



Artículos

La estrategia norteamericana de aislamiento a Venezuela: algunas consideraciones sobre el rol de la Argentina

Guadalupe Dithurbide¹

En los primeros meses de la administración de Donald Trump se esperaban definiciones de política exterior que marcaran la impronta de su administración, en especial desde y hacia América Latina en los temas de agenda que vinculan a la potencia continental con nuestra región. Sin embargo, en el período abarcado por este Anuario podemos mencionar que no ha habido una política planificada y una agenda definida hacia Latinoamérica, sino más bien lo que podríamos denominar una política reactiva. La única excepción a esta afirmación es el seguimiento de cerca que el Gobierno norteamericano hace a la situación política de Venezuela y la presión que ejerce sobre algunos países latinoamericanos para que éstos alineen sus políticas exteriores con los intereses de los Estados Unidos. En este artículo nos proponemos repasar algunos de los temas que surgieron en el vínculo Estados Unidos - América Latina y en particular con Argentina.

Palabras clave: Estados Unidos, Trump, Democracia, Argentina, Venezuela, Grupo de Lima.

Introducción

El 45° Presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, hace más de 500 días que ocupa el Salón Oval y sin embargo todavía la mayor parte de los analistas hablan de un gobierno con pocas certezas y/o grandes estrategias y muchas iniciativas dispersas (e imprevisibles) en materia de política exterior.

A pesar de esta incertidumbre, algunas líneas de la diplomacia estadounidense tienen hondos raíces que preceden al actual Presidente republicano y muy probablemente lo sucedan. Una de estas es la promoción y expansión de la democracia y del libre mercado, la cual comienza en la década de los ochenta y se consolida como la estrategia característica (*enlargement*) del orden liberal de Post Guerra Fría a partir de las administraciones de Bill Clinton durante la década del noventa. Persiste este consenso fundamental en la diplomacia norteamericana, aunque la guerra contra el terrorismo, el regreso de los neoconservadores al Gobierno con Bush, las guerras en Afganistán e Irak y la Doctrina Obama marcaron el rumbo de las

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales, docente en la cátedra Política Internacional Latinoamericana (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UNR). Secretaria del Departamento de América del Norte del IRI, UNLP.

estrategias siguientes de política exterior, así como también sus objetivos, medios y fines fueron variando en intensidad².

El estilo personalista de Trump y la notable rotación de los altos funcionarios que conforman el gabinete del Presidente no permite aún visibilizar una estrategia homogénea en la política exterior y menos aún hacia América Latina. En febrero de este año, el entonces Secretario de Estado, Rex Tillerson, dio un discurso en su Alma Mater la Universidad de Texas en Austin³ sobre el compromiso de los Estados Unidos con el Hemisferio Occidental. El discurso del Secretario Tillerson fue brindado en la víspera de su primer viaje a América Latina y lo tomamos aquí como el intento más acabado de estructurar una política hacia la región desde el Departamento de Estado. Se trata, en definitiva, de una "foto" tomada por Tillerson en ese entonces, que ha sufrido notables modificaciones comenzando por el propio cargo de Secretario de Estado que desde Abril ocupa el ex-director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), Mike Pompeo.

En aquel discurso Rex Tillerson manifiesta que el compromiso de Estados Unidos con el continente americano se erige sobre tres pilares: el crecimiento económico, la seguridad y la gobernabilidad democrática. Tomaremos estos tres pilares haciendo un especial énfasis en el tercero, ya que la diplomacia norteamericana hacia la región hará un énfasis diferenciado en cada pilar según las subregiones latinoamericanas que se identifican con ellos y es el de la gobernabilidad democrática, fuertemente identificado con la situación de Venezuela y de Nicaragua, la que mayormente impacta en la relación bilateral con la Argentina.

El crecimiento económico probablemente sea el pilar más transversal de los tres, ya que incluye la expansión de los vínculos comerciales con los grandes socios comerciales como Brasil y Argentina en el Cono Sur, las negociaciones por la modernización / renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la promoción de políticas hacia la consolidación de economías de mercado en todo el continente. Las sucesivas rondas de negociación del TLCAN que tuvieron lugar entre México, EEUU y Canadá; las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea para la firma de un Tratado de Libre Comercio, y la pérdida de importancia de la Unasur para los países latinoamericanos vis-à-vis la continuidad de la Alianza del Pacífico en el último año son todos ellos elementos que permiten arribar a la conclusión que la región la mayoría de países siguen modelos de economía de mercado.

Un tema adicional que menciona Tillerson, y que reviste especial interés para el Secretario quien fuera CEO de Exxon, es la concepción de Latinoamérica como un mercado energético atractivo para las inversiones norteamericanas en gas natural y petróleo de baja permeabilidad (*tight oil*). El Secretario de Estado menciona a países como Colombia, Perú, Guyana, Brasil y Argentina, todos ellos países con gobiernos que abrazan las directrices económicas de los Estados Unidos en la actualidad, obviando grandes productores como Bolivia y Venezuela quienes son percibidos por la diplomacia norteamericana como desafiantes y factores de desestabilización en la región.

² Para un análisis en profundidad del lugar de la promoción de la democracia en la política exterior de los Estados Unidos se sugiere la lectura del Cap. 4 "Política exterior de Estados Unidos y promoción de la democracia en la postguerra fría: implicancias para América Latina" de la Tesis doctoral de PIGNATTA, Eva (2011) "Multilateralismo y defensa de la democracia: el accionar de la Organización de Estados Americanos frente a crisis político institucionales (1990-2009)", Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Eva Pignatta es miembro del Departamento de América del Norte - IRI.

³ El discurso puede verse en el siguiente vínculo: <http://www.kut.org/post/watch-secretary-state-rex-tillerson-speaks-ut-austin>

En materia de Seguridad, el Gobierno de los Estados Unidos identifica como la principal amenaza regional a las organizaciones criminales transnacionales -pandillas y cárteles- que impactan especialmente en México, la región centroamericana y Colombia. Los países mencionados son prioritarios para los Estados Unidos y con ellos se coordinan estrategias de combate al crimen organizado que están vigentes hace más de una década. No es objetivo de este artículo analizar la estrategia de seguridad implementada por estos países, pero cabe mencionarse que la perspectiva norteamericana impulsa un mayor involucramiento de las fuerzas de seguridad y/o de las Fuerzas Armadas según el caso, y que la violencia y homicidios en los países mencionados ha escalado exponencialmente⁴.

La gobernabilidad democrática en América Latina y sus desafíos

La promoción de la democracia liberal de mercado sigue siendo un elemento fundamental de la diplomacia norteamericana. Esto quedó demostrado en la Estrategia Nacional de Seguridad (NSS, por sus siglas en inglés) publicada en diciembre de 2017 por el Gobierno de los Estados Unidos, donde se afirma en relación al continente americano que *"democratic states connected by shared values and economic interests will reduce the violence, drug trafficking, and illegal immigration that threaten our common security, and will limit opportunities for adversaries to operate from areas of close proximity to us"* (NSS 2017: 51).

Si bien como se mencionara anteriormente la defensa de la democracia en la política exterior de los Estados Unidos puede rastrearse hasta el mismo origen del país y el relato del excepcionalismo que funda la nación, es a partir de la última década de la Guerra Fría que aparece con mayor frecuencia (fundamentalmente como un elemento más de contención al comunismo). Podemos marcar el año 1994 como un hito ya que a la vez que se le da continuidad a la expansión de las democracias y de las economías de mercado como ejes estructurantes de la política exterior, la administración Clinton le otorga un nuevo peso al aparecer como un instrumento en favor también de los intereses y de la seguridad de los Estados Unidos, tal como se plasma en la *NSS of Engagement and Enlargement*. Esta identificación debe ser comprendida a la luz de la vigencia que por estos años tuvo la teoría de la paz democrática.

El pilar que hemos denominado "gobernabilidad democrática" es, sin dudas, el que más ha impulsado el Departamento de Estado por medio de políticas e iniciativas en la región en el período que abarca este Anuario (julio 2017-julio 2018). Esfuerzo que está enfocado especialmente en la situación política de la Venezuela de Nicolás Maduro y, a partir de marzo de este 2018, en el crecimiento de la violencia en Nicaragua que ha despertado un creciente interés por la situación en este país centroamericano.

Con relación a Venezuela, el Gobierno de los Estados Unidos ha impulsado y apoyado las iniciativas para la conformación de un "cerco de contención" conformado por los países sudamericanos más afines políticamente al país del norte. Este cerco, materializado en la creación del Grupo de Lima y en las decisiones tomadas por la Organización de los Estados Americanos (OEA), busca por un lado evitar que la conflictividad social venezolana se expanda más allá de sus fronteras y genere conflictos regionales -una situación que se fue agravando a medida que el número de venezolanos que dejan su país crece día a día-, y por otro aislar regionalmente al Gobierno de Nicolás Maduro para ejercer presión sobre éste. La estrategia de aislamiento de Venezuela sigue la tradicional política hacia Cuba, esto se encuentra expresamente enunciada

⁴ Para un análisis con mayor profundidad sobre la temática se recomienda leer el artículo publicado por Maximiliano Barreto en este Anuario 2018.

cuando el Gobierno afirma que *"We will isolate governments that refuse to act as responsible partners in advancing hemispheric peace and prosperity . We look forward to the day when the people of Cuba and Venezuela can enjoy freedom and the benefits of shared prosperity, and we encourage other free states in the hemisphere to support this shared endeavor"* (NSS 2017: 51).

El sector del partido de gobierno que más se identifica con esta estrategia es la del Senador por la Florida Marco Rubio quien en reiteradas oportunidades se ha manifestado en redes sociales y medios de comunicación en duros términos contra el Gobierno de Venezuela y ha llegado a afirmar que el Gobierno de los Estados Unidos no descarta la opción militar en este país, idea que el propio Presidente Donald Trump reconoció que estaba evaluando⁵.

La estrategia de aislamiento a Venezuela en la región⁶ se ejecuta por diversos medios:

1. El apoyo político e impulso de instancias "regionales" de condena al Gobierno de Maduro. Aquí podemos mencionar la creación del Grupo de Lima (creado en agosto de 2017 por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, uniéndose posteriormente Guyana y Santa Lucía) y la decisión de la suspensión de Venezuela del Mercosur.
2. Las visitas de funcionarios de alto nivel a países socios claves⁷. Aquí nuevamente toma relevancia la Argentina, ya que tanto el Vicepresidente Mike Pence (Agosto de 2017) como el ex- Secretario de Estado Rex Tillerson (febrero de 2018) visitaron nuestro país en las giras que hicieron por Latinoamérica.

Mike Pence ha visitado ya tres veces América Latina y en todas ellas la situación de Venezuela estuvo sobre la mesa con sus contrapartes⁸. En su primera gira en Agosto de 2017 visitó Argentina, Colombia, Chile y Panamá y en nuestro país junto al Presidente Macri manifestaron en conferencia de prensa la alineación entre ambos países en la necesidad de presionar el Gobierno de Maduro⁹. En aquella oportunidad el Presidente argentino descartó la opción del uso de la fuerza, pero sí mencionó el rol de los socios del Mercosur, y Pence destacó el "liderazgo" de Argentina en la región.

La denuncia e imposición de sanciones en espacios multilaterales. Aparece aquí la OEA como el foro regional prioritario¹⁰. La diplomacia estadounidense ha encontrado en este orga-

⁵ Véase New York Times (12/08/2017) Trump alarms Venezuela with talk of a "Military option". Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/08/12/world/americas/trump-venezuela-military.html>

⁶ Esta estrategia se complementa con la adopción de sanciones unilaterales de parte del Gobierno de los Estados Unidos hacia Venezuela, las que incluyeron la incorporación por parte del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de miembros de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela en la lista de Specially Designated Nationals (SDN) lo que implica que sus activos y bienes en los Estados Unidos son bloqueados, así como también la firma el 21 de Mayo de 2018 de una Orden Ejecutiva del Presidente Trump que prohíbe ciertas transacciones con Venezuela tales como la compra de deuda venezolana o activos o bienes pertenecientes al Gobierno de Venezuela en los Estados Unidos.

⁷ Las visitas de funcionarios de alto nivel en la región también se hacen evidente en la búsqueda de cooperación en cuestiones de Seguridad y Defensa. Cabe mencionarse la visita en Agosto de 2018 del Secretario de Defensa de los Estados Unidos a Argentina, Colombia, Brasil y Chile.

⁸ La primera gira fue en Agosto de 2017 y visitó Argentina, Colombia, Chile y Panamá; la segunda gira fue para reemplazar al Presidente Trump en la Cumbre de las Américas en Lima en Abril de 2018 y la tercera gira fue a Brasil, Guatemala y Ecuador en Junio de este año.

⁹ Pence con Macri: "Venezuela sufre la tragedia de la tiranía" (15/08/2017), Diario Perfil. Disponible en: <http://www.perfil.com/noticias/politica/pence-con-macri-venezuela-sufre-la-tragedia-de-la-tirania.phtml>

¹⁰ La revitalización de la OEA a comienzos de los años noventa fue un elemento muy importante de la política exterior de promoción de la democracia. Desde la Administración de George Bush (padre) el ejecutivo ha apoyado la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia (1990), la adopción de la

nismo una serie de aliados claves que incluyen al propio Secretario General, Luis Almagro, y a las representaciones de los países latinoamericanos que conforman el Grupo de Lima. Así, si bien aquí nos limitaremos a describir el accionar del Gobierno norteamericano y su alianza con la Argentina, las propias iniciativas impulsadas por el Secretario General con relación a Venezuela conforman una estrategia que merece ser destacada.

Hasta abril de este año el Gobierno estadounidense no había nombrado un representante permanente ante la OEA¹¹, se encontraba desde 2016 al frente de la representación de manera interina Kevin Sullivan, un diplomático de carrera que anteriormente se desempeñó en la Embajada de Estados Unidos en Argentina por varios años que, si bien no fue Embajador, hasta la aceptación de cartas credenciales de Noah Mamet ejerció el cargo de encargado de negocios *ad interim*. En marzo se ocupó finalmente el cargo con el nombramiento del hasta entonces Representante por la Florida Carlos Trujillo, un hombre del partido republicano muy cercano a Marco Rubio y que dejó en claro desde el mismo discurso de asunción que Cuba y Venezuela serían temáticas claves para su gestión ante la OEA.

En la OEA la diplomacia argentina estuvo totalmente alineada con la estrategia de los Estados Unidos de aislamiento a Venezuela¹². En los términos de Roberto Russell y Juan G. Tokatlian (2009) estamos ante un acoplamiento al interés estratégico vital identificado por el gobierno norteamericano. Argentina como parte del Grupo de Lima presentó junto a Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, México y Perú el Proyecto de Resolución sobre la situación en Venezuela ante la 48a Asamblea General de la OEA que se adoptó el 5 de Junio de 2018 como RESOLUCIÓN 2929.

La Asamblea General en su Resolución 2929 retoma la letra de la Resolución 1078 del Consejo Permanente (abril de 2017) la cual afirma que ha ocurrido una alteración inconstitucional del orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela. Por este motivo resuelve aplicar los artículos 20 y 21 de la Carta Democrática Interamericana, los cuales establecen el mecanismo de actuación en defensa de la democracia y que las medidas a adoptar pueden llegar hasta la suspensión del Estado (art.21) de la organización por el voto de dos tercios (24 votos) de los Estados Miembros de la Asamblea General. La resolución fue adoptada por 19 votos positivos, 11 abstenciones y 4 votos negativos que incluyen el de la propia Venezuela.

En la Asamblea General el Secretario de Estado Mike Pompeo tomó la palabra y manifestó que, habiéndose iniciado la aplicación de los procedimientos previstos por la Carta Democrática Interamericana, y no mostrando el Gobierno de Maduro una voluntad de diálogo

Resolución 1080 (1991) y la firma del Protocolo de Washington (1992). Ciertamente, como menciona PIGNATTA (2011), durante las discusiones por la adopción de la Carta Democrática Interamericana la diplomacia norteamericana -signada por el ascenso de los halcones dentro del Gobierno de Bush (hijo) y cambios en los cargos del Departamento de Estado- mantuvo un perfil muy bajo por lo que no puede afirmarse que haya sido "forjadora" de la misma, pero tampoco la ha obstaculizado.

¹¹ La vacancia en la OEA es parte de la falta de nombramientos en muchos puestos claves del Departamento de Estado. En diciembre de 2017 aún restaban 33 nominaciones que incluyen países aliados y organizaciones internacionales. Esta demora en la nominación de cargos (y la responsabilidad que el Ejecutivo cargó en el Senado en la dilación de la aprobación de aquellos que estaban ya nominados) llevaron a la propia ex Secretaria de Estado (1997-2001) Madeleine Albright a hablar de una emergencia en seguridad nacional

¹² Cabe mencionarse que este alineamiento con los Estados Unidos caracteriza a la diplomacia argentina en el período de gestión de Jorge Fraurie al frente de la Cancillería. Durante la gestión de Malcorra la posición fue ambigua, lo que algunos analistas explican por la intención de la ex Canciller de convertirse en Secretaria General de las Naciones Unidas y el valor que en ese marco tiene el voto de Venezuela y sus aliados en la Asamblea General.

genuino, no quedaba otra opción que la suspensión de Venezuela de la organización. Además, instó a los otros países miembros a presionar aún más al Gobierno de Maduro mediante sanciones y mayor aislamiento diplomático.

La adopción de la mencionada Resolución se dio en un clima de tensión y con una indisoluble presión ejercida por el Vicepresidente Pence quien el día previo a la votación ofreció una cena a miembros de las representaciones diplomáticas. En su alocución el Canciller venezolano Jorge Arreaza denunció intervención en los asuntos internos por parte de los 19 países que votaron afirmativamente por la "Resolución Pence" (como la denominó) y reafirmó la decisión del Gobierno de Venezuela de retirarse de la Organización, proceso que llevará aproximadamente dos años.

La OEA también ha sido el foro donde Estados Unidos impulsó las denuncias al Gobierno de Nicaragua por su responsabilidad en la escalada de violencia y de represión a la movilización social desde abril de este año que ha dejado más de 300 muertos y miles de heridos. Junto a la resolución sobre Venezuela la Asamblea General adoptó en sesión extraordinaria la Declaración de Apoyo al Pueblo de Nicaragua.

Posteriormente, el 18 de Julio el Consejo Permanente aprobó la Resolución 1008 Sobre la situación en Nicaragua donde urge al Gobierno de Nicaragua a que participe de buena fe en un Diálogo Nacional y que apoye un calendario electoral acordado conjuntamente en este diálogo. Se hace eco fundamentalmente de las conclusiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) donde afirma que ha habido graves violaciones a los derechos humanos en las protestas en Nicaragua y que fue rechazado por el Gobierno de Ortega. En su exposición ante el Consejo Embajador Carlos Trujillo hizo manifiesta la responsabilidad del Gobierno en la represión y la necesidad de reformas democráticas que incluyan elecciones anticipadas.

Consideraciones finales

En el último año hemos visto cómo la diplomacia argentina profundizó una política exterior con relación a la situación política de Venezuela que se caracteriza por la condena al régimen de Nicolás Maduro en los organismos regionales, un evidente alejamiento de este país y un acoplamiento a las iniciativas de los Estados Unidos en la temática. Hemos mostrado aquí que la participación en el Grupo de Lima, la suspensión de Venezuela en el MERCOSUR y el accionar de la representación argentina en la OEA son todos elementos que permiten arribar a la conclusión que en el marco general de la estrategia norteamericana de aislamiento de Venezuela en la, la Argentina tiene asignado un rol muy destacado.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALBRIGHT, M. (29/11/2017), *The National Security Emergency we're not talking about*, sección Opinión, Washington Post. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/opinions/the-national-security-emergency-were-not-talking-about/2017/11/29/9fddd7ba-d53b-11e7-a986-d0a9770d9a3e_story.html?utm_term=.0ef3b994671b
- Diario Perfil (15/08/2017), *Pence con Macri: "Venezuela sufre la tragedia de la tiranía"*. Disponible en: <http://www.perfil.com/noticias/politica/pence-con-macri-venezuela-sufre-la-tragedia-de-la-tirania.phtml>
- Koran, L; Kessler, A.; Tseng, J. (08/12/2017), *Map: Trump continues to leave key State Department posts empty*, CNN politics. Disponible en:

<https://edition.cnn.com/2017/12/07/politics/trump-ambassador-vacancies/index.html>

National Security Strategy 2017. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

OEA (2001) Carta Democrática Interamericana.

OEA (31/08/2018) Mensaje del Secretario General de la OEA sobre la situación en Nicaragua, Centro de noticias de la OEA. Disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-025/18

PIGNATTA, E. (2011) Multilateralismo y defensa de la democracia: el accionar de la Organización de Estados Americanos frente a crisis político institucionales (1990-2009), Tesis de Doctoral, Doctorado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, 2011,

RUSSELL, R y TOKATLIAN, J.G (2009) Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 85-86, p. 211-249.

TRUJILLO, C. (18/07/2018), OAS Condemns Government Sponsored Violence in Nicaragua, Reporte de prensa de la Misión de los Estados Unidos ante la OEA. Disponible en: <https://usoas.usmission.gov/oas-condemns/>