones: **“Ortega y sus cómplices continúan utilizando los ingresos derivados de la producción y venta de oro para llenar sus propios bolsillos y para pagar a quienes mantienen al régimen en el poder”** y aclarar que su objetivo es “lograr un cambio positivo en el comportamiento”, “no castigar” (Departamento del Tesoro de Estados Unidos, 2023). Sin embargo, los expertos en políticas señalan poca claridad sobre la estrategia y las expectativas a largo plazo.

¿Cuál debería ser el objetivo?



Sin un frente único que se presente como una alternativa, podemos ponérselo difícil a su régimen, pero si pueden continuar en el camino de ser la Corea del Norte de Centroamérica.

(R. Berg, comunicación personal, agosto de 2023).

En la revisión de la literatura académica sobre sanciones, este artículo expone los argumentos de por qué los expertos en políticas no deberían esperar que las sanciones económicas provoquen cambios de gobierno o una transición a la democracia por sí solas. Por el contrario, experiencias internacionales

anteriores señalan la necesidad de limitar sus objetivos. Las sanciones son una herramienta global esencial para lograr una transición a la democracia como parte de una estrategia mucho más amplia que incluye, de manera importante, las acciones de los nicaragüenses dentro y fuera del país, incluidos los aliados que puedan estar actualmente dentro del régimen.

Con base en un análisis de la literatura disponible sobre el tema y entrevistas con expertos, este documento recomienda las siguientes metas específicas y alcanzables que pueden esperarse de una estrategia de presión económica bien estructurada para Nicaragua:

1. Restringir la capacidad del gobierno para reprimir a sus ciudadanos, en mayor medida de lo que se ha hecho hasta ahora.
2. Debilitar, en mayor medida, las alianzas internas que apuntalan al régimen.

Restringir la capacidad del gobierno para reprimir

El gobierno de Nicaragua depende de una combinación de fuerza policial y militar, capacidad de vigilancia y coerción económica para mantener su control del poder. Como señala el Dr. Berg, “los Ortega todavía tienen todas las herramientas que necesitan para continuar reprimiendo de una manera increíblemente brutal y cruel... y cometiendo lo que los grupos de derechos humanos consideran acusaciones creíbles de crímenes contra la humanidad. Algunas de esas fuentes tienen que agotarse, de modo que al régimen le resulte más difícil reunir recursos para herramientas de represión” (R. Berg, comunicación personal, agosto de 2023).

Centrarse en debilitar las alianzas internas

Para lograr una transición de la autocracia a la democracia, es crucial centrarse en debilitar las alianzas internas.¹⁰ Como se ejemplifica en el caso de Sudáfrica presentado en este informe, las sanciones pueden socavar efectivamente las

¹⁰ Como señala (O'Donnell, 2013) “No existe transición cuyo inicio no sea consecuencia, directa o indirecta, de importantes divisiones dentro del propio régimen autoritario”

coaliciones económicas y políticas de las que depende el régimen. Por lo tanto, es esencial centrarse estratégicamente en debilitar las alianzas internas para facilitar una transición fluida a la democracia.

La siguiente sección sobre selección de objetivos presenta algunas sugerencias sobre cómo llevar a cabo esto.

Continuar identificando a los violadores de los derechos humanos para ayudar a evitar la impunidad

Algunos expertos también señalan la importancia de seguir “nombrando y avergonzando” a los violadores de derechos humanos mediante sanciones para indicarles a ellos y a otros posibles perpetradores que luchen contra la impunidad y las violaciones de los derechos humanos (A. Chaguaceda, comunicación personal, agosto de 2023). Simultáneo a ello, se deben generar incentivos para que la gente se mantenga alejada de los centros de poder.

Recomendación 2: Asegurar que la selección de objetivos facilite las metas previamente establecidas

Una investigación realizada por **Expediente Abierto** –detalla con anterioridad¹¹ las personas e instituciones a quienes se han aplicado sanciones económicas por parte de los cuatro países y la Unión Europea, muestra que las personas objetivo son principalmente funcionarios gubernamentales de alto nivel, como directores institucionales, alcaldes y cinco miembros de la familia Ortega. También han apuntado a trece entidades asociadas al partido o al gobierno, incluidas instituciones públicas que supervisan la extracción y distribución de productos petrolíferos, instituciones financieras, empresas privadas propiedad de las élites del partido e instituciones públicas que lideran directamente la represión, como la policía y la oficina de Ministerio Público (Ministerio Público).

¹¹ La lista completa de personas que han recibido restricciones de visa debido a la situación en Nicaragua no es pública y ha sido omitida de este análisis.

Una revisión de las prácticas internacionales recomendadas y de entrevistas con expertos en políticas sobre el tema de sanciones, señalan mejoras que se pueden hacer al elegir los objetivos de las sanciones, como **(i) apuntar a instituciones adicionales que son cruciales para facilitar la represión** y **(ii) apuntar a actores influyentes fuera del núcleo político del poder**. Esto es importante sin dejar de “nombrar y avergonzar” a los actores en el centro del poder y a sus aliados.

Restringir la capacidad represiva del régimen¹²

Un primer conjunto de objetivos dirigidos a limitar la capacidad represiva y las alianzas internas del régimen es el de instituciones y personas críticas que, desde 2018, han escapado a cualquier sanción. Los más importantes son:

- **Los militares de Nicaragua:** directamente vinculados a la represión iniciada en 2018.
- **IPSM (Instituto de Previsión Social Militar):** el fondo de pensiones militar, fuente de su poder económico y gran parte de su poder político.
- **Sector del oro:** si bien el sector de la minería del oro ya ha sido un objetivo, es probable que siga siendo una fuente de financiación para el régimen; las empresas adyacentes deberían ser investigadas y añadidas a la lista.
- **Sectores económicos estrechamente vinculados a las élites partidarias:** si bien el sector azucarero se ha visto afectado por la presión financiera internacional, se deben investigar otros sectores para comprender hasta qué punto limitar sus exportaciones tendrá un efecto económico en el régimen. Dichos sectores incluyen la carne vacuna, el café, la industria ligera y el textil (Gass, 2023). En este frente, los expertos consideran que la Orden Ejecutiva 14088, emitida en octubre de 2022 por la presidencia estadounidense para permitir restricciones sectoriales y comerciales, así como para limitar potencialmente la inversión en Nicaragua, es la herramienta más poderosa (Gass, 2023).

¹² Para un análisis más profundo sobre las instituciones y sectores a los que se debe apuntar, consulte la publicación complementaria de Expediente Abierto sobre el tema: (Gass, 2023)

Si bien se han hecho esfuerzos para limitar la cantidad de apoyo económico que recibe el régimen nicaragüense a través de préstamos y subvenciones de instituciones internacionales, los expertos han recomendado revisar los esfuerzos actuales en las siguientes instituciones:

- **Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE):** como principal salvavidas económico internacional para el gobierno de Nicaragua desde 2018, sigue siendo un objetivo crítico para la presión internacional. Los actores internacionales pueden aplicar la fuerza necesaria para reducir el enorme apoyo que recibe el régimen¹³ desde esta institución.
- **Fondo Monetario Internacional (FMI):** la institución debe expresar preocupaciones más fuertes sobre la gobernanza de Nicaragua en el contexto de la revisión hacia los préstamos, tema a menudo omitido en favor de evaluaciones económicas que no incluyen los actuales riesgos políticos y de gobernanza.
- **Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID):** si bien han reducido el apoyo al régimen, estas instituciones pueden proporcionar una mayor supervisión y seguimiento de los préstamos bancarios para garantizar que no se utilicen indebidamente en apoyo del aparato represivo.

Debilitamiento de las alianzas internas

Para debilitar las alianzas internas e interrumpir el proceso de consolidación de la dictadura, los facilitadores del régimen que se encuentran fuera de las elites tradicionales del partido también deben verse afectados por las sanciones –lo que no sucede actualmente–. Como ha señalado este estudio, sancionar a las elites gubernamentales puede tener un impacto reducido dado que, las propias elites, cuentan con sólidos desincentivos para capitular ante la presión.

¹³ Para obtener más información sobre los miembros, consulte: <https://www.bcie.org/en/member-countries>

Así, la cúpula del FSLN tendría razones fuertes para temer enfrentarse a un tribunal internacional o exiliarse en un estado amigo si tuviera que renunciar al poder. Además, las sanciones pueden, incluso, considerarse una “insignia de honor”. De la misma forma, las élites suelen tener acceso a mecanismos para eludir las sanciones. Por lo tanto, si bien sancionar al grupo en cuestión es esencial para limitar el acceso a los recursos para la represión, es poco probable que genere cambios de comportamiento o de políticas.

Sin embargo, las élites económicas que ejercen una influencia significativa sobre el gobierno y, dado que no forman parte del círculo primario del poder, pueden responder mejor a los incentivos externos y estar más dispuestas a llegar a acuerdos, como se vio en el movimiento contra el apartheid en Sudáfrica. Como se señala en la Sección I de este documento, el éxito de las sanciones en Sudáfrica dependió en parte de su efecto sobre los facilitadores del régimen fuera del centro de poder. En ese caso, los mineros, industriales y empresarios, que no eran los principales defensores del régimen, pero se beneficiaban de él y eran muy influyentes en la elite política, fueron fundamentales para lograr el fin del apartheid presionando a la cúpula gubernamental.

Elegir los objetivos apropiados dentro de la élite económica de Nicaragua podría ser difícil al principio –por ejemplo, decidir qué es “demasiado compromiso con el régimen”–, pero el Dr. Berg, por mencionar un caso, sugiere que apuntar a 2 o 3 actores del sector privado sería enviar un fuerte mensaje a la élite económica para que reconsidere sus vínculos con el gobierno, o bien, considere nuevas formas de presionar para una transición.



Todavía hay una ventana de tiempo que podemos aprovechar para poner a prueba a la élite gobernante y sus lealtades.

(R. Berg, comunicación personal, agosto de 2023).

Apuntar a los **facilitadores del régimen de “segundo nivel”** también puede tener resultados positivos. Por ejemplo, en los regímenes autocráticos a menudo hay varios centros de poder y muchas redes clientelistas: los hijos de Ortega [y otras élites del partido] tienen sus propias redes clientelares de las que dependen, y necesitan recursos para mantenerlas. Es fundamental apuntar a esos “círculos concéntricos de poder”; a veces, estas redes incluso plantean un desafío para quienes están en la cima (R. Berg, comunicación personal, agosto de 2023). Esta misma lógica se aplica a los alcaldes y otras autoridades de nivel medio

Recomendación 3: Incrementar la potencia y cantidad de las sanciones utilizadas en Nicaragua

Para aumentar la eficacia de la presión internacional sobre el régimen nicaragüense, un paso importante debería ser **incrementar el número de sanciones específicas utilizadas y centrarse en el uso de sanciones económicas en lugar de restricciones de visas.**

El uso de restricciones de visa



La revocación de visa, en mi opinión, no debería considerarse sanción... Una verdadera sanción es no poder acceder a una cuenta bancaria.

(R. Berg, comunicación personal, agosto de 2023).

Como ha señalado Félix Maradiaga, las restricciones de visado a más de **900 personas son esenciales como medida de señalización**. Pueden ser un verdadero castigo para muchos nicaragüenses del régimen que no quieren perder sus derechos de viajar o ser etiquetados como violadores de los derechos humanos y servir como desincentivo para otros individuos en el gobierno. Sin embargo, los expertos entrevistados no consideran que el peso otorgado a las restricciones de visas hasta la fecha genere cambios de comportamiento que produzcan cambios considerables en Nicaragua o limiten la capacidad represiva del Estado.





No creo que [los retiros de visas] sean suficientes para lograr un cambio. Son más como un esfuerzo de señalización. No creo que sea suficiente.

(E. Olson, comunicación personal, marzo de 2023)

Además, las restricciones de visas también pueden tener inconvenientes adicionales: el anuncio de restricciones de visas suele ser realizado por funcionarios públicos de alto nivel y atrae la atención de los medios, consumiendo capital político que de otro modo podría usarse en medidas más efectivas. Es esencial entender que las restricciones de visa tienen principalmente un efecto de señalización. En contraste, las sanciones económicas a individuos, instituciones y sectores obstaculizan la capacidad del régimen para obtener y utilizar recursos en el aparato represivo, respondiendo al primer objetivo recomendado en este documento.

Frecuencia y potencia de las sanciones económicas selectivas

A pesar de la gravedad de la represión en Nicaragua, que ha sido considerada la peor en América Latina desde la década de 1970 (The Economist, 2021a), y la gran cantidad de herramientas excepcionales que se han creado para ayudar a limitar los abusos contra los derechos humanos, incluidas nuevas leyes y órdenes ejecutivas, el uso de sanciones económicas ha sido relativamente tímido. Por ejemplo, hasta agosto de 2023, el Departamento

del Tesoro de Estados Unidos **ha sancionado a 57 personas y entidades**¹⁴, lo que no supera las 58 que se han aplicado en Guatemala en los últimos años, sólo ligeramente por encima de los 32 sancionados en Honduras, y mucho menos que los 194 en Venezuela (OFAC, 2023). Además, las sanciones se han repartido a lo largo de cinco años –muchas de ellas después de que se produjera un fraude electoral–, lo cual no ha producido el efecto deseado. Como señala Chaguaceda, la aplicación gradual y lenta de estas sanciones “le da tiempo al régimen para adaptarse y evadir los peores efectos”.

Para alejarse de las sanciones que tienen un efecto de señalización y avanzar hacia aquellas con capacidad para limitar la capacidad represiva y coaccionar a los cuadros políticos para cambiar su comportamiento, es esencial utilizar con mayor frecuencia las herramientas de presión económica selectiva.

Recomendación 4: Definir una estrategia de salida para aquellos afectados por las sanciones



El propósito declarado es un cambio de comportamiento, pero el comportamiento no está establecido. Es muy difícil para las personas cambiar su comportamiento si no saben lo que deben hacer.

(V. Gass, comunicación personal, marzo de 2023).

¹⁴ También se aplicó una sanción individualizada en 2017 al titular del Consejo Supremo Electoral, Roberto Rivas.



Para que las sanciones sean efectivas, debe haber una rampa de salida. De lo contrario, no hay incentivo para que cambien.

(E. Olson, comunicación personal, marzo de 2023).

Como se muestra en este documento, las sanciones deben ir acompañadas de señales claras sobre qué comportamientos o cambios de políticas son necesarios para que se levanten. Esta información proporciona la hoja de ruta para que se produzca el cambio. Sin embargo, dicha hoja de ruta a menudo no existe, lo que dificulta generar cambios en el comportamiento de los sancionados, funcionando como mero castigo o señal. Como también se ha mencionado, es poco probable que el gobierno responda con un cambio de comportamiento a nivel central. Sin embargo, una vía de escape para las sanciones podría incentivar a la élite económica, a los miembros de nivel medio del partido o al ejército a impulsar cambios internos en el país a cambio de que se levanten las sanciones. Esto probablemente tendría un efecto si se apunta a una población considerable de esos grupos. Por ejemplo, se podrían aplicar sanciones con el compromiso público de levantarlas si las acciones conducen a elecciones libres y justas o al establecimiento de un gobierno de transición.

Recomendación 5: Garantizar que cualquier enfoque de presión económica se realice de forma multilateral



Cuanto mayor sea la comunidad internacional que se una para condenar, más claro será para los de dentro que no hay muchas opciones externas. Rusia, China e Irán podrían mostrar solidaridad política, pero no hay grandes aspectos prácticos en estas amistades. América Latina, Por ejemplo, debe unirse más en oposición a Nicaragua. Cuanto más multilaterales puedan ser las sanciones... más difícil será eludir el objetivo.

(E. Olson, comunicación personal, marzo de 2023)

Como se analizó en la primera sección de este estudio, la presión económica internacional es más útil cuando el parte objetivo no tiene otras vías para eludir la presión. Esto subraya la importancia de que la presión futura para proteger los derechos humanos en Nicaragua sea coordinada de manera conjunta entre los miembros interesados de la comunidad internacional, especialmente los Estados Unidos, la Unión Europea, los países latinoamericanos y miembros extrarregionales con importancia para la financiación del régimen, como el BCIE.

ANEXO 1

Herramientas utilizadas por el gobierno de Estados Unidos para aplicar sanciones y restricciones de visas para Nicaragua¹⁵

- **Ley Global Magnitsky:** aprobada en 2016, esta ley se emitió para bloquear la propiedad de personas involucradas en graves abusos de derechos humanos y corrupción en todo el mundo y se utiliza como base legal para emitir sanciones económicas y restricciones de visas.
- **Orden Ejecutiva 13818:** emitida en diciembre de 2017 para hacer procesable la Ley Global Magnitsky (Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF), s.f.).
- **Ley de Condicionalidad de Inversiones de Nicaragua (Ley NICA):** aprobada en diciembre de 2018, esta ley buscaba oponerse a los préstamos en instituciones financieras internacionales para el Gobierno de Nicaragua a menos que tome medidas para celebrar elecciones libres, justas y transparentes. También autorizó a la administración emitir restricciones de visas y congelar cualquier activo, en manos de EE. UU., perteneciente a individuos o instituciones nicaragüenses responsables de violencia contra manifestantes o involucrados en corrupción. Esta ley vence en diciembre de 2023 y podrá ser renovada.
- **Orden Ejecutiva 13851:** emitida en noviembre de 2018 para hacer procesable la Ley NICA, esta OE autoriza la congelación de activos y la eliminación de visas para funcionarios nicaragüenses que sean responsables de abusos a los derechos humanos, socavar la democracia, la paz, la seguridad y la estabilidad en Nicaragua. Esto se utilizó para sancionar a la empresa minera estatal nicaragüense ENIMINAS, entre muchas otras.

¹⁵ Para una discusión más profunda sobre la situación política y de derechos humanos de Nicaragua, así como sobre las herramientas utilizadas por Estados Unidos para presionar a Nicaragua en respuesta a abusos de derechos humanos, consulte la publicación de Expediente Abierto: (Gass, 2023). Gran parte de esta sección se ha tomado prestada de esa publicación.

- **Ley para Reforzar la Adhesión de Nicaragua a las Condiciones para la Reforma Electoral de 2021 (Ley RENACER):** aprobada en noviembre de 2021 para reforzar la Ley NICA, la Ley RENACER enfatizó el apoyo del Congreso para revisar la participación de Nicaragua en el acuerdo comercial DR-CAFTA; requirió el liderazgo estadounidense en las instituciones financieras internacionales para abogar por una mayor supervisión de los préstamos y desviar el financiamiento para las agencias gubernamentales nicaragüenses; acusó a la administración Biden de implementar sanciones de visa selectivas a personas que obstruyen elecciones libres y justas, socavan procesos democráticos o participan en actos significativos de corrupción, incluida la familia Ortega-Murillo; pidió coordinación con otros países para imponer sanciones selectivas; y requirió informes sobre las actividades rusas en Nicaragua, así como todas las compras y acuerdos por parte del gobierno de Nicaragua en nombre de su sector militar o de inteligencia; pide que se investiguen los activos y tenencias de las Fuerzas Armadas de Nicaragua en los Estados Unidos y que se consideren medidas apropiadas para responsabilizar a dichas fuerzas por graves violaciones de los derechos humanos; pide a la Administración Biden que revise la participación de Nicaragua en el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA) de 2004.
- **Prohibición de visas a funcionarios del gobierno de Nicaragua:** en noviembre de 2021 –poco después de que el gobierno de Nicaragua realizara un fraude electoral–, se aplicó una prohibición general de visas contra todos los funcionarios del gobierno de Nicaragua (Casa Blanca, 2021), lo que, según expertos en el tema, nunca antes se había hecho en ningún otro país.

- **Orden Ejecutiva 14088:** emitida en octubre de 2022, permite a la Administración sancionar a personas, empresas o sectores económicos que beneficien al régimen Ortega-Murillo. “Allana el camino para que el Departamento del Tesoro imponga sanciones sectoriales, más restricciones comerciales y nuevas inversiones en ciertos sectores de la economía nicaragüense”. Autoriza expresamente al Departamento del Tesoro, en consulta con el Departamento de Estado, a optar por prohibir las importaciones, exportaciones o inversiones en cualquier sector de la economía nicaragüense. Asegura un bloqueo de activos para incluir a personas contra quienes se determine que operan o han operado en la industria aurífera de Nicaragua o cualquier otro sector que establezca el Departamento del Tesoro. Hasta agosto de 2023, la administración Biden no ha aplicado ninguna sanción en virtud de esta orden ejecutiva (Gass, 2023).
- **Leyes y políticas para restringir visas:** además de las leyes y órdenes ejecutivas mencionadas anteriormente, también se pueden implementar restricciones de visas con base en PP 7704 –que restringe visas para personas sospechosas de corrupción–, PP 8697 –aprobada en 2011, que restringe el acceso a visas a personas que han violado los derechos humanos–, la Sección 7031 de la Ley de Apropiaciones del Departamento de Estado y la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA). En muchos de estos casos, publicar la lista de personas a las que se les negaron visas no es legal (Fundación Panamericana para el Desarrollo [PADF], s.f.).
- **Presión diplomática:** el gobierno de Estados Unidos tomó medidas diplomáticas, incluyendo críticas públicas al fraude electoral y la represión, compromisos diplomáticos privados con Nicaragua, esfuerzos para alentar a otros países y organismos multilaterales –especialmente la OEA– a presionar a Nicaragua en materia de democracia, derechos humanos y apoyo a acciones en el sistema interamericano de derechos humanos y el sistema de derechos humanos de la ONU (Gass, 2023).

REFERENCIAS

100% Noticias. (2023, February). Suiza renueva sanciones contra 21 funcionarios y tres instituciones de Daniel Ortega. 100noticias.Com.Ni. <https://100noticias.com.ni/politica/121746-suiza-renueva-sanciones-funcionarios-daniel-ortega/>

American Bar Association, & Group, R. E. W. (2022). Building International Cooperation to Enhance Anti-Corruption Activities in Central America.

Berg, R. (2023, August). Comunicación personal [Comunicación personal].

Biersteker, T. J., Eckert, S. E., Tourinho, M., & Hudáková, Z. (2018). UN targeted sanctions datasets (1991–2013). *Journal of Peace Research*, 55(3), 404–412. <https://doi.org/10.1177/0022343317752539>

Biersteker, T., van Bergeijk, P. A. G., Bazoobandi, S., Connolly, R., Giumelli, F., Portela, C., Secrieru, S., & Seeberg, P. (2015). How and When Do Sanctions Work?: The Evidence (On Target?, pp. 17–28). European Union Institute for Security Studies (EUISS). <https://www.jstor.org/stable/resrep07074.6>

Biersteker, T., van Bergeijk, P. A. G., Bazoobandi, S., Connolly, R., Giumelli, F., Portela, C., Secrieru, S., & Seeberg, P. (2015). How and When Do Sanctions Work?: The Evidence (On Target?, pp. 17–28). European Union Institute for Security Studies (EUISS). <https://www.jstor.org/stable/resrep07074.6>

Brito, D. (2022, August 16). 74,6% de los venezolanos rechaza las sanciones. Mundo UR - Un mundo de información. <https://mundour.com/2022/08/16/luis-vicente-leon-746-de-los-venezolanos-rechaza-las-sanciones-impuestas-por-eeuu/>

Chaguaceda, A. (2023, August). Interview between Armando Chaguaceda and Expediente Abierto [Comunicación personal].

Drezner, D. W. (2011). Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice: Sanctions Sometimes Smart. *International Studies Review*, 13(1), 96–108. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2010.01001.x>

Drezner, D. W. (2022). How not to sanction. *International Affairs*, 98(5), 1533–1552. <https://doi.org/10.1093/ia/iia065>

El Estímulo. (2022, December 2). Encuesta Ómnibus: Rosales al frente, Ocariz en ascenso y Maduro en caída | El Estímulo. <https://elestimulo.com/politica/2022-12-02/encuesta-datanalisis-ocariz-rosales/>

European Union Institute for Security Studies. (2013). How EU sanctions work :a new narrative. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2815/32791>

Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF). (n.d.). Instrumentos de Rendición de Cuentas en Temas de Derechos Humanos.

Gass, V. (2023). Nica and Renacer Acts: Analyzing the U.S. Response to Human Rights Abuses in Nicaragua and Recommendations for Improvement. Expediente Abierto.

Gass, V. (2023, March). Interview between EA and Victoria Gass [Personal communication].

Hovi, J., Huseby, R., & Sprinz, D. F. (2005). When Do (Imposed) Economic Sanctions Work? *World Politics*, 57(4), 479–499. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0011>

How the Biden administration can encourage Venezuela negotiations. (n.d.). WOLA. Retrieved July 16, 2023, from <https://www.wola.org/analysis/biden-encourage-venezuela-negotiations/>

Jimenez, C. (2023, March). Interview between EA and Carolina Jimenez [Personal communication].

Kessler, E. (2022). Working Paper: How Economic Sanctions are Used in U.S. Foreign Policy. Chicago Council on Global Affairs. <https://www.jstor.org/stable/resrep42021>

Levitsky, S. R., & Way, L. A. (2012). Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability. *Perspectives on Politics*, 10(4), 869–889.

Lopez, G. A., & Cortright, D. (1997). Financial Sanctions: The Key to a “Smart” Sanctions Strategy. *Die Friedens-Warte*, 72(4), 327–336.

Lopez, I. (2023, August 19). US sanctions 100 Nicaraguan municipal officials over rights abuses | Reuters. Reuters. <https://www.reuters.com/world/americas/us-sanctions-100-nicaraguan-municipal-officials-over-rights-abuses-2023-08-19/>

Maradiaga, F. (2023, June). Interview between EA and Felix Maradiaga [Personal communication].

Martinez, J. (2022, March 29). Las defecciones del orteguismo fueron claves en la insurrección de 2018: Ahora, hay que fomentar muchas más. *Confidencial*. <https://confidencial.digital/opinion/las-defecciones-del-orteguismo-fueron-claves-en-la-insurreccion-de-2018-ahora-hay-que-fomentar-muchas-mas/>

Ministry of Justice of Canada. (2023, August 4). Consolidated federal laws of Canada, Special Economic Measures (Nicaragua) Regulations. <https://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2019-232/page-2.html#docCont>

O'Donnell, G. (2013). Transiciones desde un gobierno autoritario. PROMETEO.

OFAC. (2023, July). U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control: Sanctions List Search. <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>

Rios, K. (2023). Nicaragua. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12247>

Singer, F. (2023, June 30). El chavismo se lanza contra la oposición e inhabilita a María Corina Machado. El País. <https://elpais.com/internacional/2023-06-30/el-chavismo-se-lanza-contr-la-oposicion-e-inhabilita-a-maria-corina-machado.html>

The Economist. (2021a). Daniel Ortega tears up all pretence of democracy in Nicaragua. The Economist. <https://www.economist.com/the-america/2021/06/26/daniel-ortega-tears-up-all-pretence-of-democracy-in-nicaragua>

The Economist. (2021b). What is the JCPOA, the deal meant to restrict Iran's nuclear activity? The Economist. https://www.economist.com/the-economist-explains/2021/11/23/what-is-the-jcpoa-the-deal-meant-to-restrict-irans-nuclear-activity?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=17210591673&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gclid=Cj0KCQjwnMWkBhDLARIsAHBOftpnK3JdW-SFcPpGPV308ZVEwLP0KFWm0tuzDSQ6HMmef_N86JkoW6oaAhIUEALw_wcB&gclsrc=aw.ds

Tilly, C. (2010). Regimes and Repertoires. University of Chicago Press.

Treasury, H. (2023, August). Financial sanctions targets: List of all asset freeze targets. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-consolidated-list-of-targets/consolidated-list-of-targets>

U.S. Department of the Treasury. (2023, August 28). Treasury Sanctions Nicaragua Directorate of Mines and Government Official Responsible for Decades of Violence. U.S. Department of the Treasury. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1046>

Vargas, O. R. (2022, April 30). Nicaragua: Razones para desechar el pesimismo, razones para empujar la implosión [Text]. <https://www.sinpermiso.info/textos/nicaragua-razones-para-desechar-el-pesimismo-razones-para-empujar-la-implosion>

White House, T. (2021, November 16). A Proclamation on Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons Responsible for Policies or Actions That Threaten Democracy in Nicaragua. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/11/16/a-proclamation-on-suspension-of-entry-as-immigrants-and-nonimmigrants-of-persons-responsible-for-policies-or-actions-that-threaten-democracy-in-nicaragua/>



Expediente Abierto es un centro de pensamiento centroamericano emergente orientado a la investigación y la promoción del diálogo sobre seguridad y defensa, asuntos internacionales, transparencia y derechos humanos. Reune investigadores y practicantes del hemisferio para generar análisis sin filiación política y que buscan contribuir a la discusión de temas de interés general en la sociedad como seguridad, eficiencia del sector público, opacidad institucional, crimen organizado, corrupción y fiscalización de los recursos públicos.



Investigación para la Innovación y la Inclusión

www.expedienteabierto.org