

Chapter Title: ENTRE LA CONTINUIDAD Y LA NOVEDAD: LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA VENEZUELA EN LA ERA TRUMP

Chapter Author(s): Arantxa Tirado Sánchez

Book Title: El legado de Trump en un mundo en crisis

Book Editor(s): LEANDRO MORGENFELD, MARIANA APARICIO RAMÍREZ

Published by: CLACSO. (2021)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv2v88dkw.23>

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 United States License (CC BY-NC-SA 3.0 US). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.



JSTOR

CLACSO is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *El legado de Trump en un mundo en crisis*

# ENTRE LA CONTINUIDAD Y LA NOVEDAD: LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA VENEZUELA EN LA ERA TRUMP

ARANTXA TIRADO SÁNCHEZ

## INTRODUCCIÓN

La llegada a la presidencia de Donald Trump el 20 de enero de 2017 fue vista como un punto de inflexión en la política estadounidense que, seguramente, iba a afectar a todos los ámbitos de la política de Estados Unidos, incluyendo su política exterior. Tanto desde lecturas optimistas como pesimistas sobre lo que implicaba este nuevo tiempo, con un aparente *outsider* del *establishment* al mando de la principal potencia mundial, se creía que los aspectos de ruptura con el orden previo iban a primar sobre la continuidad. Estas lecturas, sin embargo, no tomaban en consideración los factores estructurales presentes en todo Estado, en forma de inercias políticas, poderes en la sombra o burocracias enquistadas que suponen un freno a cualquier eventual cambio, máxime en un país que ejerce un papel hegemónico en el sistema internacional. Es decir, si en cualquier país estos elementos ejercerían de contrapeso a los poderes de un Ejecutivo fuerte, en el caso de Estados Unidos estos contrapesos se acrecientan de por sí en el diseño de un sistema de *checks and balances* intrínseco, que se aplica todavía con mayor énfasis cuando el gobierno permanente estadounidense ve en el gobierno temporal<sup>1</sup> un peligro para los intereses del proyecto de dominación estadounidense.

<sup>1</sup> Debemos esta distinción entre “gobierno permanente” y “gobierno temporal” al profesor Dr. Luis Suárez Salazar.

Por lo anterior, en este trabajo se considera la Presidencia de Trump y sus relaciones hacia Venezuela atendiendo a los factores de novedad, cambio o ruptura, pero también de continuidad, respecto a administraciones anteriores. Sin estos no puede entenderse el carácter permanente de una política exterior hacia América Latina y el Caribe en su conjunto que, pese a haber experimentado diferencias tácticas a lo largo de las décadas, sigue manteniendo un mismo objetivo estratégico de dominio, necesario para la expansión de los intereses económicos de la clase dominante estadounidense.

#### ANTECEDENTES DE UNA RELACIÓN CONFLICTIVA

Tras la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre los distintos Gobiernos venezolanos de la IV República y las respectivas administraciones estadounidenses se rigieron bajo la lógica de la colaboración. Con mayor o menor intensidad, todos los presidentes de Venezuela se alinearon con la política de Guerra Fría que Estados Unidos desplegó entre 1947 y 1992,<sup>2</sup> sumándose en su defensa del “mundo libre” y la contención a la amenaza comunista. Estados Unidos tenía en Venezuela un aliado seguro, además de ser una de sus fuentes principales de suministro petrolero.

Sin embargo, la inestabilidad política producto de la gran brecha económica y social existente en el país, llevó a que emergiera un nuevo liderazgo rupturista, Hugo Chávez, que ganó las elecciones en diciembre de 1998 tras haber protagonizado en 1992 un alzamiento militar en contra de las políticas de ajuste. Su llegada a la Presidencia supuso un punto de inflexión en la política

<sup>2</sup> Para ver al detalle cada una de las administraciones, puede consultarse: Ottoniel Morales, 2014, “Venezuela y los Estados Unidos de América durante la Política de Guerra Fría entre 1954-1992”, en Alejandro Cardozo Uzcátegui (Dir.), *Venezuela y la Guerra Fría*, Caracas: Nuevos Aires, Centro Latinoamericano de Estudios de la Seguridad, Universidad Simón Bolívar, Consorcio GEO, pp. 177-224.

doméstica e internacional. Chávez puso el Estado venezolano al servicio de un proceso de transformación social y política e impulsó una asamblea constituyente que dotó al país de una nueva Carta Magna, iniciando una nueva etapa, la V República. En el plano internacional, amplió y profundizó las relaciones de Venezuela con los países del continente, impulsando organismos de concertación política e integración económica soberana. Asimismo, acordó precios más favorables para los intereses de Venezuela con los Estados miembros de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP). Todas estas iniciativas lo convirtieron en un elemento disruptivo para los intereses de Estados Unidos, por decir lo menos. Esto fue más evidente conforme el discurso y la praxis política de Chávez fueron radicalizándose y la Revolución Bolivariana estableció su carácter socialista en 2004.

Durante su mandato, Hugo Chávez (1999-2013) coincidió con tres presidentes: William Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001- 2009) y Barack Obama (2009-2017). A lo largo de las respectivas administraciones, hubo distintos desencuentros en las relaciones bilaterales venezolano-estadounidenses, llegando incluso al enfrentamiento abierto y la ruptura de relaciones diplomáticas. Aunque para autores como Carlos A. Romero la actitud de Washington entre 1999 y 2001 fue “esperar y ver”, aplicando la “ley Maisto”, es decir, la visión del exembajador estadounidense John Maisto, que propugnaba evaluar la política exterior venezolana por lo que Chávez hacía, y no por lo que decía.<sup>3</sup> Esta ley no escrita dejó de aplicarse cuando Estados Unidos decidió emprender su particular lucha contra el terrorismo bombardeando e invadiendo Afganistán e Irak, provocando las críticas de Chávez. Además, el presidente aprobó a finales de 2001 cuarenta y nueve leyes por la vía de la Ley Habilitante, entre ellas una Ley de Hidrocarburos que suponía revertir la “apertura petrolera”

<sup>3</sup> Carlos Romero, 2006, *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Caracas, Ediciones B, p. 167.

que había caracterizado al Estado venezolano en la década de los noventa. Parece que ambos elementos fueron el detonante para el golpe de Estado posterior.<sup>4</sup>

El golpe de Estado contra Chávez de abril de 2002 fue, sin duda, el momento de mayor tensión en las relaciones bilaterales, aunque no el único. El fracaso del golpe, debido a la movilización popular y a la acción de los sectores militares leales a la institucionalidad venezolana y/o al proyecto político revolucionario, llevó a Estados Unidos a buscar otras estrategias de intervención en Venezuela, mucho más indirectas, pero no menos dañinas. Una de ellas, que se venía produciendo desde antes, fue la financiación a los movimientos de la sociedad civil venezolana, fueran Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o asociaciones estudiantiles. Por ejemplo, a través de la movilización de los estudiantes en contra de la no renovación del contrato a Radio Caracas Televisión (RCTV) en 2007, se trató de replicar el modelo de desestabilización vía “revoluciones de colores” implementado en algunos países de Europa del Este, aunque sin éxito en Venezuela.

Tras la muerte de Chávez, Nicolás Maduro llegó a la Presidencia ganando con el 50,61 % de los votos las elecciones del 14 de abril de 2013. La administración Obama se negó a reconocer los resultados, incidiendo en la insinuación siempre presente de la irregularidad de los procesos electorales venezolanos. La estrategia de acoso y derribo contra la Revolución Bolivariana encontró nuevos bríos en la idea de que el chavismo no podría perdurar sin Chávez. Se apostó a que las divisiones entre las distintas fuerzas chavistas provocarían un escenario propicio para la oposición venezolana. Pero esto no fue así. Se intensificó la presión y la violencia con el uso de las *guarimbas*, protestas con barricadas, manifestantes armados y desplegados bajo una lógica

<sup>4</sup> Miguel Bonasso, 2003, “La muerte de uñas moradas. Anatomía de un golpe contada por Chávez”, *Página/12*, <<http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-20881-2003-06-01.html>>, 13 de agosto de 2015.

militar que duraban meses. En el frente institucional, Estados Unidos reforzó sus ataques aprobando el 9 de marzo de 2015 el llamado coloquialmente Decreto Obama. Se trataba de un decreto ejecutivo del Gobierno de Estados Unidos que declaraba a Venezuela “amenaza inusual y extraordinaria” para la seguridad de Estados Unidos, basándose en la Ley 2014 para la Defensa de Derechos Humanos y Sociedad Civil de Venezuela, aprobada por el Congreso de Estados Unidos el 18 de diciembre de 2014, con una duración de dos años.

Esta idea de Venezuela como peligro no era nueva, de hecho, George W. Bush ya había afirmado en 2005 que Chávez era “una amenaza para la estabilidad de la región”, pero el Decreto Obama sentó las bases para introducir un elemento pernicioso como era tildar de “amenaza a la seguridad” la simple existencia soberana de un país que no había amenazado abiertamente, en ningún momento, a Estados Unidos. Esto abría la puerta a la justificación de cualquier eventual intervención militar o del tipo que fuera, pues Estados Unidos se otorgaba a sí mismo el derecho a “defenderse”. Una lógica similar a la doctrina de la “guerra preventiva” utilizada para justificar las incursiones bélicas en Afganistán e Irak, aunque sin ningún *casus belli* que pudiera ser instrumentalizado a tales efectos, como fueron los atentados del 11-S. Quedaba en evidencia cómo la política exterior estadounidense era inseparable de su política de defensa y seguridad.

El rechazo global a la “guerra por petróleo” de Estados Unidos en Irak coadyuvó a que Estados Unidos buscara nuevas estrategias para la intervención que, sumándose a otras preexistentes, conformaron lo que se ha venido en llamar guerra híbrida contra la Revolución Bolivariana. La llegada a la Presidencia de Donald Trump fue un momento de despliegue de esta combinación de viejas y nuevas operaciones para hacer implosionar al chavismo. El golpismo se sofisticó y los temas de la agenda política para justificar la injerencia se ampliaron con la idea de la intervención humanitaria.

## LA PRESIDENCIA TRUMP:

## GUERRA HÍBRIDA PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN

La incertidumbre asociada a la llegada de un autodenominado *outsider* de la política a la presidencia de la principal potencia mundial abría, desde una visión superficial, un espacio de posibilidad a que la política exterior hacia Venezuela pudiera cambiar. Los mayores niveles de aislacionismo característicos de la política exterior desplegada por los republicanos –y Donald Trump se había presentado por el Partido Republicano– podían hacer albergar esperanzas para ver menores niveles de injerencia en los asuntos de Venezuela. Sin embargo, esto eran esperanzas vanas que solo podían contemplar observadores que no tomaran en consideración la trayectoria de las relaciones entre ambos países desde el triunfo de la Revolución Bolivariana. Observadores que tampoco consideraran los aspectos estructurales ineludibles y altamente relevantes para explicar el conflicto, como la posesión de Venezuela de las principales reservas probadas de petróleo en el mundo o la defensa del interés nacional estadounidense como elemento superior en la conformación de su política exterior, por encima de la alternancia entre demócratas y republicanos. Si para la mayoría de los Estados la política exterior es una de las más estables, el caso estadounidense no iba a ser una excepción. Las relaciones tensas entre Donald Trump y los sectores de la burocracia vinculados a su diseño y ejecución, tanto en el Departamento de Estado como en la Agencia Central de Inteligencia (CIA), mostraron pronto las reticencias a un cambio que, por la parte de Trump, parecía basarse en diferencias de formas o falta de estructuras que de objetivos estratégicos. Trump no cuestionaba la necesidad de defender el interés nacional estadounidense en el mundo, pues, de hecho, el lema de su campaña fue *Make America Great Again!*, sino que consideraba, más bien, que los enemigos y las prioridades de intervención eran distintas a las que otros funcionarios o asesores pudieran contemplar.

Quizás uno de los aspectos más distintivos que pueden caracterizar a la política exterior de la Administración Trump hacia Venezuela haya sido la combinación de acciones multiformes para

el cambio de régimen. Esta multiplicidad y simultaneidad de operaciones no ha sido nueva en la aproximación de Estados Unidos hacia Venezuela durante los años de la Revolución Bolivariana, pero en los últimos cuatro años la variedad singular y ampliada ha dado lugar a lo que se ha venido en llamar guerra híbrida. Bajo este concepto se engloba una serie de acciones regulares e irregulares que pueden ser desplegadas por un actor estatal tradicional de manera aislada, o en cooperación con otros actores irregulares (paramilitarismo, crimen organizado, contratistas privados, etc.), en el marco de un conflicto donde no hay límites al uso de cualesquiera métodos para desmoralizar y debilitar al enemigo. Entre estos métodos puede incluirse la manipulación política, informativa y económica.<sup>5</sup> Como veremos, en el caso de Venezuela estos elementos se han desarrollado punto por punto desde hace años, pero, con mayor énfasis, bajo la presidencia de Trump.

*El intento de crear un gobierno paralelo y el nombramiento de Elliott Abrams*

Meses después del intento de asesinato a Maduro en agosto de 2018, se activó la Operación Guaidó para tratar de acabar con el Gobierno venezolano por otras vías. Con la autoproclamación de Juan Guaidó como “presidente encargado” el 23 de enero de 2019 se quiso imponer un gobierno virtual, que no tenía correlato en la institucionalidad ni sustento en la legalidad venezolana. La figura del “presidente encargado”, inexistente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), fue legitimada vía *tuit* por el presidente de los Estados Unidos y desencadenó un proceso golpista en diferentes fases. El nuevo “gobierno 2.0.” fue respaldado por casi sesenta países del mundo, principalmente de Europa y de

<sup>5</sup> Arantxa Tirado Sánchez, 2020, “Guerra híbrida: la no tan nueva guerra de EE.UU. contra Venezuela”, en Silvina M. Romano (Comp.), *Trumperialismo. La guerra permanente contra América Latina*, Buenos Aires, Sevilla, Madrid, CELAG, Mármol Izquierdo, pp. 88-90.



los aliados estadounidenses en otros continentes, que trataron de ocultar la naturaleza golpista de esta operación presentando a Guaidó como legítimo representante de la voluntad popular venezolana. Se vulneraba así la Carta de Naciones Unidas y la Convención de Viena, entre otros instrumentos del Derecho Internacional Público.

Días después, el Gobierno de Estados Unidos designó a Elliott Abrams como enviado especial para Venezuela. El prontuario de Abrams como funcionario de la Administración Reagan en los años de la guerra sucia contra las guerrillas centroamericanas,<sup>6</sup> hizo saltar las alarmas. Abrams tenía amplia experiencia en las acciones de contrainsurgencia en Centroamérica. Respaldó las masacres del general golpista guatemalteco Efraín Ríos Montt, acusado de genocidio en 2013, y solapó la matanza de El Mozote, en El Salvador, que dejó más de cinco mil civiles asesinados en 1981.<sup>7</sup> También estuvo involucrado en el golpe de Estado contra Hugo Chávez en 2002.<sup>8</sup> Su currículum no permitía augurar nada positivo para el chavismo.

### *La guerra económica y las sanciones*

Uno de los elementos sobre los que se trató de legitimar la política exterior de la administración Trump hacia Venezuela fue la idea de intervenir para atajar una supuesta “crisis humanitaria” que irradiaba a sus vecinos y ante cuya gravedad Estados Unidos se veía en la obligación de intervenir. La idea era involucrar a los países aliados de Suramérica en la lucha por la “democratización” de Venezuela, además de buscar excusas injerencistas con las que interve-

<sup>6</sup> Eric Alterman, 2019, “El regreso del ‘secretario de Estado para las guerras sucias’”, *Le Monde Diplomatique en español*, vol. XXIII, núm. 281, p. 5.

<sup>7</sup> Eric Alterman, *op. cit.*, p. 5.

<sup>8</sup> Arantxa Tirado Sánchez, 2019, *Crisis humanitaria y responsabilidad de proteger*, CELAG, p. 159, <<https://www.celag.org/venezuela-crisis-humanitaria-y-responsabilidad-de-proteger/>>.

nir por motivos de salud pública. El concepto crisis humanitaria se había posicionado en los medios a lo largo de los años previos, pero se retomó en 2019 como vía para la injerencia, tratando de legitimarse por la situación económica cada vez más crítica en el país.<sup>9</sup> Lo que el Gobierno de Estados Unidos omitía era que gran parte de la situación era producto de la política de asfixia financiera y la guerra económica desplegada por las distintas administraciones estadounidenses. Desde el boicot financiero y comercial que provocó que los venezolanos dejaran de ingresar entre 350 mil y 245 mil millones de dólares de 2013 a 2019,<sup>10</sup> pasando por la política de sanciones.

Las sanciones o medidas coercitivas unilaterales se convirtieron en parte esencial de la política de la Administración Trump hacia Venezuela, elemento neurálgico de la estrategia de guerra híbrida. Encontramos sanciones de cuatro tipos: individuales, financieras, sectoriales y directamente al Gobierno, en distintas áreas (terrorismo, tráfico de drogas, acciones antidemocráticas, industria petrolera y aurífera y otras). Además del impacto económico, tienen un impacto simbólico que ejerce un gran poder; provocan una imagen de Venezuela como país anómalo, con el que no se puede ni se debe comerciar, que se refuerza con el papel de las agencias calificadoras de riesgo que establecen cuáles son los países proscritos para la inversión por su supuesto mayor riesgo para el capital internacional. Cumplen el propósito de debilitar al enemigo en lo material, pero también en lo simbólico.

Aunque la política de sanciones aplicada por Estados Unidos no se inició bajo la administración Trump, sino con George W. Bush en 2005, y se reforzó bajo la presidencia de Barack Obama en 2015, durante los cuatro años de mandato de Trump estas medidas coercitivas unilaterales se multiplicaron. Así, solo de inicios de

<sup>9</sup> Arantxa Tirado Sánchez, *Crisis humanitaria...*, p. 159.

<sup>10</sup> Unidad de Debates Económicos, 2019, *Las consecuencias económicas del boicot a Venezuela*, CELAG, <<https://www.celag.org/las-consecuencias-economicas-del-boicot-venezuela/>>, 25 de febrero 2020.

2017 a mediados de 2020, el Gobierno de Estados Unidos lanzó cuarenta y tres comunicados de sanciones que involucraban al Departamento de Estado y al Departamento del Tesoro a través de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC).<sup>11</sup> La OFAC establece un listado de sancionados que asciende ya a más de seis mil personas, con las que ninguna empresa ni particular estadounidense pueden realizar transacciones. Además, en enero de 2019 la Administración Trump prohibió todo tipo de transacción petrolera entre Estados Unidos y Venezuela, una industria de la que provienen el 95 % de los ingresos del Estado venezolano.<sup>12</sup>

Como no podía ser de otra manera, el bloqueo *de facto* y las medidas coercitivas unilaterales han tenido un impacto atroz en la economía venezolana y, por consiguiente, en la calidad de vida de la población. En febrero de 2021, la relatora especial de Naciones Unidas (ONU) sobre medidas coercitivas unilaterales y derechos humanos, Alena Douhan, presentó las conclusiones preliminares de un informe que mostraba una situación devastadora. A modo de ejemplo, los ingresos del Estado se han reducido un 99 % y el Gobierno de Venezuela solo dispone del 1 % de sus ingresos anteriores a las sanciones, lo que impacta en la capacidad del Estado para desarrollar políticas sociales y mantener la infraestructura. Pero también en derechos humanos básicos, como el derecho a la vida, pues las sanciones afectan al sistema sanitario y al programa de importación de alimentos con los que se abastecen las cajas con subsidios alimentarios que reparten los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP).<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Aníbal García Fernández, 2020, “Cronología de las sanciones contra Venezuela en la era Trump”, en Silvina M. Romano (Comp.), *Trumperialismo. La guerra permanente contra América Latina*, Buenos Aires/Sevilla/Madrid, CELAG/Mármol Izquierdo, p. 110.

<sup>12</sup> Para profundizar en el impacto de las sanciones en la industria petrolera puede consultarse: Luis Navas Mora, 2019, *Todo es por petróleo. Bloqueo económico a la industria petrolera de Venezuela y su impacto en los derechos humanos*, Caracas, Sures.

<sup>13</sup> Alena Douhan, 2021, *Preliminary Findings of the Visit to the Bolivarian Re-*

El fracaso de estas estrategias de asfixia económica para hacer caer al chavismo ha llevado a economistas venezolanos de oposición a considerar que el Gobierno de Estados Unidos está ayudando, más bien, a la perpetuación del Gobierno de Maduro con estas medidas, reforzándolo al interno.<sup>14</sup>

### *La vulneración del Derecho Público Internacional y el uso torticero de la ley*

La Operación Guaidó sentó precedentes muy graves en el ámbito de las relaciones diplomáticas e internacionales. La aceptación de un gobierno no electo, que se revestía de democrático, su inclusión forzada en organismos multilaterales o el robo de activos del Gobierno venezolano para la entrega a los representantes de este supuesto gobierno virtual, fueron acciones fuera de la ley que vulneraban la legalidad internacional.

El asalto a la Embajada de Venezuela en Washington y el robo de sus instalaciones por parte de opositores venezolanos fue permitido por las autoridades estadounidenses. Además, se produjo el robo de CITGO, la filial de PDVSA en territorio estadounidense, que fue amparado por un tribunal de Estados Unidos y supuso la confiscación de activos netos valorados en 5,2 mil millones de dólares para, en teoría, ser entregados a los representantes de Guaidó.

Una de las ideas fuerza que la oposición venezolana ha ido posicionando en los últimos años sobre la dirigencia chavista es su vinculación con el narcotráfico internacional. Esta idea, sustentada en

---

*public of Venezuela by the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights*. United Nations Human Rights, <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26747&LangID=E>>, 12 de febrero de 2021.

<sup>14</sup> Francisco Rodríguez, 2020, “Estados Unidos ayuda a sobrevivir al régimen de Venezuela”, *Foreign Affairs*, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2020-11-17/estados-unidos-ayuda-sobrevivir-al-regimen-de-venezuela>>, 17 de noviembre 2020.

declaraciones de funcionarios estadounidenses y una política de sanciones que reserva un apartado para la lucha contra las drogas, es uno de los temas estrella de la agenda de la política exterior estadounidense en su relación con América Latina y Caribe. De hecho, en marzo de 2020 el Departamento de Justicia de Estados Unidos acusó a Maduro y a catorce altos funcionarios venezolanos por supuestos delitos de narcoterrorismo, corrupción, tráfico de drogas y otros.<sup>15</sup>

### *El papel del Congreso*

Desde mediados de los 2000, el Congreso ha tenido una influencia crucial en la política hacia Venezuela.<sup>16</sup> La política exterior de la Administración Trump no fue una excepción y contó con el respaldo del Congreso, aprobando apoyo económico y justificación legislativa para desarrollar la supuesta política humanitaria hacia Venezuela. De 2017 a 2020 se aprobó un presupuesto de más de 1 mil millones de dólares a países que acogían a los migrantes venezolanos. Además, desde 2018 la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) dedicó 125 millones a la promoción de la democracia, el desarrollo y programas de salud. Debe sumarse, asimismo, la ayuda a través de la *VERDAD Act* del Senado (S. 1025), ampliada por la Cámara de Representantes para autorizar ayuda humanitaria (H.R. 854) y la aprobación de distintas leyes que pretendían contrarrestar la influencia rusa en Venezuela, la prohibición de exportación de artículos de defensa al país o la prohibición de contratación de personal que hubiera hecho

<sup>15</sup> Department of Justice, 2020, *Nicolás Maduro Moros and 14 Current and Former Venezuelan Officials Charged with Narco-Terrorism, Corruption, Drug Trafficking and Other Criminal Charges*, <<https://www.justice.gov/opa/pr/nicol-s-maduro-moros-and-14-current-and-former-venezuelan-officials-charged-narco-terrorism>>.

<sup>16</sup> Javier Corrales y Carlos Romero, 2013, *U.S.-Venezuela Relations since the 1990s. Coping with Midlevel Security Threats*, Nueva York y Londres, Routledge.

negocios con el Gobierno de Maduro, incluida en la National Defense Authorization Act.<sup>17</sup>

La migración venezolana estuvo entre los puntos fundamentales de la agenda y el debate de política exterior hacia Venezuela. La preocupación por estos migrantes parecía agotarse cuando recalaban en territorio estadounidense, donde se calcula que residen aproximadamente 485 mil venezolanos.<sup>18</sup> Varias organizaciones y *think tanks* estadounidenses promovieron una campaña para otorgar el Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés) a los venezolanos. Una autorización de trabajo por un periodo de tiempo limitado, de seis a dieciocho meses, para facilitar su protección, como a otros migrantes procedentes de El Salvador, Haití, Honduras, Siria o Nicaragua, que llegaron a beneficiarse del TPS en algún momento. Una idea que Trump no llevó a cabo, pero que Joe Biden incorporó a su programa electoral y que el senador demócrata Robert Menéndez ha retomado al llevar al Senado una propuesta de ley en este sentido.<sup>19</sup>

#### ¿DIVISIONES AL INTERIOR DEL ESTABLISHMENT POR VENEZUELA?

Antes incluso de que Donald Trump abandonara la Casa Blanca, algunos medios se hicieron eco de las divisiones al interior del poder estadounidense sobre cuál era la estrategia correcta para lograr

<sup>17</sup> Clare Ribando Seelke, 2021, *Venezuela: Political Crisis and U.S. Policy*, Congressional Research Service, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10230>>.

<sup>18</sup> Moises Rendón y Estefanía Pérez Cuéllar, 2020, *TPS: A Vital Element of U.S. Foreign Policy toward Venezuela*, Center for Strategic and International Studies, <<https://www.csis.org/analysis/tps-vital-element-us-foreign-policy-toward-venezuela#English>>.

<sup>19</sup> Congreso de los Estados Unidos, 2021, *Venezuela Temporary Protected Status Act of 2021*, <<https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/MDM210791.pdf>>.

el cambio de régimen en Venezuela. Así, el *Washington Post* publicó en junio de 2019 que existían diferencias entre los militares y Donald Trump sobre cómo actuar respecto a Venezuela, además de bastante disconformidad con el liderazgo opositor venezolano.<sup>20</sup>

Parte de las decisiones de Donald Trump en materia de política exterior estuvieron influenciadas por el peso de algunos de sus asesores vinculados al *lobby* anticastrista, como Mauricio Claver-Carone, el exasesor especial para Seguridad Nacional. Además de Claver-Carone, algunos medios hablaban de la influencia de Carlos Trujillo, el embajador de Estados Unidos en la Organización de Estados Americanos (OEA), Eliot Pedrosa, el director alterno por Estados Unidos ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el exdirector de Radio Martí, Tomás Regalado.<sup>21</sup> Estos asesores compartían la voluntad de revertir la aproximación entre Cuba y Estados Unidos propiciada bajo la administración de Obama, a la vez que veían necesario acabar con Venezuela para, de alguna manera, poner fin a uno de los principales aliados políticos y económicos de Cuba. Además, en Venezuela los sectores militares de Estados Unidos encontraban un lugar en el que reforzar su hegemonía hemisférica, que se veía en peligro por la penetración de la presencia militar rusa y los intereses económicos chinos.

En todo caso, la toma de decisiones en la Casa Blanca estaba condicionada también por el carácter “errático e inestable” de Donald Trump. A decir de Michael Wolff, autor del libro *Fuego y Furia*, a la hora de la toma de decisiones, a Trump no le interesaban ni las leyes ni los tiempos ni los modos impuestos por la burocracia.<sup>22</sup> Por ello,

<sup>20</sup> John Hudson, 2019, “Exclusive: In Secret Recording, Pompeo Opens up about Venezuelan Opposition, Says Keeping it United ‘Has Proven Devilishly Difficult’”, *The Washington Post*, <[www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)>, 5 de junio de 2019.

<sup>21</sup> “Mauricio Claver-Carone, el polémico lobista cubano-estadounidense que el gobierno de Trump catapultó a la presidencia del BID”, 2020, *BBC*, <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54114068>>, 12 de septiembre 2020.

<sup>22</sup> Silvina Romano, Arantxa Tirado y Aníbal García Fernández, 2018, *Fuego y Furia de Trump. Lo que dice el libro (y lo que no dice)*, CELAG, <<https://www.celag.org/fuego-furia-trump-lo-dice-libro-lo-no-dice/>>.

algunos de sus asistentes llegaron a realizar lo que Bob Woodward definió como un “*coup d'état* administrativo” tratando de evitar que Trump firmara órdenes que pudieran ser lesivas para los intereses estadounidenses, bien escondiéndole algunos documentos previamente solicitados por Trump, bien disuadiendo al presidente de llevar a cabo algunas de sus ideas “peligrosas”, argumentando dificultades legales o técnicas (Woodward, 2018, pp. 18-20). Este carácter impulsivo y hasta caprichoso se encontraría detrás de la alta rotación de cargos en su gabinete.

Cuando John Bolton fue despedido por Trump como asesor de Seguridad Nacional en 2019 y se decidió a publicar sus memorias en junio de 2020, se pudo saber que, efectivamente, las divisiones al interior de la Administración Trump sobre Venezuela eran notorias. Bolton achacó la falta de una acción más asertiva hacia el cambio de régimen en Venezuela a los titubeos del presidente. Detrás de ellos quizás se encontraba la negativa a una intervención militar abierta en el país, aunque en sus declaraciones públicas llegara a contemplar esta idea directamente o a través de las palabras de Elliott Abrams “todas las cartas están sobre la mesa”; es decir, ninguna acción era descartable en realidad.

Si hacemos caso a la versión de Wolff, además, Trump tenía relaciones tensas también con la comunidad de inteligencia, a la que el presidente y su asesor Steve Bannon llamaban el *Deep State*. El Departamento de Estado formaría también parte de ese *Deep State*, aunque el veterano Henry Kissinger era uno de los más consultados a través del yerno de Trump, Jared Kushner.<sup>23</sup> Asimismo, la política exterior de Trump pretendía hacer lo contrario que habrían hecho las administraciones anteriores. Pero, en el caso de Venezuela, se demostró que su línea fue más de continuidad que de ruptura, manteniendo un discurso agresivo hacia Venezuela y unas acciones encaminadas hacia el cambio de régimen que respaldaban dicho discurso de desconocimiento de las autoridades

<sup>23</sup> Michael Wolff, 2018, *Fire and Fury. Inside the Trump White House*, Londres, Little, Brown.



venezolanas. Cambiaban los tonos y algunas tácticas, facilitadas, a su vez, por un entorno geopolítico adverso para la defensa de la soberanía venezolana.

## CAMBIO GEOPOLÍTICO Y CERCO DIPLOMÁTICO REGIONAL

Un elemento imprescindible para entender la agudización de los ataques en contra de la democracia venezolana es el cambio geopolítico regional que se dio con la pérdida de varios de los gobiernos de izquierdas o progresistas. Bien fuera a través de procesos electorales o por la vía del golpismo respaldado en procesos de *lawfare*, fueron varios los países que asistieron a una alternancia política coincidiendo en parte con el mandato de Donald Trump. Así, Argentina asistió a la victoria de Mauricio Macri en 2015, Lenín Moreno ganó las elecciones en Ecuador en 2017 y Jair Bolsonaro llegó al Gobierno brasileño en 2019, tras un proceso de *impeachment* a Dilma Rousseff y una persecución judicial al expresidente Lula da Silva encaminada a evitar que el candidato mejor valorado no pudiera participar en las elecciones de 2018. Al notorio viraje político que se dio en estos tres países que habían constituido parte del eje neurálgico de la integración y concertación latinoamericano-caribeña, hay que sumar el golpe de Estado en Bolivia de noviembre de 2019, que decantó todavía más la balanza regional hacia una recomposición de las alianzas con Estados Unidos y una revitalización de la OEA.

El resurgimiento de la OEA fue de la mano del congelamiento, cuando no desmantelamiento, de los organismos creados por el conjunto de países de la región para la defensa de la soberanía nacional. Tal fue el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que entró en una suerte de marasmo hasta que México asumió su presidencia *pro témpore* en enero de 2020. Más grave incluso fue el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuya sede en Quito fue desmantelada por el presidente Moreno, previo anuncio de su

salida de este mecanismo de concertación suramericana en marzo de 2019. Al anuncio de Ecuador le siguieron los de Argentina y Brasil un mes después. Todos ellos continuaban la senda de Perú, que había anunciado la suspensión de su participación en abril de 2018, mientras que Colombia había anunciado en agosto de ese mismo año su salida. Cuando se completó el golpe de Estado contra Evo Morales, Bolivia anunció su salida, junto a la salida de otro mecanismo liderado por Cuba y Venezuela, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

Los Gobiernos conservadores de América Latina se movieron para apuntalar la labor estadounidense de derrocamiento del Gobierno legítimo de Venezuela, con la creación del Grupo de Lima en agosto de 2017. Este colectivo, integrado en su origen por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú, junto a la oposición venezolana y Canadá, se creó *ex profeso* para forzar la salida de Maduro del Gobierno venezolano. Esta instancia multilateral ejerció de muleta a la estrategia de cerco diplomático a Venezuela diseñada por Estados Unidos e implementada bajo la administración Trump. Por ejemplo, en 2019, trece de los catorce países del Grupo de Lima acordaron impedir la entrada a sus países de funcionarios venezolanos y prohibirles el acceso a sus sistemas financieros.<sup>24</sup>

Dentro de la estrategia de cerco diplomático regional, Estados Unidos incluyó buscar el aislamiento de Venezuela de manera indirecta. Además de la creación de esos organismos multilaterales, buscó la influencia en mecanismos multilaterales existentes para socavar las relaciones del Gobierno venezolano con dichos organismos. Esto supuso reactivar la labor de la OEA para usarla como ariete de la lucha por la “democratización” en Venezuela, de la mano de su secretario general Luis Almagro. Asimismo, se trató de activar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o Tratado de Río en 2019, un tratado defensivo

<sup>24</sup> Alena Douhan, *op. cit.*

interamericano que obliga a los países firmantes a actuar cuando la integridad de alguno de sus miembros está en juego bajo el derecho a una legítima defensa, para combatir la supuesta “amenaza al orden democrático”, en palabras del senador republicano Marco Rubio, que suponía que tal representaba, para el resto del continente, el Gobierno de Venezuela. La mayoría de países firmantes del Tratado de Río aprobaron ese mismo año, de hecho, una resolución que permite sanciones selectivas y congelación de activos venezolanos escudándose en la presunta participación de los funcionarios venezolanos en el tráfico de drogas, las actividades terroristas, el crimen organizado y/o la vulneración de derechos humanos.<sup>25</sup>

Estas estrategias diplomáticas de “cerco interpuesto” de Estados Unidos para lograr el aislamiento internacional de Venezuela incluyeron a los países del Caribe, integrantes de la Caricom, algunos de los cuales se benefician de los programas de cooperación energética y financiamiento creados por Venezuela, como Petrocaribe y el Fondo ALBA-Caribe. Se trató de seducir a los países del Caribe, a través de programas de cooperación energética alternativos o, directamente, presionarlos para cambiar su voto en el marco de la OEA y ganar, así, las mayorías necesarias para aprobar resoluciones contra Venezuela (Suárez Salazar, 2017, pp. 280-284).

## CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha podido apreciar a lo largo del capítulo, la política exterior de Estados Unidos hacia Venezuela bajo la administración Trump continuó la apuesta por el cambio de régimen ejerciendo varias acciones distintas y coordinadas. Sin embargo, no tuvo el éxito que esperaba, ni siquiera con la principal apuesta de la Ope-

<sup>25</sup> *Ibid.*

ración Guaidó, como demuestra la permanencia de Maduro en la Presidencia de Venezuela y el paulatino desconocimiento de varios países de la Unión Europea a la presidencia ficticia de Guaidó. Conscientes de ello, en marzo de 2020, la Administración Trump propuso un “marco de transición democrática” que dejara a un lado a Guaidó y Maduro. La llegada de Joe Biden hace prever cambios tácticos, más no estratégicos, en la política exterior de Estados Unidos hacia Venezuela. Pero esto no debería hacernos olvidar que la Administración Trump y su política exterior no ha sido un paréntesis en la historia de Estados Unidos, sino la continuidad de una estrategia de larga data que, en su relación con la Venezuela chavista, solo ha contemplado la opción del cambio de régimen, nunca del respeto a la soberanía.

## REFERENCIAS

- Alterman, Eric (2019, marzo), “El regreso del ‘secretario de Estado para las guerras sucias’”, *Le Monde Diplomatique en español*, vol. XXIII, núm. 281, p. 5.
- Bonasso, Miguel (2003, 1 de junio), “La muerte de uñas moradas. Anatomía de un golpe contada por Chávez”, *Página/12*, <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20881-2003-06-01.html>>, 13 de agosto de 2015.
- Congreso de los Estados Unidos (2021, 1 de abril), Venezuela Temporary Protected Status Act of 2021, <<https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/MDM210791.pdf>>.
- Corrales, Javier y Romero, Carlos A. (2013), *U.S.-Venezuela Relations since the 1990s. Coping with Midlevel Security Threats*, Nueva York y Londres, Routledge.
- Department of Justice (2020, 26 de marzo), *Nicolás Maduro Moros and 14 Current and Former Venezuelan Officials Charged with Narco-Terrorism, Corruption, Drug Trafficking and Other Criminal Charges*, <<https://www.justice.gov/opa/pr/nicol-s-maduro-moros-and-14-current-and-former-venezuelan-officials-charged-narco-terrorism>>.

- Douhan, Alena (2021, 12 de febrero), *Preliminary Findings of the Visit to the Bolivarian Republic of Venezuela by the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights*. United Nations Human Rights, <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26747&LangID=E>>
- García Fernández, Aníbal (2020), “Cronología de las sanciones contra Venezuela en la era Trump”, en Silvina M. Romano (Comp.), *Trumperialismo. La guerra permanente contra América Latina*, Buenos Aires/Sevilla/Madrid, CELAG/Mármol Izquierdo, pp. 109-134.
- Hudson, John (2019, 5 de junio), “Exclusive: In Secret Recording, Pompeo Opens up about Venezuelan Opposition, Says Keeping it United ‘Has Proven Devilishly Difficult’”, *The Washington Post*, <[www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)>, 5 de junio de 2019.
- “Mauricio Claver-Carone, el polémico lobista cubano-estadounidense que el gobierno de Trump catapultó a la presidencia del BID” (2020, 12 de septiembre), *BBC*, <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54114068>>, 12 de septiembre 2020.
- Morales, Otoniel (2014), “Venezuela y los Estados Unidos de América durante la Política de Guerra Fría entre 1954-1992”, en Alejandro Cardozo Uzcátegui (Dir.), *Venezuela y la Guerra Fría*, Caracas: Nuevos Aires, Centro Latinoamericano de Estudios de la Seguridad, Universidad Simón Bolívar, Consorcio GEO, pp. 177-224.
- Navas Mora, Luis (2019), *Todo es por petróleo. Bloqueo económico a la industria petrolera de Venezuela y su impacto en los derechos humanos*, Caracas, Sures.
- Rendón, Moises y Pérez Cuéllar, Estefanía (2020, 28 de agosto), *TPS: A Vital Element of U.S. Foreign Policy toward Venezuela*, Center for Strategic and International Studies, <<https://www.csis.org/analysis/tps-vital-element-us-foreign-policy-toward-venezuela#English>>.
- Ribando Seelke, Clare (2021, 27 de enero), *Venezuela: Political Crisis and U.S. Policy*, Congressional Research Service, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10230>>.
- Rodríguez, Francisco (2020, 17 de noviembre), “Estados Unidos ayuda a sobrevivir al régimen de Venezuela”, *Foreign Affairs*, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2020-11-17/estados-unidos-ayuda-sobrevivir-al-regimen-de-venezuela>>, 17 de noviembre de 2020.

- Romano, Silvina, Tirado, Arantxa y García Fernández, Aníbal (2018, 15 de enero), *Fuego y Furia de Trump. Lo que dice el libro (y lo que no dice)*, CELAG, <<https://www.celag.org/fuego-furia-trump-lo-dice-libro-lo-no-dice/>>, 15 de enero de 2018.
- Romero, Carlos A. (2006), *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Caracas, Ediciones B.
- Suárez Salazar, Luis (2017), “Las políticas hacia América Latina y el Caribe del Gobierno temporal de Donald Trump: una aproximación a sus primeros 155 días”, en Marco A. Gandáségui (h.) y Jaime Preciado Coronado (Coords.), *Hegemonía y democracia en disputa. Trump y la geopolítica del neoconservadurismo*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, pp. 253-292.
- Tirado Sánchez, Arantxa (2019, 23 de febrero), *Crisis humanitaria y responsabilidad de proteger*, CELAG, <<https://www.celag.org/venezuela-crisis-humanitaria-y-responsabilidad-de-proteger/>>, 23 de febrero de 2019.
- Tirado Sánchez, Arantxa (2020), “Guerra híbrida: la no tan nueva guerra de EE.UU. contra Venezuela”, en Silvina M. Romano (Comp.), *Trumpismo. La guerra permanente contra América Latina*, Buenos Aires, Sevilla, Madrid, CELAG, Mármol Izquierdo, pp. 85-108.
- Unidad de Debates Económicos (2019, 8 de febrero), *Las consecuencias económicas del boicot a Venezuela*, CELAG, <<https://www.celag.org/las-consecuencias-economicas-del-boicot-venezuela/>>, 8 de febrero de 2019.
- Wilkison, Tracy (2019, 16 de julio), “Trump Administration Diverts Central America Aid to U.S.-Backed Opposition in Venezuela”, *Los Angeles Times*, <<https://www.latimes.com/politics/story/2019-07-16/usaaid-diverting-humanitarian-aid-to-political-opposition-in-venezuela>>, 16 de julio de 2019.
- Wolff, Michael (2018), *Fire and Fury. Inside the Trump White House*, Londres, Little, Brown.
- Woodward, Bob (2018), *Miedo. Trump en la Casa Blanca*, Barcelona, Roca.

