



Artículos

El acomodo de la estrategia estadounidense de máxima presión a Venezuela en el contexto de una región convulsionada.

Guadalupe Dithurbide¹

Introducción

En el Departamento de América del Norte desde hace algunos años venimos trabajando en una línea de estudio que es la estrategia que adopta el Gobierno de los Estados Unidos hacia Venezuela, y en especial indagamos qué rol le cabe a la región latinoamericana en la misma. Como resultado de estas investigaciones hemos publicado artículos en los Anuarios 2018 y 2019, así como también en la Revista Relaciones Internacionales.

Argumentamos que esta estrategia combina acciones unilaterales con esfuerzos diplomáticos que incluyen iniciativas en espacios multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la influencia indirecta en el Grupo de Lima, y en el artículo que publicamos en el Anuario 2019 destacábamos como un elemento novedoso la apelación a una retórica macartista propia de la guerra fría.

En este artículo nos proponemos continuar con esta línea de investigación, actualizar las acciones unilaterales adoptadas por el Gobierno estadounidense y analizar cómo ha afectado la convulsión que caracteriza a América Latina, en especial a América del Sur, desde 2019 en el rol que le asigna a la región la estrategia norteamericana hacia

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR), miembro del Departamento de América del Norte (IRI-UNLP), docente de Política Internacional Latinoamericana en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), e investigadora del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Venezuela. Nuestro supuesto es que los cambios de signo político en países medianos como Argentina y México, el estallido de crisis sociales en Ecuador, Colombia y Chile y el papel que le cupo al Secretario General de la OEA en la legitimación del Golpe de Estado en Bolivia son obstáculos insondables para concertar una política regional frente a la crisis venezolana, tanto sea ésta autónoma como alineada con la posición de los Estados Unidos.

La estrategia estadounidense de máxima presión

La estrategia de los Estados Unidos para forzar la salida de Nicolás Maduro del gobierno de Venezuela durante la Administración de Donald Trump transita por dos carriles: por un lado discurren las acciones de política exterior que emanan de decisiones de diversos órganos del gobierno estadounidense, sean éstas Órdenes Ejecutivas del Presidente, del Departamento de Estado, del Departamento del Tesoro, Departamento de Justicia o leyes votadas por el Congreso, orientadas a incrementar al gobierno de Maduro los costos de mantenerse en el poder. Estas acciones constituyen lo que aquí denominamos “medidas unilaterales” y están compuestas por un abanico amplio de opciones disponibles sobre la mesa con diferentes grados de coerción y sobre las cuales el Presidente Trump enfáticamente ha manifestado que no descarta ninguna.

Por otro, el gobierno de los Estados Unidos ha desplegado su diplomacia especialmente enfocada en Europa y el continente americano para que estos países acompañen la denuncia de los Estados Unidos al gobierno de Maduro como uno no democrático y contribuyan con la campaña de máxima presión para forzar su salida. Esta diplomacia se propuso forjar sociedades con países claves en América Latina, conformando lo que denominamos “cerco de contención” (Dithurbide, 2019) para paliar los efectos de la crisis político-económica venezolana en la región, entre los que se destacaron Colombia, Brasil, México y Argentina —estos dos últimos antes del cambio de Gobierno—. Estos países a la vez que han incorporado en sus propias políticas exteriores la condena al gobierno de Nicolás Maduro, asumieron un alto perfil en espacios multilaterales como la OEA o el Grupo de Lima.

Durante la administración de Donald Trump en la Casa Blanca, esta estrategia mantuvo la continuidad de ciertos elementos de la diplomacia de Obama y desde la llegada de Mike Pompeo al Departamento de Estado en abril de 2018 se le incorporó nuevos componentes, tales como su encuadre en una construcción narrativa propia de la guerra fría con rédito electoral doméstico (Dithurbide, 2019a). Aún a pesar de estos ajustes, las alianzas regionales siempre tuvieron un lugar destacado en esta estrategia, ya que ofrecieron al gobierno de los Estados Unidos dos ventajas: brindar una legitimación de la política exterior estadounidense ante la ciudadanía latinoamericana, reacia al intervencionismo unilateral del vecino del norte; y además los socios latinoamericanos tomaron la iniciativa en los foros predilectos para condenar al gobierno de Nicolás Maduro permitiéndole al gobierno norteamericano asumir un rol de liderazgo desde atrás, reduciendo así los costos políticos de la exposición en los mismos.

No obstante, durante 2019 tuvieron lugar en América Latina una serie de episodios que impactaron directamente en la forma en que se venía ejecutando la estrategia de máxima presión estadounidense sobre Venezuela y en especial el rol de la región en la misma. En enero el Presidente de la Asamblea Nacional venezolana, Juan Guaidó, es proclamado “Presidente Encargado” y reconocido como tal por más de sesenta países del mundo, organizaciones multilaterales como la OEA y varias instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales; en agosto en Argentina el candidato justicialista opositor Alberto Fernández obtuvo un gran caudal de votos en las elecciones primarias presidenciales, y si bien estas elecciones no eran definitivas, el resultado dejó al descubierto que el Presidente Mauricio Macri tendría serias dificultades para ser reelecto, lo que efectivamente sucedió en noviembre; en octubre la adopción de medidas económicas de ajuste en Ecuador y Chile fue el puntapié para la emergencia de un espiral de protestas en las calles y un estallido social que fue violentamente reprimido en estos países y que se extendió no sólo en el tiempo sino también en el vecindario ya que catalizó otras protestas y hasta un paro nacional en Colombia; finalmente, en noviembre en Bolivia el Presidente Evo Morales sufre un golpe de Estado que lo desplaza del poder y lo lleva al exilio en México primero, y Argentina después.

Seleccionamos estos cuatro episodios para ilustrar un escenario convulsionado en 2019 en América Latina, y en Sudamérica en especial. Para analizar el impacto de estos episodios en la ejecución de la estrategia estadounidense hacia Venezuela en el último año desagregaremos la misma en tres dimensiones:

- a) la relación bilateral estadounidense-venezolana;
- b) los foros internacionales privilegiados por los Estados Unidos para desplegar la diplomacia de máxima presión sobre el Gobierno de Nicolás Maduro;
- c) el convulsionado escenario político latinoamericano.

Debemos tener en consideración que en estas tres dimensiones el poder de los Estados Unidos —entendido como la capacidad de ejercer control sobre los resultados— es diferente. Mientras que en la primera dimensión este control es total, y en la segunda dimensión el poder de los Estados Unidos es muy importante pero ha demostrado no ser determinante (por ejemplo, Estados Unidos no logró en las Asambleas Generales de 2017 y 2018 de la OEA la cantidad de votos necesarios para aplicar los artículos 19, 20 y 21 de la Carta Democrática Interamericana para el caso venezolano, lo que permitiría la suspensión de este país de la Organización), en la tercera los eventos políticos y sociales que tuvieron lugar en el 2019 respondieron mayormente a variables domésticas y dinámicas propias de las sociedades latinoamericanas y parece a priori no haber sido el gobierno de los Estados Unidos un actor determinante en el devenir de los acontecimientos.

Por ello, el gobierno estadounidense ha acentuado más una u otra dimensión de acuerdo a las circunstancias y veremos que cada vez más la estrategia de los Estados Unidos concentra sus esfuerzos en las medidas unilaterales en detrimento de los esfuerzos concertados o en espacios multilaterales. En este sentido la política exterior hacia

Venezuela en particular, y América Latina en general, no escapa de la impronta que la administración de Donald Trump le dio con su lema “America First”.

Del reconocimiento a Guaidó al Mecanismo de Montevideo

La proclamación de Juan Guaidó como Presidente Encargado de la República Bolivariana de Venezuela el 23 de enero de 2019 abrió un período de dualidad de poder (HIRST et al., 2019) entre Maduro y Guaidó y de desconocimiento mutuo. Inmediatamente el gobierno de los Estados Unidos apoyó al Presidente de la Asamblea Nacional en su nuevo rol y profundizó aún más esta dualidad al promover una suerte de “gobierno paralelo” con sus propios representantes ante organismos internacionales y Embajadores alrededor del mundo. En febrero Guaidó designó con el aval de la Asamblea Nacional como Embajador ante los Estados Unidos a Carlos Vecchio, un abogado opositor al gobierno de Maduro exiliado en este país desde 2014 —sus cartas diplomáticas fueron aceptadas el 8 de abril— e hizo lo propio ante la OEA donde el nombramiento de Gustavo Tarre fue aceptado por el Consejo Permanente el 9 de abril².

Simultáneamente, el Presidente Encargado realizó una gira por la región para apuntalar su reconocimiento como interlocutor válido por parte de la comunidad internacional. A fines de febrero viajó a Bogotá para participar en la XI Reunión de Cancilleres del Grupo de Lima, a la que el gobierno colombiano había invitado al Vice Presidente norteamericano Mike Pence creando, así, la oportunidad para que se produjera el encuentro de alto nivel entre Pence y Guaidó que tuvo lugar el 25 de febrero. Pocos días después a comienzos de marzo Guaidó continuó su gira por Sudamérica visitando Brasil, Paraguay, Argentina y Ecuador donde fue recibido por los Presidentes de estos países.

Estos encuentros de alto nivel y el apoyo explícito del Departamento de Estado aumentaron su reconocimiento e identificación como un interlocutor para la comunidad internacional y contribuyeron al objetivo de la oposición venezolana y del Gobierno de los Estados Unidos de deslegitimar a Nicolás Maduro. A pesar de este fuerte respaldo Guaidó recibió dos reveses importantes: en primer lugar, el fracaso de la “Operación Libertad” que había lanzado el Presidente Encargado a comienzos de abril de 2019 para la organización y movilización de sectores disidentes de las Fuerzas Armadas venezolanas y que finalizó con un infructuoso levantamiento militar el 30 de abril. En segundo lugar, la negativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas a aceptar a su representante y, en cambio la aceptación en la 51° sesión plenaria del 18 de diciembre de las

² La votación para la Resolución 1124 (2217/19) del Consejo Permanente no fue unánime y entre los argumentos de los países que se abstuvieron o rechazaron la Resolución 1124 se destacan el de México y el de Uruguay (ambos países impulsaron el mecanismo de diálogo de Montevideo, por fuera del Grupo de Lima). Para el gobierno Mexicano la misma va en contra del derecho internacional y de los documentos fundacionales de la Organización de los Estados Americanos, y el Gobierno de Uruguay consideró que los procedimientos utilizados para la adopción de esta resolución no son acordes con las normas establecidas por la Organización.

credenciales de Samuel Moncada, Embajador nombrado por el Gobierno de Nicolás Maduro.

Si bien el reconocimiento internacional de Guaidó es importante, como evidencia el episodio de las Naciones Unidas, se circunscribe fundamentalmente a países americanos y europeos. Por ello Estados Unidos ha direccionado sus esfuerzos diplomáticos a ejercer presión sobre el Gobierno de Nicolás Maduro en foros regionales, y allí radica la importancia que ha tenido el apoyo de los socios latinoamericanos entre los que se destacaba el gobierno de Mauricio Macri en Argentina. Con una activa participación en el Grupo de Lima, el ex Presidente argentino y su canciller Jorge Faurie manifestaron públicamente su apoyo a Juan Guaidó, apoyaron la suspensión de Venezuela en organismos como la OEA por la aplicación de la Carta Democrática Interamericana y del Mercosur. Junto a Macri, Iván Duque en Colombia ha sido también un actor destacado y Bolsonaro en Brasil ha acompañado la política estadounidense incluso haciendo propia la retórica anticomunista.

La llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la presidencia de México en diciembre de 2018 significó un cambio en la política exterior del país. Reivindicando el principio constitucional de no intervención en los asuntos internos, y marcando al mismo tiempo la distancia ideológica con su antecesor Enrique Peña Nieto³, a poco más de un mes de asumir el gobierno AMLO no acompañó a sus vecinos latinoamericanos en el reconocimiento de Juan Guaidó como Presidente Encargado (SMITH NIEVES, 2019) y propuso junto al gobierno del Frente Amplio uruguayo una instancia de negociación para la crisis venezolana, alejándose de la postura tomada por el Grupo de Lima.

El “Mecanismo de Montevideo” estaba signado por la neutralidad de los dos países que lo impulsaron. Sin embargo pronto se desvaneció ya que fue rechazado por los países que conformaban el Grupo de Lima —alineados con los Estados Unidos—, y Uruguay se acercó a la postura adoptada por el Grupo de Contacto Internacional de la Unión Europea. Su mayor éxito fue plantear una solución diferente por parte de dos países gobernados por fuerzas progresistas, puesto que la llegada de AMLO a la Presidencia de México luego de dos candidaturas ofreció esperanzas a los sectores y referentes del progresismo latinoamericano, otrora parte del “Giro a la izquierda” y hoy desplazados de los puestos de decisión.

³ Guadalupe González González y Rodrigo Morales Castillo (2019) sostienen que con la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos y la agenda marcada por el conflicto con éste por la cuestión migratoria y comercial, el gobierno de Enrique Peña Nieto había encontrado en política exterior hacia Venezuela una oportunidad para “apaciguar” a los Estados Unidos. Esto le permitió “atender y contener este fenómeno a través de un liderazgo compartido; encadenar el tema Venezuela a la relación bilateral con Estados Unidos como instrumento de apaciguamiento; y visibilizar internamente la gran dimensión de la crisis y resaltar los posibles riesgos del populismo de izquierda con fines electorales” (2019, pp.798-799).

En julio estos referentes formaron el Grupo de Puebla, un espacio de reflexión e intercambio político latinoamericano conformado por Pepe Mujica, Lula da Silva, Ernesto Samper, Evo Morales, entre otros. Si bien AMLO no participa, en la primera declaración del grupo se celebró su triunfo electoral en México como un aliento a los liderazgos populares. En el Grupo de Puebla también se encuentra Alberto Fernández, cuya elección como Presidente de Argentina⁴ planteó el interrogante sobre el futuro de la política exterior argentina hacia Venezuela, la participación en el Grupo de Lima y el acompañamiento de las iniciativas estadounidenses en la OEA.

Con relación al Grupo de Lima, el Presidente Alberto Fernández adoptó una postura similar a la de AMLO y del Frente Amplio uruguayo, apostando por un mecanismo de contacto y diálogo entre las partes (Niebieskikwiat, 29/22/2019). Si bien no se ha retirado del espacio de concertación ad hoc, evitando generar un motivo de confrontación con los Estados Unidos (Chambay 14/11/2019), desde el 10 de diciembre ha dejado de firmar sus declaraciones y comunicados, y en la reunión bilateral que mantuvo con el Presidente francés Emmanuel Macron en febrero de 2020 acordaron potenciar el Grupo Internacional de Contacto europeo, al que podrían sumarse también México y Argentina (Guardati, 05/02/2020).

La Cancillería argentina sostiene que “la situación en Venezuela debe ser resuelta por los propios venezolanos sin presiones ni condicionamientos externos” (Situación en Venezuela: Comunicado del Gobierno Argentino, 02/04/2020), reafirmando así la postura equidistante. En el aspecto que sí ha mostrado un cambio con relación al gobierno de Macri es en el reconocimiento de Juan Guaidó como representante venezolano. En abril de 2019 el Gobierno argentino había aceptado las cartas diplomáticas de Elisa Trotta Gamus, la representante venezolana designada por Guaidó, como Embajadora. Esta decisión fue revertida y en enero del corriente año retiró estas cartas credenciales y desde entonces sólo reconoce al actual encargado de negocios de Venezuela (Le quitan credenciales a la enviada de Guaidó que había sido reconocida por Macri, 07/01/2020).

América del Sur convulsionada

En el mes de octubre, en Ecuador empezó una ola de protestas que se extendió más allá de sus fronteras ocupando por los meses siguientes el tope de las agendas políticas regionales. Como repasa Ernesto Antonio Michel Guardiola “Si bien los detonantes reflejan realidades locales, hay un hilo que conecta los puntos que delimitan la región más desigual del mundo. Hay un descontento popular que repercute en movimientos sociales que se han encendido en distintas partes del bloque geográfico. En Ecuador inició por poner fin a unos subsidios; en Chile, por un alza en el precio del metro; en

⁴ Alberto Fernández asumió la Presidencia el 10 de diciembre de 2019, sin embargo algunas definiciones sobre su política exterior se fueron produciendo durante la campaña electoral ya que dada la cantidad de votos recibidos en las elecciones primarias del 11 de agosto, y hasta las elecciones del 27 de octubre, las encuestas lo mostraban como ganador sobre Mauricio Macri.

Bolivia, por corrupción y un fraude aparente en las elecciones; en Haití, por hartazgo de las injusticias políticas; en Colombia, por las promesas políticas sin cumplir; en Honduras, por actos inconstitucionales” (2020, p.9).

Las protestas se extendieron por semanas, con presencia en las calles y escalada de violencia en la represión de las mismas. En Chile el Presidente Sebastián Piñera afirmó que el país se encontraba en guerra contra un enemigo muy poderoso y militarizó las calles. En Bolivia la celebración de elecciones presidenciales el 20 de octubre se produjo en un contexto socio-político ya frágil. Los comicios no alcanzaron para encauzar institucionalmente el conflicto latente en las calles con una oposición a Evo Morales en crecimiento y que finalizó con el golpe de estado que lo desplazó de la Presidencia el 10 de noviembre y lo llevó al exilio.

El rol que le cupo al Secretario General de la OEA, Luis Almagro, en el golpe a Morales socavó la legitimidad de este organismo en la defensa de la democracia y los DDHH en la región. Esto indirectamente afectó a la estrategia estadounidense de máxima presión sobre Venezuela, que se apoyaba en la OEA como foro predilecto para impulsar su agenda de defensa de la democracia en Venezuela y condena al gobierno de Nicolás Maduro.

Los observadores electorales de la OEA que habían participado de los comicios en Bolivia del 20 de octubre, al día siguiente emitieron un comunicado donde manifestaron su profunda preocupación y sorpresa por el cambio drástico y difícil de justificar en la tendencia de los resultados preliminares conocidos tras el cierre de las urnas (OEA, 21/10/2019)⁵. Esto alentó una ola de protestas callejeras denunciando fraude que se extendieron por veinte días, promovidas y capitalizadas por sectores opositores al gobierno de Evo Morales. El 10 de noviembre las Fuerzas Armadas Bolivianas “sugirieron” la renuncia del Presidente y Vicepresidente, los que debieron partir al exilio en México, y colocaron la banda presidencial a la senadora opositora Jeanine Añez, quien sin quorum se autoproclamó Presidenta del Senado y, así, Presidenta del país (Teruggi, 13/11/2019).

No fue unánime la voz de la región denunciando el golpe de estado en Bolivia contra Evo Morales, el Grupo de Lima —del que Bolivia no había participado sino hasta diciembre de 2019— no emitió comunicado ni lo hizo el Mercosur. El Consejo Permanente de la OEA sí convocó a una reunión extraordinaria para estudiar la situación de Bolivia, y allí el Secretario General Luis Almagro hizo duras declaraciones sobre la situación boliviana:

⁵ La OEA publicó el 4 de diciembre de 2019 el Informe final de la auditoría de las elecciones en Bolivia donde señala errores, irregularidades graves y acciones deliberadas que buscaron manipular el resultado de la elección. Un estudio encargado por el Center for Economic and Policy Research a investigadores del Election Data and Science Lab (Massachusetts Technology Institute, MIT) publicado en febrero concluyó que no hay ninguna evidencia estadística de fraude, y un estudio publicado en junio por investigadores independientes de las Universidades de Pennsylvania y Tulane concluyó que el análisis estadístico de la OEA fue deficiente.

“Golpe de Estado es una forma ilegítima de acceder al poder o ejercerlo, si viéramos el artículo 2 de la Carta Democrática Interamericana. En ese contexto, sí hubo un golpe de Estado en Bolivia: ocurrió el día 20 de octubre, cuando se cometió el fraude electoral que tenía como resultado el triunfo del expresidente Evo Morales en primera vuelta.

Que el Tribunal Electoral le adjudicara el triunfo en primera vuelta era pretender perpetuarlo en el poder de forma ilegítima e inconstitucional, era una afrentosa violación a la Carta Democrática Interamericana, era quedarse en el poder arrebatándolo de una de las peores formas: robándose una elección, era robarle la soberanía al pueblo, ese pueblo que le había dado más poder a Evo Morales que a nadie en la historia de Bolivia, ese pueblo que creía en sus reformas sociales. Ese pueblo no merecía ser engañado de manera tan afrentosa.

Esta forma de autogolpe no es algo nuevo (...) La OEA no dio un golpe Estado, dieron un golpe de Estado los que se robaron la elección, declarando un triunfo en primera vuelta, situación que se mantuvo aproximadamente por veinte días” (Almagro, 12/11/2019).

La declaración de Luis Almagro se encuentra en sintonía con la postura adoptada por el gobierno de los Estados Unidos. Un día después de la salida de Evo Morales del país (y un día antes de la declaración de Almagro en la OEA), la Casa Blanca emitió un comunicado donde afirma que:

“The resignation yesterday of Bolivian President Evo Morales is a significant moment for democracy in the Western Hemisphere. After nearly 14 years and his recent attempt to override the Bolivian constitution and the will of the people, Morales’s departure preserves democracy and paves the way for the Bolivian people to have their voices heard. The United States applauds the Bolivian people for demanding freedom and the Bolivian military for abiding by its oath to protect not just a single person, but Bolivia’s constitution. These events send a strong signal to the illegitimate regimes in Venezuela and Nicaragua that democracy and the will of the people will always prevail. We are now one step closer to a completely democratic, prosperous, and free Western Hemisphere” (Casa Blanca, 11/11/2019).

Para el gobierno de los Estados Unidos, el desenlace de la crisis política boliviana constituía una señal de alerta para su aliado Nicolás Maduro. Si bien es cierto que la salida de Morales del gobierno significó un giro de 180° en la política exterior boliviana en general, y en su vínculo con Venezuela en particular, al mismo tiempo que los Estados Unidos ganaban un nuevo aliado regional se consolidaba el eje progresista argentino-mexicano que mencionamos más arriba: el gobierno de México denunció que en Bolivia había tenido lugar un golpe de Estado (Secretaría de Relaciones Exteriores, 11/11/2019), y lo mismo afirmó el Presidente electo Alberto Fernández aunque el comunicado de prensa que emitió la Cancillería argentina se refiere a la salida de Evo Morales como

“renuncia a su cargo como Presidente” (Cancillería Argentina, 10/11/2019). Además, México primero y Argentina después, brindaron asilo político a Evo Morales y a Álvaro García Linera.

Las declaraciones inflamatorias de Luis Almagro sobre la situación en Bolivia generaron un debate en los medios y redes sociales sobre el doble standard de la organización en la defensa de la democracia en Venezuela a la vez que el Secretario General legitimaba el Golpe de Estado en Bolivia. Este debate obligó a los gobernantes latinoamericanos a tomar posiciones y, por ello, cuando tuvo lugar la elección para este cargo el 20 de marzo de 2020 la misma fue dividida: en 2015 Almagro había sido electo por 33 votos, mientras que en la votación de este año recibió sólo 23. La candidata ecuatoriana María Fernanda Espinoza recibió 10 votos, entre los que se contaron el de Argentina y México, cuyos representantes expresaron preocupación por la polarización que Almagro ha promovido en el continente (Almagro fue reelecto al frente de la OEA tras una disputada votación, 20/03/2020).

Repliegue al unilateralismo

Ante una región convulsionada y la OEA siendo cuestionada, desde que el gobierno de los Estados Unidos reconoce a Juan Guaidó como Presidente Encargado de Venezuela parece haber concentrado los esfuerzos de su estrategia de máxima presión a Maduro en fortalecer este vínculo y coordinar con Guaidó las acciones a seguir.

El 8 de octubre de 2019 Carlos Vecchio firmó un Acuerdo de Objetivos de Desarrollo (DOAG, en inglés) bilateral con el administrador de USAID, Mark Green, con la meta de que la agencia norteamericana expanda sus programas relacionados con la democracia y los derechos humanos en Venezuela. Según Mark Green el acuerdo contribuirá al apoyo del gobierno estadounidense para los defensores locales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, los medios independientes y la vigilancia electoral en Venezuela (USAID, 8/10/2019). Aunque la mayor parte de la asistencia apoya programas en Venezuela, por medio del financiamiento a terceros contratistas algunos fondos están destinados a viajes relacionados con el trabajo, salarios y sistemas de comunicaciones seguros para funcionarios y personal del gobierno de Guaidó (Seelke et al, 2020, p.31).

Desde 2017 hasta la actualidad (2020), el Gobierno de los Estados Unidos ha brindado financiación humanitaria⁶ por USD 610.581.092⁷ a los países latinoamericanos para

⁶ Este financiamiento incluye los siguientes programas: USAID’s Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (USAID/OFDA), USAID’s Office for Food for Peace (USAD/FFP) y Department of State’s Bureau of Population, Refugees and Migration (STATE/PRM). No se contabilizan aquí otras fuentes de financiamiento del Departamento de Estado como Asistencia al Desarrollo, Fondo para la Democracia, Fondo de Apoyo Económico, Fondo para el Apoyo Económico y el Desarrollo, entre otros.

⁷ No incluye los fondos del Departamento de Estado y USAID destinados a paliar las crisis sanitaria por COVID-19.

responder a la crisis regional venezolana (USAID, 2020). Esta transferencia de recursos es parte del componente multilateral de la estrategia norteamericana, ya que los mismos se destinan a los socios claves en la región, a la vez que tiene por objetivo apuntalar el liderazgo de Juan Guaidó. Por ejemplo, Bolivia no recibió fondos del Gobierno de los Estados Unidos para responder a la crisis venezolana sino hasta que Evo Morales fue desplazado de la presidencia y el gobierno de facto de Añez retomó el vínculo con USAID que estaba roto desde 2013; en comparación con sus vecinos y en especial Colombia, a Venezuela el Gobierno norteamericano no ha destinado tantos fondos a través de USAID, pero esta tendencia cambió desde la llegada de Guaidó y es probable que sea cada vez mayor el volumen a partir de la sanción de la Ley VERDAD como veremos a continuación.

Tabla 1. Financiación del Gobierno de los Estados Unidos a países latinoamericanos para responder a la crisis regional venezolana (en dólares norteamericanos)

PAÍS/REGIÓN	AÑO FISCAL 2019	AÑO FISCAL 2020	2017-2020
Caribe	3.350.000	S/D	4.665.868
Regional	25.632.999	3.897.797	39.792.308
Argentina	2.960.000	1.800.000	7.360.964
Aruba	75.000	75.000	901.949
Bolivia	0	545.000	545.000
Brasil	21.915.883	4.154.201	45.716.878
Chile	1.050.000	4.540.000	6.290.000
Costa Rica	1.400.000	425.000	4.838.995
Colombia	120.354.431	50.741.286	265.384.290
Curazao	75000	75000	250.000
República Dominicana	275.000	650.000	1.288.000
Ecuador	32.700.000	25.400.000	80.603.194
Guyana	725.000	1.200.000	4.770.632
México	800.000	150.000	1.517.000
Panamá	10.50.000	475.000	4.052.708
Paraguay	90.000	55.000	195.000
Perú	21.754.287	22.656.801	58.583.706
Trinidad y Tobago	2.150.000	1.000.000	6.632.629
Uruguay	530.000	200.000	1.030.000
Venezuela	S/D	20.138.331	76.161.971
Total:			610.581.092

Fuente: elaboración propia en base a datos de USAID (USAID, 2019; USAID, 2020)

La aprobación de la Ley VERDAD en diciembre de 2019 constituyó un hito del consenso bipartidista en el Congreso estadounidense en la política exterior hacia Venezuela. Por medio de esta Ley se aumentó el financiamiento a USD 400 millones en asistencia humanitaria para los migrantes venezolanos y a los países vecinos que han recibido los flujos migratorios, y a USD 17 millones en apoyo a “actores democráticos y sociedad civil” en Venezuela, opositores al gobierno de Nicolás Maduro.

La Ley VERDAD, cuyo título original es “*Venezuela Emergency Relief, Democracy Assistance and Development Act*”, fue aprobada el 20 de diciembre y había sido propuesta por el senador republicano por la Florida, Marco Rubio, y el senador demócrata por New Jersey Bob Mendez. La misma fortalece el apoyo de Estados Unidos Juan Guaidó y a la Asamblea Nacional, y se suma a las leyes y Órdenes Ejecutivas que brindan el marco legal a las sanciones que el Gobierno de los Estados Unidos impone en individuos, empresas y sectores económicos venezolanos como mecanismo de presión a Maduro (Seelke, 2020).

Cuadro 1: Medidas adoptadas por el Gobierno de los Estados Unidos hacia Venezuela 2015-2020

Leyes

Ley Venezuela Emergency Relief, Democracy Assistance, and Development Act of 2019 or the VERDAD Act of 2019 (Diciembre de 2019)

Ley “Further Consolidated Appropriations Act, 2020”. La Sección 183 extiende la vigencia de la Ley “*Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act*” hasta el 31 de diciembre de 2023 (Diciembre de 2019)

Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Extension Act of 2016 extiende la vigencia de la ley de 2014 hasta el 31 de Diciembre de 2019 (Julio de 2016)

Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014 (Diciembre de 2014)

Órdenes Ejecutivas

Orden Ejecutiva N° 13884 “Blocking Property of the Government of Venezuela” (06/08/2019)

Orden Ejecutiva N° 13857 “Taking Additional Steps to Address the National Emergency With Respect to Venezuela” (28/01/2019)

Orden Ejecutiva N° 13850 “Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela”(01/11/2018)

Orden Ejecutiva N° 13835 “Prohibiting Certain Additional Transactions with Respect to Venezuela”(21/05/2018)

Orden Ejecutiva N° 13827 “Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela”(19/03/2018)

Orden Ejecutiva N° 13808 “Imposing Additional Sanctions with Respect to the Situation in Venezuela”(24/08/2017)

Orden Ejecutiva N° 13692 “Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela” (08/03/2015)

Fuente: elaboración propia a partir de información del sitio web del Departamento de Estado y el Departamento del Tesoro

Otro hito es el aplauso de pie que recibió Juan Guaidó de todo el recinto legislativo estadounidense en ocasión del discurso del Estado de la Unión de Donald Trump el 4 de

febrero de este 2020. El Presidente lo referenció como el verdadero y legítimo presidente de Venezuela y le encomendó que a su regreso a su país lleve el mensaje que todos los estadounidenses están unidos con el pueblo venezolano en su lucha por la libertad (Trump, 2020). El discurso captó la atención del público y los analistas en cada gesto y cada palabra, ya que tuvo lugar en medio del procedimiento de *impeachment* y la Presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, mantuvo una actitud distante y hostil hacia el Presidente (luego que Trump finalizara su discurso, rompió en pedazos el mismo). No obstante, incluso Pelosi se puso de pie y aplaudió a Juan Guaidó.

Guaidó se reunió al día siguiente por primera vez con el Presidente Trump en la Casa Blanca, en el marco de su segunda gira internacional. Esta lo llevó a Bogotá, a Londres donde lo recibió el primer ministro Boris Johnson, a París fue recibido por Macron a puertas cerradas, a Madrid donde no fue recibido por el Presidente Pedro Sánchez sino por la ministra de Exteriores Arancha González Laya⁸ y a Canadá donde se encontró con el primer ministro canadiense Justin Trudeau. También se reunió con otros mandatarios y ministros en el Foro Económico Mundial, en Davos (Guaidó regresa a Venezuela tras segunda gira internacional, 11/02/2020).

Analizar los pasos que se dieron luego del encuentro Trump-Guaidó a comienzos del mes de febrero es imposible sin tomar en consideración el contexto global signado por la pandemia de COVID-19. Luego de su epicentro en China y Europa Occidental, el continente americano se vio impactado en su totalidad por la emergencia sanitaria y la crisis económica social que conlleva, escenario al que debemos sumar temas de agenda doméstica de cada uno de los países.

En los Estados Unidos el manejo de la crisis por el COVID-19 dejó expuesta las diferencias de enfoque en la salud entre los Gobernadores y el Presidente, el Banco Mundial prevé que su economía se contraerá un 6,1 % este año a raíz de las perturbaciones vinculadas con las medidas para controlar la pandemia (Banco Mundial, 08/06/2020) y la brutalidad policial contra la población afroamericana despertó una masiva ola de protestas del movimiento Black Lives Matters. Todo ello sucede en medio de una singular campaña electoral, dadas las medidas de distanciamiento social vigentes. Mencionamos estos hechos porque la política exterior norteamericana hacia Venezuela siempre ha tenido un componente doméstico, es sin dudas una cuestión interméstica que el gobierno utiliza para apuntalar el voto de las comunidades latinas anticastristas y antichavistas en todo el país, pero especialmente en el valioso *swing state* de la Florida (Dithurbide, 2019a).

Algunas medidas ambivalentes adoptadas por el gobierno estadounidense en los meses recientes plantean dudas sobre la estrategia hacia Venezuela. Basándose en las propuestas planteadas por Juan Guaidó, el Departamento de Estado presentó el 31 de

⁸ Además de su reunión con la ministra de Exteriores, Guaidó fue recibido por el Alcalde de Madrid y mantuvo encuentros con referentes de la oposición española, como Pablo Casado del Partido Popular, y Arrimadas de Vox, Santiago Abascal, y también con el expresidente del Gobierno José María Aznar (Abellán, 25/01/2020).

marzo un “Marco para la Transición Democrática Pacífica en Venezuela” que consta de 10 puntos y 2 garantías orientadas a resolver la crisis de Venezuela mediante una transición democrática y pacífica. El Marco propone la creación de un Consejo de Estado como poder ejecutivo que luego tendría la misión de llamar a elecciones legislativas y presidenciales (Departamento de Estado, 2020).

A la vez que tiende una mano a la negociación desde el Departamento de Estado, al día siguiente el Departamento de Defensa realizó una demostración de fuerza en la zona vecina a Venezuela con un gran operativo anti narcóticos (Smilde y Lowenthal, 14/04/2020) que buscó enviar tanto un mensaje a Nicolás Maduro como al electorado de la Florida.

Finalmente, el 21 de junio en una entrevista el Presidente Trump dijo que está dispuesto a considerar reunirse con Maduro, y expresó sus dudas sobre el liderazgo de Guaidó. La publicación de estos comentarios no fue bien recibida por algunos sectores del Partido Republicano preocupados por cuidar el electorado conservador en la Florida. En una clara estrategia de control de daños, al día siguiente en su cuenta de Twitter aclaró que sólo se reuniría con Maduro para discutir su salida del gobierno de Venezuela y que continuaba reconociendo a Juan Guaidó como Presidente, postura defendida también por su Secretaria de Prensa.

Reflexiones finales

El amplio abanico de opciones con que cuenta el gobierno de Trump le ha permitido cambiar los enfoques y las prioridades en la estrategia estadounidense de máxima presión sobre Nicolás Maduro, como lo demuestra la creciente importancia que ha ganado la figura de Juan Guaidó. Estos cambios no son espontáneos y son intermésticos, y creemos que una posible futura línea de investigación será determinar qué fuerzas o variables los explican.

El recorrido realizado expone que Estados Unidos cuenta con una importante cantidad de iniciativas unilaterales, pero a su vez otorga un papel destacado a la región para su ejecución. Por ello, la inestabilidad que caracterizó a la subregión sudamericana y el cimbronazo que recibió el Secretario General de la OEA por lo sucedido en Bolivia en el 2019 han impactado en la estrategia norteamericana. La crisis por la pandemia de COVID-19 y la gestión de la coyuntura demanda tanta atención a los gobiernos latinoamericanos que las derivaciones de este impacto aún están por verse.

A los fines de este artículo hemos adoptado aquí la perspectiva desde el norte del continente, sin embargo quisiéramos destacar que la mirada desde América Latina parece también incierta, que la inestabilidad regional y la falta de espacios de discusión y concertación políticos subregionales son igualmente obstáculos para una propuesta de salida pacífica regional concertada de la crisis venezolana.

Referencias bibliográficas

- Abellán, L. “Exteriores recibe a Guaidó, pero da a la visita un perfil mínimo”, Diario El País, España, 25 de enero de 2020. Disponible en: https://elpais.com/politica/2020/01/25/actualidad/1579956855_132788.html
- “Almagro fue reelecto al frente de la OEA tras una disputada votación”, Télam, 20 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202003/442923-almagro-reeleccion-oea-votacion.html>
- Almagro, L. (2019), Discurso del Secretario General durante el Consejo Permanente extraordinario convocado para estudiar la situación en Bolivia, 12 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=19-0064
- Banco Mundial (2020), “La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial”, Comunicado de Prensa N.º 2020/209/EFI. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>
- Cancillería Argentina (2019), Comunicado de Prensa N°420/19, Argentina, 10 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-de-prensa-2>
- Casa Blanca (2019), Statement from President Donald J. Trump Regarding the Resignation of Bolivian President Evo Morales, 11 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-regarding-resignation-bolivian-president-evo-morales/>
- Chambay, Ezequiel, “Cambio de estrategia: Alberto le dijo a Trump que no abandonará el Grupo de Lima”, El Cronista, 14 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Cambio-de-estrategia-Alberto-le-dijo-a-Trump-que-no-abandonara-el-Grupo-de-Lima-20191114-0035.html>
- Departamento de Estado (2020) “Democratic Transition Framework for Venezuela”, Fact Sheet, Oficina del vocero, 31 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.state.gov/democratic-transition-framework-for-venezuela/>
- Dithurbide, G. (2019), “La estrategia de Estados Unidos de aislamiento a Venezuela en América Latina (2016-2018)”, Revista Relaciones Internacionales, N° 56/2019 – (57- 76). Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/6434>
- Dithurbide, G. (2019a) “Una reedición de la política para Cuba en Venezuela de la mano de los halcones en Estados Unidos”, Anuario 2019, Departamento de

América del Norte, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata

- González González, G. y Morales Castillo, R. (2019), “La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos”, *Revista Foro Internacional*, núm. 3-4.
- Guadati, Cecilia, “Fernández sumó el apoyo de Macron para negociar frente al FMI”, *Telam*, 5 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202002/429804-alberto-fernandez-emmanuel-macron-argentina-francia-fmi.html>
- “Guaidó regresa a Venezuela tras segunda gira internacional”, *Deutsche Welle*, 11 de Febrero de 2020. Disponible en: <https://p.dw.com/p/3XdLk>
- Hirst, M., Lujan, C., Romero, C., Tokatlián, J.G., (2019) “Venezuela. Hacia una solución política y pacífica”, *Análisis*, Friedrich-Ebert-Stiftung, mayo. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15437-20190925.pdf>
- “Le quitan credenciales a la enviada de Guaidó que había sido reconocida por Macri”, *Ámbito*, 7 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.ambito.com/politica/venezuela/le-quitan-credenciales-la-enviada-guaido-que-habia-sido-reconocida-macri-n5075182>
- OEA (2019) “Consejo Permanente acepta nombramiento de Representante Permanente Designado de la Asamblea Nacional de Venezuela ante la OEA”, *Comunicado de Prensa C-019/19*, 9 de abril de 2019. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-019/19
- OEA (2019) “Declaración de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Bolivia”, *Comunicado de Prensa C-085/19*, Organización de los Estados Americanos, 21 de octubre de 2019. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-085/19
- Pompeo, M. (2020) “Estados Unidos propone un Marco para la Transición Democrática Pacífica en Venezuela”, *Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de la Portavoz*, 31 de marzo de 2020. Disponible en: <https://ar.usembassy.gov/es/eeuu-propone-marco-para-transicion-democratica-pacifica-en-venezuela/>
- “Rubio, Menendez Applaud Passage of VERDAD Act to Address Maduro's Humanitarian Crisis in Venezuela and Advance International Efforts”, *Parte de Prensa del Senador Marco Rubio*, 20 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2019/12/rubio-menendez-applaud-passage-of-verdad-act-to-address-maduro-s-humanitarian-crisis-in-venezuela-and-advance-international-efforts>

- Niebieskikwiat, Natasha (2019) “Alberto Fernández no se irá del Grupo de Lima pero se incorporará a otro espacio con México y Uruguay”, *Diario Clarín*, 29 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/alberto-fernandez-ira-grupo-lima-incorporara-espacio-mexico-uruguay_0_ifOGPB2W.html
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2019), *Postura del Gobierno de México sobre los acontecimientos en Bolivia*, Comunicado de Prensa N°396, México, 11 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/postura-del-gobierno-de-mexico-sobre-los-acontecimientos-en-bolivia>
- Seelke, R. (2020) “Venezuela: Background and U.S. Relations. Updated March 12, 2020”, Informe N°44841, Congressional Research Service, Estados Unidos, 12 de marzo de 2020.
- Seelke, C. (2020) “Venezuela: Overview of U.S. Sanctions”, In Focus N° 10715, Congressional Research Service, Estados Unidos, 2 de junio de 2020.
- Seelke, C. (2020) “Venezuela: Political Crisis and U.S. Policy”, In Focus N° 10230, Congressional Research Service, Estados Unidos, 10 de junio de 2020.
- “Situación en Venezuela: Comunicado del Gobierno Argentino”, Información para la Prensa N°: 069/20, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, 2 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/situacion-en-venezuela-comunicado-del-gobierno-argentino>
- Smilde, D. y Lowenthal, A. (2020) “Despite contradictions, State Department’s Venezuela plan is a step in the right direction”, *Opinión*, *The Washington Post*, 14 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/04/14/trumps-venezuela-policy-is-moving-right-direction-despite-some-contradictions/>
- Trump (2020), *Discurso del Estado de la Unión*, 4 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-state-union-address-3/>
- USAID, “Administrador de USAID, Mark Green, con el embajador de Venezuela en EE.UU., Carlos Vecchio, sobre el histórico Acuerdo Bilateral de Desarrollo”, Oficina de Prensa, Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional, 8 de octubre de 2019. Disponible en: <https://ve.usembassy.gov/es/administrador-de-usaid-mark-green-con-el-embajador-de-venezuela-en-ee-uu-carlos-vecchio-sobre-el-historico-acuerdo-bilateral-de-desarrollo/>
- USAID (2019) “Venezuela Regional Crisis”, Fact Sheet N°3, Año Fiscal 2019, 4 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/venezuela_cr_fs03_09-04-2019.pdf

USAID (2020) “Venezuela Regional Crisis”, Fact Sheet N°2, Año Fiscal 2020, 22 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/05.22.20_-_USG_Venezuela_Regional_Crisis_Fact_Sheet_2.pdf