



UNR Universidad
Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

“La promoción de la democracia como objetivo de política exterior de los Estados Unidos y el accionar de la *National Endowment for Democracy* durante la presidencia de Barack Obama. El caso de Venezuela (2009-2016).”

Tesina de Grado

Alumno: Guillermo Plank Almeida

Directora: Anabella Busso

Rosario, octubre de 2020

Índice

Agradecimientos	3
Introducción	4
Capítulo 1: La promoción de la democracia como política exterior norteamericana durante la administración Obama.	12
La administración Obama	14
Una estrategia a largo plazo.....	20
Similitudes y diferencias.....	24
Capítulo 2: La <i>National Endowment for Democracy</i> y su rol en la promoción de la democracia internacional.	27
La <i>National Endowment for Democracy</i>	28
Financiamiento y naturaleza de la NED	31
Perspectiva regional.....	38
Capítulo 3: La promoción de la democracia en Venezuela durante la administración Obama. El accionar y la relación entre la política exterior oficial de Estados Unidos y la NED.	41
El intento de Golpe de Estado de 2002.....	44
Obama y la relación bilateral con Venezuela.....	47
¿Promoción de la democracia o de la hegemonía norteamericana?	54
Conclusiones	56
Bibliografía	61

Agradecimientos

A mi familia, por su amor incondicional y su paciencia infinita. Por permitirme poder estudiar la carrera que siempre quise, estando tan lejos de casa.

A Anabella, por su compromiso y dedicación con este proyecto desde el primer momento.

A la fcpolit, por formarme como profesional en un nivel de excelencia. Por todo lo vivido dentro de sus paredes.

A mis amigos, los de acá y los de allá, por enseñarme algo nuevo cada día, por desafiarme a seguir creciendo, por sus consejos, por sentir mis alegrías como si fueran propias. Por la complicidad.

A Berni y a Rodri, mis hermanos en este camino.

Introducción

Una de las cuestiones profundamente arraigadas en la identidad nacional norteamericana es la noción de que Estados Unidos ocupa un lugar privilegiado en el sistema internacional y que, en consecuencia, debe asumir un papel especial entre el resto de las naciones del mundo. En el núcleo de esta autoconcepción, reconocida por la academia como ‘excepcionalismo norteamericano’, se encuentra la misión de liberar e iluminar el mundo mediante la promoción de la democracia y los derechos humanos.

De esta manera, la promoción de la democracia como objetivo de política exterior se ha constituido en una tradición histórica de consenso bipartidista y ocupa un lugar central en la misma, o por lo menos así lo fue hasta la llegada a la presidencia de Donald Trump en 2017, quien por primera vez no consideró a la promoción de la democracia como una prioridad en sus líneas de gobierno. A pesar de este consenso de que la promoción de la democracia debe estar siempre incluida en la agenda de política exterior, el debate se sitúa en las formas por las cuáles debe ser llevada a cabo (Poppe, 2010; Bouchet, 2013). En un extremo, encontramos la idea de fomentar la democracia a través de la intervención activa en los asuntos internos de terceros países, mientras que, en el otro, se sitúa la idea de que democracia será impulsada con mayor eficacia si Estados Unidos lidera a través del ejemplo.

La promoción de la democracia comprende una serie de medidas que apuntan al establecimiento, fortalecimiento y la defensa de la democracia en un determinado país. Las mismas implican acciones políticas de diversa índole, como presión diplomática, donaciones (muchas veces enlazadas a ciertos condicionantes), sanciones, e incluso el uso de la fuerza. Una forma específica de promoción de la democracia es lo que se conoce como asistencia democrática, la cual refiere al financiamiento o la asistencia directa a gobiernos, instituciones o a actores de la sociedad civil, como las Organizaciones de tipo No Gubernamentales (ONG).

Estas últimas han asumido un gran protagonismo en las últimas décadas en lo que a la promoción de la democracia se refiere. El escenario de acción de las ONGs se ha expandido rápidamente hacia el nivel internacional, extendiendo su poder e influencia en las relaciones internacionales (McGann y Johnstone, 2005; Krut, 1997). Entendiendo el creciente peso de este tipo de organizaciones, el gobierno de los Estados Unidos supo

redefinir nuevas formas de actuación (e intervención) en el exterior. En esta lógica se inscribe la *National Endowment for Democracy* (NED), una organización de carácter privado, pero ampliamente financiada por el Congreso norteamericano.

Los objetivos de la NED, anunciados en su fundación, son: estimular el desarrollo de instituciones democráticas a través de iniciativas del sector privado; promover la participación no gubernamental en programas de formación democrática; fortalecer los procesos democráticos en el exterior en cooperación con las fuerzas democráticas locales; promover la cooperación entre los sectores privados de los Estados Unidos y los del exterior dedicados a los valores culturales, instituciones y organizaciones democráticas pluralistas; y alentar el desarrollo democrático coincidente con los intereses de Estados Unidos y de los grupos que reciben la asistencia. (Lowe, 2008)

Lo interesante de la definición de la NED como una organización no gubernamental radica en que esto permite que pueda apoyar fuerzas políticas democráticas en situaciones represivas o políticamente sensibles, donde el apoyo del propio gobierno de los Estados Unidos puede ser diplomática o políticamente inviable. La NED otorga la capacidad de desarrollar políticas impedidas por los principios de no intervención y de respeto a la soberanía, convirtiéndose en un elemento sumamente útil para la política externa.

Durante su gestión, el presidente Barack Obama aumentó el presupuesto destinado a la promoción de la democracia y, por consiguiente, a la asistencia democrática, reafirmando su compromiso de la expansión de la democracia en el exterior como una responsabilidad de pueblo americano hacia el mundo. Debido a su inclinación por un enfoque no confrontativo (en términos de no imposición) en la promoción de la democracia, la NED ha sido un actor central en la política exterior durante su mandato.

En este sentido, la región latinoamericana ha sido foco de políticas destinadas a la promoción de la democracia. El presupuesto asignado por el Departamento de Estado para el cumplimiento de este objetivo priorizó el financiamiento para lograr una ciudadanía segura para todos los pueblos; garantizar instituciones y gobernanza democrática efectivas y expandir oportunidades económicas y sociales. Por otra parte, la NED ha tenido un lugar privilegiado en la partida presupuestaria durante este período. A partir de sus recursos, dicha organización financió actividades y organizaciones de

diversos tipos en la región: centros de investigación, ONGs, partidos políticos y diferentes organizaciones de la sociedad civil.

La relevancia de la presente investigación radica en aportar a la disciplina de las Relaciones Internacionales un análisis acerca de cómo un actor central en el sistema internacional, los Estados Unidos, articula uno de sus objetivos de política exterior, la promoción de la democracia en el mundo, con el accionar internacional de Organizaciones No Gubernamentales, consideradas como actores no tradicionales.

Por otra parte, la investigación permite entender diversas formas por las que Estados Unidos se relaciona con América Latina, históricamente considerada como su “patio trasero”, pudiendo observar diferencias entre las relaciones con regímenes tanto afines como opuestos a sus políticas. Por último, es importante para la disciplina una descripción detallada de cómo actúan las Organizaciones No Gubernamentales de carácter transnacional y la identificación de las diferencias según el país en el que sitúan.

A partir de estas consideraciones, el objetivo general de esta tesina es el de analizar la relación entre la promoción de la democracia como objetivo de política exterior de los Estados Unidos y el accionar de la NED en Venezuela durante la presidencia de Barack Obama (2009-2016). Para ello se estableció como hipótesis principal la noción de que la promoción de la democracia persigue fundamentalmente objetivos estratégicos dentro de la política exterior de Estados Unidos, como la seguridad nacional, el control de recursos naturales y la extensión de los mercados.

Asimismo, y como hipótesis operativa se reconoce que, en América Latina, la promoción de la democracia ha sido impulsada para eliminar la influencia de gobiernos poco afines a la injerencia de Estados Unidos en la región (en lo que refiere a seguridad nacional, pero especialmente al control de recursos naturales y la extensión de mercados), utilizando a organizaciones no gubernamentales, como la NED, para evitar confrontaciones directas que indudablemente agudizarían la oposición a dicho país.

El análisis a realizar durante la presente tesina se enfoca en la política exterior de los Estados Unidos, por lo que es importante destacar que la misma se sitúa dentro de un subcampo teórico de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

La definición de política exterior adoptada por esta investigación consiste en acciones o posturas políticas, económicas, militares y culturales, entre otros aspectos, dirigidas a diversos países o regiones, los cuales representan intereses para el país

ejecutor. Sin lugar a dudas, esas acciones tendrán repercusiones en el territorio nacional como en el ámbito internacional. (López Contreras, 2012)

Ampliando esta definición, Miranda (2005) propone 3 elementos de toda política exterior: una representación simbólica de como determinado actor ve al mundo y a su vez, como valora a los otros actores del mismo; una autopercepción de sí mismo, es decir que rol y lugar ese actor cree que ocupa en el mundo; y las expectativas y aspiraciones que posee el actor, convirtiéndolas en un proyecto a realizar.

Estos elementos sirven como guía para analizar la política exterior de Estados Unidos, ya que se vinculan claramente con el concepto de excepcionalismo norteamericano. El excepcionalismo es definido por el sociólogo y político Lipset (2000) en su concepción política y religiosa como “un credo político que busca conciliar, en definitiva, una forma de consenso mesiánico que subyace bajo un pluralismo aparente con una misión nacional, redentora, que comparten los estadounidenses y que no es otra sino convertir, en clave proselitista, al resto del mundo a su excepcionalismo” (p. 74). El excepcionalismo tiene gran influencia en los elementos que conforman la política exterior de Estados Unidos, sobre todo en los lineamientos generales de la misma, aquellos que a diferencia de los objetivos a corto plazo (que varían según la administración en el poder), se han mantenido constantes en el transcurso de la historia.

El primero de ellos es el mantenimiento de la seguridad nacional, temática que refleja su protagonismo en documentos específicos como la Estrategia de Seguridad Nacional. Gracias al excepcionalismo, este lineamiento goza de permanente inmunidad frente a las normas de la sociedad internacional (Holsti, 2010), ya que cuando se considera necesario proteger la seguridad nacional o promover la libertad, Estados Unidos actúa unilateralmente y se justifica en base a una moralidad superior por su responsabilidad de liderazgo.

Otro lineamiento, ligado al anterior, es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (aunque, por supuesto, la propia seguridad nacional siempre será primordial). La búsqueda del bien común universal es costumbre entre los líderes norteamericanos, planteando discursivamente su obligación de velar por la seguridad del mundo (Sanchez Rechy, 2006). Sin embargo, contradicciones y una doble moralidad se ponen en manifiesto ante diversos hechos de la historia como lo han sido las acciones coercitivas e incluso intervenciones (en más de una ocasión militares) en asuntos internos de otros países, creando lo opuesto a un clima de paz y seguridad en la sociedad internacional.

Se puede observar entonces el carácter pragmático de la política exterior estadounidense. Busso (2008), considera que el pragmatismo ha permitido una política exterior flexible y adaptable a cualquier tipo de cambio. El término hace referencia a la practicidad en la utilización de los recursos disponibles. Una política exterior de carácter pragmático hace posible flexibilizar su ideología y responder a hechos que acontezcan de manera imprevista. La política exterior de Estados Unidos ha estado siempre sujeta a los parámetros del pragmatismo, sin dudar a la hora de readecuar sus acciones sin tener en cuenta las contradicciones con algún principio político o teórico.

Otra característica de la política exterior norteamericana es la subyacente tensión entre aislacionismo e internacionalismo. El primero “representa el deseo de mantener a Estados Unidos fuera de la participación política y militar a nivel global y ejercer el liderazgo a través del ejemplo”, mientras que el segundo refiere a que “no existe liderazgo posible sin una participación activa en las cuestiones mundiales.” (Busso, 2008, p.38) Estas dos tradiciones en la política exterior estadounidense producen que al interior del país se pueda discrepar sobre los instrumentos para liderar al mundo, objetivo último del excepcionalismo, por lo que ambas se encuentran enmarcadas dentro del mismo.

En su afán por el liderazgo, Estados Unidos ha privilegiado a la promoción de la democracia como objetivo de política exterior. La democracia americana es entendida como un sistema político excepcional y es por ello una misión para los Estados Unidos establecerlas, fortalecerlas y defenderlas a lo largo y ancho del globo (Bouchet, 2013). La promoción democrática es entendida en este estudio como estratégicamente importante para los Estados Unidos al permitir obtener otros beneficios en términos de seguridad, comercio e inversiones, así también como intereses colectivos como la paz internacional y la cooperación mutua con otros actores. En cuanto al tipo de democracia que promueve Estados Unidos, Burron (2012) brinda el concepto de *poliarquía*¹ usado por Robinson (1996; 2006; 2008), como una democracia de baja intensidad que brinda formas más durables de control social, y a su vez, confina problemas sociales a un marco liberal-institucional y ayuda a reproducir el orden neoliberal, lo que implica restringir el control sobre la economía y santificar la lógica de mercado.

¹ El teórico que puso de moda el concepto fue Robert Dahl, que consideraba a la poliarquía como un procedimiento con un conjunto de requisitos (elecciones libres, periódicas y competitivas) y separaba el sistema político de los éxitos que éste pudiera alcanzar en la provisión de cotas de bienestar material a sus ciudadanos. Para más información se recomienda la lectura de Dahl (1971) “La Poliarquía: Participación y oposición”.

La promoción de la democracia se refiere a las acciones que llevan a “un crecimiento de las democracias representativas, incluyendo a la sociedad civil, el imperio de la ley, el respeto por los derechos humanos, la competencia política y la libertad religiosa”.² Para cumplir con este objetivo, la presidencia de Obama destinó parte de su presupuesto a programas bilaterales y multilaterales junto a gobiernos y miembros de la sociedad civil enfocados en institucionalizar prácticas democráticas, proteger los derechos humanos, promover la libertad de expresión y el acceso a la información, garantizar la libertad religiosa y amplificar las voces de la sociedad civil (Department of State, 2010). Uno de los motivos por los cuales la administración Obama privilegió la modalidad de actuar a través de ONGs para promover la democracia es por su esfuerzo en diferenciarse de las políticas de la administración de Bush hijo, quien relacionó estrechamente a la promoción de la democracia con la lucha contra el terrorismo internacional basada en el uso de la fuerza.

No solo a través de la promoción de la democracia, sino a partir de otros campos de las relaciones internacionales la sociedad civil ha creado espacios para su internacionalización (Ayhan y Lee, 2015). El crecimiento de las relaciones transnacionales ha hecho que actores tradicionalmente no internacionales modifiquen las características de las políticas exteriores (Miranda, 2005). Tal es el caso de las ONGs, aquellas sin ánimo de lucro independientes de cualquier gobierno, que en las últimas décadas han irrumpido en la escena internacional conformándose en un nuevo actor a considerar en cuanto a su articulación con la política exterior de diversos Estados.

En su sitio web³, la NED resalta su carácter no gubernamental como una característica única, ya que le permite ser flexible a la hora de trabajar en distintas partes del mundo. La NED considera a la promoción democrática como fomento al crecimiento de un rango de instituciones democráticas en el extranjero, incluyendo a partidos políticos, sindicatos y organizaciones laborales, así como a otros elementos de la sociedad civil. Al ser financiada directamente por el congreso estadounidense, la NED puede cumplir sus objetivos a través de la entrega de subsidios económicos a proyectos vinculados a la democracia de actores dentro del país de destino.

El diseño adoptado para la presente investigación es de carácter analítico y cualicuantitativo, utilizándose fuentes primarias y secundarias. Dentro de las primeras encontramos documentos relacionados con la Política Exterior y la administración en

² Department of State (2011). Disponible en <https://2009-2017.state.gov>

³ <https://www.ned.org>

general de Barack Obama: declaraciones de los principales decisores de política exterior de los Estados Unidos y documentos oficiales del Departamento de Estado (justificaciones presupuestarias anuales y justificaciones presupuestarias para operaciones internacionales) y de la Casa Blanca (discursos archivados de funcionarios). También se tiene acceso a documentos publicados por la ONG a analizar como los balances anuales de ingresos y gastos. Entre las fuentes secundarias identificamos artículos de revistas especializadas e investigaciones publicadas realizadas por académicos, así como también artículos periodísticos y de opinión, que son fundamentales para la consagración de los objetivos de la investigación. Por otra parte, las principales técnicas de medición son de carácter documental y estadístico.

El recorte espacio-temporal es de carácter longitudinal, abarcando la totalidad de los dos mandatos presidenciales de Barack Obama para poder analizar la evolución de la promoción de la democracia como objetivo de la política exterior de los Estados Unidos durante dicho período.

Se ha seleccionado a Venezuela como un ejemplo en el cual se puede contrastar la relación entre la promoción de la democracia como objetivo de la política exterior de Estados Unidos y el accionar internacional de la NED. En este sentido, para el cumplimiento de objetivos en Venezuela, desde el Departamento de Estado se destinaron un promedio anual de \$5.287.625 de dólares, en su totalidad para preservar y fortalecer las instituciones democráticas. Además, se menciona el apoyo al desarrollo de una vibrante e independiente sociedad civil para proteger la democracia y representar los intereses y necesidades del pueblo venezolano. En misma sintonía, la NED ha participado activamente en el escenario político venezolano, financiando directamente a ONGs y organizaciones de la sociedad civil, así como de forma indirecta a partidos políticos de oposición por un monto promedio anual de \$1.502.796 de dólares.

Por estos motivos, el recorte temporal también es relevante para el ejemplo seleccionado, ya que durante este período en Venezuela se produjo un cambio de gobierno. Este hecho permite identificar cambios y continuidades en la promoción democrática desde Estados Unidos hacia dicho país.

En función a los objetivos que guían a esta investigación, la presente tesina está organizada en las siguientes secciones: un primer capítulo que aborda la temática de la promoción de la democracia durante la administración de Barack Obama, es decir, cuál fue la estrategia con respecto a dicha temática, cuáles fueron sus cambios a lo largo del período y cuáles fueron las similitudes y diferencias con administraciones anteriores. A

continuación, un segundo capítulo que presenta a la NED y describe su estructura orgánica, su financiamiento, sus acciones en los países donde realiza sus programas y su mirada sobre la región latinoamericana durante el período a analizar. Luego, un tercer capítulo que analiza en profundidad la relación entre la promoción de la democracia como política exterior de Estados Unidos durante la administración Obama y el accionar de la NED en Venezuela. Por último, las conclusiones reafirman la hipótesis de que la promoción de la democracia ha sido impulsada para eliminar la influencia de gobiernos poco afines a la injerencia de Estados Unidos en la región, ocupando la NED un rol fundamental en dicha estrategia.

Capítulo 1: La promoción de la democracia como política exterior norteamericana durante la administración Obama.

La promoción de la democracia constituye hoy uno de los pilares fundamentales de la política exterior norteamericana. Históricamente, la misión que Estados Unidos se atribuye de hacer del mundo un lugar acorde a sus ideales de libertad y democracia se originó ya desde el período colonial, y con el paso del tiempo se ha profundizado y convertido en una expresión de identidad nacional. De hecho, los padres fundadores basaron la esencia misma de Estados Unidos en principios que creían universales. No hay duda de que la democracia era uno de estos principios, comprometida con los derechos individuales y el imperio de la ley. Pero, por otra parte, no todos los padres fundadores estaban de acuerdo con una política exterior activa en el sentido de promover estos valores más allá de las costas norteamericanas. Claro está que por aquel entonces Estados Unidos no era la potencia que es en la actualidad. De esta forma, a pesar de expresiones que quedaron grabadas en el imaginario colectivo estadounidense como “*a city upon a hill*”⁴ o “*a beacon to the world*”^{5,6}, durante gran parte del siglo XIX la promoción de la democracia en el extranjero no fue más allá de la retórica y de esfuerzos pasivos para su logro.

Ya entrado el siglo XX, con la administración de Woodrow Wilson y su llamado a ‘hacer del mundo un lugar seguro para la democracia’⁷, la promoción de la democracia ascendió como un tema de agenda de política exterior relevante para las administraciones que le seguirían. Aunque durante el período de la Guerra Fría estuvo subordinada a la estrategia de contención, donde la democracia fue promovida selectivamente según los intereses de seguridad nacional e incluso erosionada en algunos casos, la promoción de la democracia se convirtió en un objetivo mayor de política exterior a partir del desarrollo de la ‘cruzada por la libertad’ inaugurada por la presidencia de Ronald Reagan y se consolidó como una parte vital de la agenda de política exterior desde entonces.

⁴ “Ciudad sobre la colina”. Traducción propia. La expresión tiene su origen en el sermón conocido como “Sal y luz” dictado por Jesús, según la creencia católica.

⁵ “Faro para el mundo”. Traducción propia.

⁶ Estas expresiones forman parte del excepcionalismo norteamericano, uno de los temas con mayor relevancia en la política, la cultura y la sociedad de Estados Unidos. Para más información se recomienda la lectura de Alexis de Tocqueville: “*La democracia en américa*” (1835) y Seymour Lipset: “*El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*” (2000).

⁷ Discurso pronunciado frente al Congreso de los Estados Unidos el 2 de abril de 1917. Disponible en: <http://historymatters.gmu.edu/d/4943>

El fin de la guerra fría propició el espacio adecuado para el primer debate tanto político como académico acerca de esta temática en la política exterior de Estados Unidos. Una de las razones que explica esta oportunidad es el colapso de la Unión Soviética y, por consiguiente, de los autoritarismos presentes en los antiguos países comunistas de Europa, que permitió el inicio de la ‘tercera ola de democratización’ (Huntington, 1991). Para la academia, el inicio de este nuevo ciclo histórico estaba destinado a hacer del mundo, de manera lenta pero firme, un lugar mucho más democrático. A partir de esto, no solo surgieron preguntas respecto al porqué de la nueva oleada democratizadora, sino también respecto al rol que Estados Unidos debía asumir para llevarla a cabo. Sobre todo teniendo en cuenta las implicancias que un mayor número de democracias en el mundo significaba para la seguridad internacional. En la historia de la política exterior norteamericana ha estado siempre latente la presencia de la teoría de la paz democrática⁸, por lo cual para fundar las bases de un mundo más pacífico y próspero era necesario que Estados Unidos concentre sus esfuerzos en promover los ideales democráticos. (Wolff y Spanger, 2013)

A partir de la Post Guerra Fría, las administraciones norteamericanas dieron lugar a estas reflexiones y cuestionamientos para poder definir una política más precisa con respecto a la promoción de la democracia. Hoy, 30 años más tarde, es posible reagrupar las políticas llevadas a cabo y analizarlas de una manera profunda para identificar 4 líneas de continuidad entre las mismas:

- 1) Una alta retórica a favor de expandir los valores democráticos, incluso cuando el verdadero apoyo a los mismos no es el que corresponde.
- 2) La tendencia a derivar en el desarrollo de políticas para la promoción de la democracia en función de determinados acontecimientos internacionales, aunque inicialmente este no haya sido el objetivo primordial.
- 3) Poner mayor atención a la promoción democrática en países donde Estados Unidos no tiene intereses económicos o de seguridad compensatorios, así como la tendencia a minimizarla en aquellos casos donde esos intereses si existen.
- 4) La convicción de que Estados Unidos tiene un rol central que cumplir en la promoción de la democracia internacional, basada en su status de gran símbolo mundial

⁸ La teoría de la paz democrática postula que los gobiernos democráticos no solucionan los conflictos a través del conflicto armado, sino que son proclives a mantener la paz y la cooperación entre ellos. Estas proposiciones fueron abordadas por diversos autores a lo largo de la historia, pudiéndose encontrar sus raíces filosóficas en el trabajo de Immanuel Kant: “La paz perpetua” (1795).

de democracia y su idea de excepcionalismo norteamericano, es decir, su misión de moldear el mundo a su imagen.

La promoción de la democracia, analizada desde la perspectiva de la política exterior estadounidense, consiste en aquellas actividades llevadas a cabo en otros países para fomentar una mejora en la calidad de la democracia o animar una transición hacia la misma. Estas actividades se encuentran reflejadas anualmente en el presupuesto para los asuntos internacionales del Departamento de Estado, dentro del objetivo ‘Gobernando Justa y Democráticamente’⁹. Una definición amplia y detallada de este objetivo es provista por el Congreso norteamericano, cuando en un acta emitida en 2018 se refería a la promoción de la democracia como:

(aquellos) programas que apoyan la buena gobernanza, elecciones creíbles y competitivas, libertad de expresión, asociación, reunión y religión, derechos humanos, derechos laborales, medios de comunicación independientes y el Estado de derecho, y que de otra manera fortalecen la capacidad de los partidos políticos democráticos, gobiernos, organizaciones e instituciones no gubernamentales y ciudadanos para apoyar el desarrollo de estados democráticos e instituciones que respondan y rindan cuentas ante los ciudadanos.¹⁰ (citado en Lawson y Epstein, 2019, p.2)

Las numerosas actividades que comprenden la promoción de la democracia son clasificadas en cuatro subcategorías, así establecidas también por el Departamento de Estado: imperio de la ley y derechos humanos, buena gobernanza, competición política, y sociedad civil. Estas subcategorías fueron designadas para una mejor distribución de los recursos y una mayor transparencia en el uso de los fondos públicos.

La administración Obama

Al momento de iniciar su administración, Barack Obama tenía ante sí un abanico de serios desafíos heredados en el ámbito internacional: una guerra en curso en Afganistán, un difícil compromiso militar en Irak, un proceso de paz moribundo entre

⁹ Traducción propia.

¹⁰ *ídem*

Israel y Palestina, un desafío con respecto al desarrollo nuclear de Irán, una relación prácticamente rota con Rusia y negociaciones bloqueadas con un país tan imprevisible como Corea del Norte, entre los más destacados. Para empeorar el panorama, la crisis económica más dura desde la Gran Depresión azotaba a un gran espectro del sistema internacional, en especial a los países desarrollados.

Como si no fuera suficiente, otro problema esperaba al nuevo presidente: la credibilidad y legitimidad de la promoción de la democracia como política exterior estaba seriamente dañada. A pesar del reconocimiento de Wolff y Spangler (2013) a George W. Bush porque ‘es necesario reconocer que durante su presidencia la promoción de la democracia se consolidó como uno de los temas más importantes de la política internacional’¹¹ (p. 3), su administración empañó el perfil de la misma al asociar la promoción democrática con la invasión a Irak conducida por Estados Unidos y otros casos que perseguían claramente un cambio de régimen (Carothers, 2007). El accionar externo de Bush deslegitimó la posición internacional de Estados Unidos como símbolo de la democracia y derechos humanos debido a la violación de los mismos durante la guerra contra el terror.¹² Las consecuencias no se hicieron esperar, en primer lugar, hubo una reacción internacional generalizada en contra de la asistencia democrática, en especial en la región de medio oriente. Por otra parte, los países europeos y otros actores promotores de la democracia se esforzaron para desligarse de los programas y políticas llevados a cabo por Estados Unidos. Por último, el apoyo de la opinión pública sufrió un marcado declive con respecto al lugar que debía ocupar la promoción de la democracia en la agenda norteamericana.

El estado en el que se encontraba la promoción de la democracia a nivel internacional dejaba un panorama oscuro para la administración entrante de Barack Obama. El optimismo con el que se veía a la política de impulso a la democracia al finalizar la guerra fría se había opacado. El crecimiento de los países democráticos en el mundo se estancó durante la primera década del siglo y, en consecuencia, varios analistas advertían sobre una posible ‘recesión democrática’¹³. De hecho, muchas de las

¹¹ *ídem*

¹² La guerra contra el terror es una campaña de los Estados Unidos lanzada por la administración Bush luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Tiene el fin declarado de acabar con el terrorismo internacional, eliminando a los denominados grupos terroristas, considerados así por la Organización de las Naciones Unidas.

¹³ Concepto empleado por Larry Diamond en “The Democratic Rollback” (2008). Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2008-03-02/democratic-rollback>. El autor menciona a Nigeria, Rusia, Tailandia, Venezuela, Bangladesh y Kenia como casos donde la democracia ha sido derrocada o gradualmente sofocada en la primera década del siglo.

democracias que emergieron con la Tercera Ola en la década de los 90 sufrían al no poder transformar las formas democráticas de gobierno en una educación cívica que contribuya a su consolidación en el largo plazo.

En este difícil contexto, Obama junto a sus funcionarios encargados de la política exterior decidieron recalibrar las políticas democráticas en el exterior y actuar de acuerdo a ellas. En primer lugar, se inauguró junto con su administración un cambio en la retórica relacionada a la promoción de la democracia. En su discurso inaugural esta temática ni siquiera fue mencionada, lo cual constituyó una gran diferencia con su predecesor, ya que Bush hizo de la democracia un tema central en el suyo, anunciando su Agenda Global de Libertad¹⁴. De hecho, la entrante secretaria de Estado, Hillary Clinton, detalló su plan de acción externo en base a tres “D”: diplomacia, defensa y desarrollo¹⁵, omitiendo la que podría haber sido la cuarta “D”: democracia.

Posteriormente, cuando efectivamente en discursos oficiales se empezó a hablar de democracia, los esfuerzos se concentraron en diferenciarse de la impronta que Bush le había dado al tema. En este sentido se puede observar el uso de palabras más medidas y de términos menos confrontativos, remarcando que para Estados Unidos la imposición de la democracia mediante la fuerza en otros países no era una vía válida ni un objetivo a considerar. Otro cambio que se buscó implementar era ya no promover un estilo de democracia acorde a los principios norteamericanos sino basada en derechos y principios universales. Además, considerar a la democracia no en una visión acotada de libertad y elecciones libres, sino incorporar el imperio de la ley, la justicia, dignidad y otros valores más amplios. (Obama, 2009)

Esta renovada retórica quedó más expresa al referirse a los casos de Irak y Afganistán, los cuales dejaron de ser considerados misiones democratizadoras, enfocándose en cambio en la necesidad de estabilización, reconociendo las limitaciones y magros resultados que las intervenciones militares habían conseguido hasta ese momento.

¹⁴ La iniciativa Freedom Agenda estuvo centrada en promover los derechos humanos y la democracia en general y en Medio Oriente en particular. Obama consideraba a la iniciativa como contraproducente y como causa de deterioro de la posición internacional de Estados Unidos. Para más información se recomienda la lectura de Ambrosio et al. “The Geopolitical Discourse of Barack Obama’s State of the Union Addresses: Pursuing a Geopolitical Reorientation from the Middle East” (2017)

¹⁵ La diplomacia, la defensa y el desarrollo fueron conceptos claves en la Estrategia de Seguridad Nacional publicada en el año 2010. La misma se encuentra disponible en: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

Obama también buscó recalibrar las políticas democráticas reparando la propia posición de Estados Unidos como símbolo de la democracia. Uno de sus primeros actos como presidente fue la orden de cerrar la cárcel de Guantánamo¹⁶, terminar con el programa secreto de detención llevado a cabo por la CIA y prohibir los métodos de tortura en las interrogaciones avalados durante la administración Bush.

Se puede observar entonces un cierto pragmatismo a la hora de hablar de la democracia en la política exterior de Obama. Claramente se hacía referencia a la importancia y la inspiración que lleva consigo la democracia como un componente central en la posición que Estados Unidos ocupa en el mundo, pero también se tomaba la necesaria cautela de no caer en exageraciones y se ponía énfasis en guiar este tipo de políticas a través de la construcción de consensos para resolver problemas a pequeña escala o más específicos antes que provocar confrontaciones por diferencia ideológicas. Por esto Obama no buscaba imponerse políticamente ante otras sociedades. Es decir, se evitaba asumir un rol de tutela en el cual se aparentase tener todas las respuestas o se indicara que hacer a otros actores implicados. Esto no significaba un reposicionamiento de intereses en declive de la democracia, sino encontrar y formular un nuevo y más efectivo modo de alcanzar esos mismos intereses, algo que no fue fácil de poner en práctica.

En consecuencia, a diferencia de lo ocurrido durante las administraciones de Bush y Clinton, en la administración Obama la promoción de la democracia no estuvo al tope de la agenda externa. Pero a pesar de tratarse de un cambio de tono y de mensaje como preludio a un cambio más significativo, con el correr del tiempo, algunos observadores, sobre todo del ala más conservadora, lo tomaron como un cambio dramático y un menosprecio a la posición que ocupaba Estados Unidos como promotor internacional de la democracia (McKelvey, 2011). Las críticas al nuevo enfoque propuesto partían por lo general de la mirada mesiánica que primó durante la administración Bush inmortalizada en uno de sus discursos inaugurales: ‘todos aquellos que viven bajo una tiranía y en desesperanza pueden estar seguros: Estados Unidos no ignorará su opresión ni excusará a sus opresores’¹⁷(Bush, 2005).

¹⁶ En su segundo día como presidente, Obama dio la orden ejecutiva de cerrar la cárcel en el plazo de un año. Esto constituyó un quiebre esencial para diferenciarse de su predecesor. Sin embargo, a lo largo de sus dos mandatos presidenciales la cárcel de Guantánamo siguió operando, lo que constituyó un fracaso a los ojos de diversos analistas internacionales. Para más información se recomienda la lectura de Connie Bruck: “Why Obama has failed to close Guantánamo” (2016). Disponible en <https://www.newyorker.com/magazine/2016/08/01/why-obama-has-failed-to-close-guantanamo>

¹⁷ Traducción propia

A pesar de estas críticas, la realidad indica que la partida presupuestaria destinada a la promoción de la democracia durante la administración Obama estuvo por encima de aquella otorgada por la administración Bush. Como se puede observar en el cuadro N°1, durante el periodo 2009-2016, el presupuesto para la promoción de la democracia estuvo, cada año, por encima del promedio anual de la administración precedente. Incluso tomando el porcentaje correspondiente a la promoción democrática del total de operaciones en el extranjero financiadas por el Departamento de Estado, el mismo fue levemente superior durante la administración Obama, a pesar de la progresiva caída hacia el final del mandato.

Por esta razón, podemos afirmar que las críticas sobre el menosprecio o el abandono de la promoción de la democracia como eje fundamental de la política exterior estadounidense durante la administración Obama son claramente infundadas. En todo caso, las críticas estaban basadas en las diferencias ideológicas que separan a ambas administraciones. En su primera justificación de presupuesto durante la era Obama, el Departamento de Estado (2009) ya dejaba claro la distinta impronta con la que abordaría a la promoción democrática:

La gobernanza justa y democrática es importante para el Gobierno de los Estados Unidos por tres razones interrelacionadas: como principio; como contribución a la seguridad nacional de los Estados Unidos; y como piedra angular de una agenda de desarrollo más amplia. Los gobiernos que respetan los derechos humanos, responden a las necesidades de su pueblo y gobiernan por estado de derecho, son más propensos a comportarse responsablemente hacia otras naciones. Los Estados democráticos eficaces y responsables también son los más capaces de promover la prosperidad amplia y sostenible. Por lo tanto, el objetivo del Gobierno de los Estados Unidos es promover la libertad y fortalecer las democracias efectivas asistiendo a los países a avanzar en un continuo hacia la consolidación democrática.¹⁸ (p.244)

Una vez concluido este período inicial de cambio de retórica y distanciamiento respecto a la doctrina Bush, Obama y su equipo comenzaron a participar más activamente, involucrando más a la promoción de la democracia en la estrategia de política exterior.

¹⁸ *Ídem*

Aunque no fue un cambio radical respecto la cautela inicial, si constituyó una reconsideración o puesta a punto para la temática. Las críticas recibidas encontraron a la administración Obama en desconcierto, ya que a pesar del enfriamiento inicial que se le dio a la promoción de la democracia de ninguna manera significaba el abandono total de la misma. Por este motivo, como respuesta a estas críticas, se intentó abordar un compromiso público y más activo, haciendo más visible el compromiso para con la democracia. Un ejemplo es la insistencia con la que aparece la promoción de la democracia en la Estrategia Nacional de Seguridad¹⁹ publicada en el año 2010, la cual explicita que:

Estados Unidos apoya la expansión de la democracia y los derechos humanos en el extranjero porque los gobiernos que respetan esos valores son más justos, pacíficos y legítimos. También lo hace porque a partir de nuestro éxito se fomenta un ambiente que apoya nuestros intereses nacionales. Los sistemas políticos que protegen valores universales son más estables, exitosos y seguros. (p. 37)²⁰

En el mismo tomo, ese mismo año en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Obama expresó su deseo de que otras naciones del mundo luchen más activamente por los derechos humanos y los valores democráticos (Obama, 2010).

Para convertir en realidad estos discursos se pusieron a disposición las herramientas necesarias para mantener estas incursiones diplomáticas en el campo de la democracia, sobre todo en el financiamiento a las mismas. La promoción de la democracia está principalmente financiada por los presupuestos del Departamento de Estado y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). En este sentido, se aumentaron los niveles presupuestarios para los programas democráticos incluso por encima de los estándares alcanzados por la administración Bush: el promedio anual de la partida presupuestaria asignada por la administración Bush (2001-2008) a la promoción de la democracia fue de 1.801 millones de dólares, mientras que durante la administración Obama (2009-2016) fue de 2.521 millones de dólares.

¹⁹ La Estrategia Nacional de Seguridad es un documento preparado periódicamente por el Poder Ejecutivo estadounidense para el Congreso. La misma define las mayores preocupaciones de la administración respecto a la seguridad nacional y como pretende abordarlas.

²⁰ *Ídem*

Cuadro N° 1: presupuestos destinados por el Departamento de Estado a la promoción de la democracia durante las administraciones de Bush y Obama (en millones de dólares).²¹

	Presupuesto total destinado a operaciones en el extranjero	Presupuesto destinado a la promoción de la democracia	Porcentaje destinado a la promoción de la democracia
2003	21.440	1.297	6.04%
2004	20.863	1.169	5.60%
2005	24.930	2.233	8.95%
2006	24.509	1.758	7.17%
2007	24.678	2.141	8.67%
2008	26.690	2.258	8.46%
Promedio administración Bush	23.821	1.809	7.60%
2009	32.711	2.702	8.26%
2010	32.695	3.269	9.99%
2011	31.596	2.516	7.96%
2012	33.917	2.826	8.33%
2013	33.062	2.700	8.16%
2014	32.315	1.952	6.04%
2015	32.737	1.934	5.90%
2016	35.487	2.273	6.40%
Promedio administración Obama	33.065	2.521	7.62%

Fuente: Department of State

Una estrategia a largo plazo

A medida que la administración Obama se involucró más activamente en la temática democrática, muchos actores de la elite política, sobre todos aquellos que ocupaban lugares de importancia respecto a las políticas democráticas, comenzaron a hablar del desarrollo de una estrategia a largo plazo. Fundamentaban esta nueva visión en la creencia de que Estados Unidos debía hacer más para impulsar la democracia a través de los marcos normativos e institucionales correspondientes, involucrando al mismo tiempo la diplomacia norteamericana y los canales transnacionales. Estas ideas se vieron

²¹ Se excluyeron los años fiscales de 2001 y 2002 por falta de información pública.

reflejadas también en la Estrategia de Seguridad Nacional del segundo mandato de Obama, publicada en 2015. En la misma quedaron explicitados los ideales característicos de la visión del presidente, como lo eran el multilateralismo y la construcción de consensos. Uno de los principios fundamentales del documento es el de liderar con una perspectiva a largo plazo, reconociendo las dinámicas cambiantes del sistema internacional y la importancia creciente de actores no tradicionales: “el poder está cambiando por debajo y más allá de los Estados. Los gobiernos que alguna vez pudieron operar con pocos controles y balances están ahora obligados a rendir cuentas cada vez más a actores sub-estatales y actores no gubernamentales”²² (National Security Strategy, 2015, p. 4)

La estrategia a largo plazo debería poner énfasis en políticas de bajo perfil o de estilo más indirecto (en lugar de demostraciones y gestos de alto perfil), es decir, tener la cautela necesaria para no elevar la sensibilidad establecida en el mundo con respecto a la relación entre promoción democrática e intervención en asuntos internos de otro país. De esta forma, el desafío que también implicaba la creciente difusión de poder internacional coadyuvó a una lógica más dirigida hacia trabajos en conjuntos o asociaciones con otros socios. Así, un hecho que da sustento a esta nueva lógica tuvo lugar en los discursos que Obama pronunció ante la Asamblea General de las Naciones Unidas durante su primer mandato, donde no perdió la oportunidad de reconocer el creciente peso que las potencias emergentes debían tener en los procesos democratizadores. Se refirió particularmente a Brasil, India y Turquía como países que debían apoyar la democracia en sus propias regiones y también globalmente: “Necesitamos que sus voces se hagan oír (...), especialmente aquellas que emergieron y dejaron atrás las tiranías e inspiraron al mundo en la segunda mitad del siglo XX (...). No se queden quietos, no se queden en silencio, parte del precio a pagar por la propia libertad es comprometerse para que otros puedan alcanzarla.”²³ (Obama, 2010)

La difusión del poder internacional también permitió que actores tradicionales en la escena internacional, los Estados-nación, puedan asociarse con actores no-tradicionales para la consecución de sus objetivos. En el segundo capítulo de este trabajo analizaremos en profundidad la relación entre Estados Unidos y diversas Organizaciones No Gubernamentales para llevar adelante políticas de promoción democrática. Por el momento cabe mencionar que las ONGs tuvieron un rol fundamental durante la

²² Traducción propia

²³ Traducción propia

administración Obama en dicha temática. Como afirma Herrold (2015), las ONGs actúan durante tres períodos marcados de una transición democrática. En la pre-transición, actúan como espacios de movilización para que grupos de la sociedad civil desarrollen sus plataformas y recluten participantes. Durante las transiciones en sí, continúan movilizándolo y presionando a los gobiernos para que sean más transparentes y rindan cuentas a sus ciudadanos. Por último, durante el período de consolidación democrática, las ONGs presionan al gobierno para mayores reformas democráticas.

También se debe rescatar el fortalecimiento que la administración Obama le otorgó a la lucha contra la corrupción a nivel internacional. Frecuentemente el presidente norteamericano mencionó en sus discursos los costos que trae consigo la corrupción y ha presionado particularmente en el G20 para lograr un plan de acción conjunto para combatirla.²⁴ De esta forma, Estados Unidos fue uno de los primeros países en someterse a una revisión en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y ha instado a otros a actuar de la misma manera²⁵. La administración también aportó iniciativas para ayudar a recuperar los fondos públicos malversados y para exigir a corporaciones norteamericanas del sector energético y minero que reporten sus cuentas a gobiernos extranjeros.

Otra de las iniciativas con respecto a la estrategia de largo plazo propuesta fue incentivar la participación de la sociedad civil. El Departamento de Estado ha hecho de esto una piedra angular en su política de democracia. La secretaria de Estado, Hillary Clinton, pronunció discursos importantes sobre el tema y en consonancia se ha reunido en numerosas ocasiones con grupos organizados de la sociedad civil durante sus giras oficiales. Una muestra de esta iniciativa es el lanzamiento en febrero de 2011 del Diálogo Estratégico con la Sociedad Civil, el cuál:

Eleva el compromiso del Departamento con la sociedad civil y subraya nuestro compromiso con la protección y defensa de la misma en todo el mundo. El Diálogo

²⁴ La cumbre del G20 desarrollada en Hangzhou (China) en 2016 trató temas relacionados a la corrupción internacional como la Reforma del Sector Financiero, el Mejoramiento del Régimen Internacional de Impuestos, la Implementación del Consenso Anti-Corrupción y la Mejora de la Arquitectura Financiera Internacional para los Desafíos del Futuro. Para más información consultar el acta financiera de la cumbre, disponible en: <https://web.archive.org/web/20160607155416/http://g20.org/English/China2016/G202016/201512/P020151210392071823168.pdf>

²⁵ El reporte emitido por la UNCAC (por sus siglas en inglés) se encuentra disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1251973s.pdf>

proporciona un foro de cooperación con la sociedad civil y un vehículo para contar la historia de nuestro trabajo en curso para apoyar y proteger las libertades de asociación y expresión.²⁶ (US Department of State, 2011)

Esta iniciativa reunió una amplia sección de representantes de la sociedad civil de más de 20 países, altos funcionarios de la administración Obama y directores ejecutivos de destacadas ONGs internacionales con sede en Estados Unidos.

La administración Obama, por otra parte, sostuvo que el apoyo global a la democracia tendría un mayor acceso a financiamiento y, por ende, un elevado status en la agenda internacional, si se la vinculaba con la asistencia socioeconómica para el desarrollo. Tanto el presidente Obama como la secretaria de Estado Clinton enfatizaron en la conexión y los lazos que unen a la democracia y al desarrollo. Teniendo en cuenta este objetivo, comenzó en 2010 la Política Global para el Desarrollo, lo que significó que por primera vez el desarrollo fuera elevado al nivel de la diplomacia y la defensa como núcleos centrales del compromiso norteamericano. En este sentido, la USAID se focalizó en integrar la democracia y la gobernanza en general a sus programas de asistencia en áreas socioeconómicas más amplias como la salud, la agricultura y la educación. En 2015, la propia Agencia describía los avances de la política:

La política del presidente (Obama) otorga un lugar privilegiado a muchos de los principios y objetivos pensados para el 2030 por la comunidad internacional en la Agenda de Desarrollo Sostenible: crecimiento económico sostenible e inclusivo; gobernanza democrática; apalancamiento de nuevos socios y nuevas fuentes de financiamiento al desarrollo; y la construcción de sistemas sostenibles para satisfacer las necesidades humanas básicas. (USAID, 2016)

La estrategia a largo plazo propuesta por la administración Obama se trató entonces, en primer lugar, de declaraciones repetidas sobre el compromiso con la promoción de la democracia, poniendo en relevancia el universalismo y los principios consensuados. En segundo lugar, también involucró múltiples esfuerzos en numerosos países para apoyar transiciones democráticas inestables y hacer frente a diversos tipos de retrocesos democráticos, utilizando para dicho objetivo el compromiso diplomático pro-

²⁶ Traducción propia

democrático, la asistencia para la democracia y la vieja estrategia de las sanciones y las recompensas en el área económica. Por último, la estrategia se desarrolló teniendo presente la voluntad de apoyar las normas internacionales y la acción multilateral en relación con la democracia, la gobernanza y los derechos humanos.

Similitudes y diferencias

Cada administración estadounidense durante los últimos 30 años ha hablado, en un tono superador y realzando el excepcionalismo de su nación, acerca de fusionar los ideales e intereses de política exterior de Estados Unidos, pero luego ha vivido en la realidad los frecuentes cortocircuitos entre ambos. De esta manera, Obama también llevó a cabo una mezcla de políticas, algunas enfatizando la democracia y otras contradiciéndola, uniéndose al patrón histórico de la política exterior estadounidense en esta temática (Carothers, 2013). También lo han hecho Reagan, Bush padre, Clinton y Bush hijo, que, a pesar de sus declaraciones de apoyo global y firme a la democracia, han tenido como contracara lazos cálidos con dictadores anticomunistas, cooperación con regímenes autócratas y han evitado condenar más de una vez a la ruptura del orden constitucional en algún lugar del mundo.

Entonces cabe preguntarse, ¿el enfoque para abordar a la promoción de la democracia durante la administración de Obama tuvo éxito en superar el legado negativo del período de Bush? ¿Se restauraron la credibilidad y la legitimidad de la promoción de la democracia llevada a cabo por Estados Unidos? La respuesta es ambigua. Obama tuvo éxito en terminar con la asociación generalizada de la promoción democrática norteamericana con la guerra de Irak y con el intervencionismo unilateral geoestratégico. Pero, por otra parte, siguen teniendo vigencia las visiones negativas que consideran a la promoción de la democracia como una mano siniestra de los Estados Unidos para llevar a cabo cambios de regímenes. A pesar del esfuerzo que Obama puso en restaurar la credibilidad y legitimidad de Estados Unidos como símbolo de la democracia, esta visión parece haber tomado una fuerza considerable en la opinión pública internacional y seguirá siendo una preocupación para las próximas administraciones norteamericanas. Esta ambigüedad puede ser observada en el caso de estudio seleccionado para el tercer capítulo de este trabajo: el caso venezolano. Sin dudas los elementos a analizar en dicho caso permitirán entender por qué siguen vigentes las visiones negativas sobre la promoción de la democracia norteamericana.

En los debates a nivel interno, los argumentos y opiniones acerca de la promoción de la democracia se fueron alejando de aquellos que solo referían a la guerra de Irak y a los inconvenientes que esta trajo para la política exterior y se centraron en poder encontrar los medios y métodos para hacer de ella una política más eficaz. En esto, la concepción y luego el desarrollo de una estrategia pensada para el largo plazo fue fundamental.

A la hora de pensar las particularidades que la administración Obama le dio a la promoción de la democracia ¿Qué diferencias se pueden encontrar con respecto a las administraciones de los últimos 30 años? Por un lado, existen elementos en común: Obama se ha expresado a lo largo de sus mandatos con una retórica a favor de la expansión de la democracia, que frecuentemente fue más elevada que las políticas concretas llevadas a cabo. Al igual que sus predecesores, los intereses nacionales de seguridad, prosperidad y un status predominante en el sistema internacional siempre fueron vistos como parte esencial de la estrategia de democratización en el exterior. Otro punto en común es que la atención dada a la promoción de la democracia tuvo que ser revisitada luego de que ocurran acontecimientos mundiales de gran impacto, como así le había pasado a Bush padre tras el colapso de la Unión Soviética; a Clinton con la situación de Somalia²⁷; o a Bush hijo con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Por otra parte, para poder distinguir las particularidades de la administración Obama hay que tener en cuenta los siguientes puntos. Primero, que la habilidad de Estados Unidos para ser un actor con poder de transformación en el ámbito internacional ha ido en declive en las últimas décadas. Segundo, la precaución que debe tomar Estados Unidos para que su accionar directo en contextos políticos sensibles no desacredite o distorsione los procesos de cambio impulsados localmente en algún caso puntual. Tercero, la sensación de que se obtendría una mejor repercusión en el extranjero si se encarara a la promoción de la democracia a través de cuestiones relacionadas y menos sensibles, como la justicia, la gobernanza o el desarrollo. Por último, la voluntad de que otros países tomen la iniciativa y que Estados Unidos estén por detrás con un rol de apoyo para avanzar en transiciones inestables o resistir retrocesos democráticos.

Por estos motivos, la administración Obama tuvo que adaptar la promoción de la democracia a una realidad internacional distinta a la de sus predecesores, a un mundo

²⁷ Mientras que para Bush padre y Bush hijo los acontecimientos tuvieron como resultado una mayor atención en la promoción democrática como objetivo de política exterior, en el caso de Clinton sucedió lo opuesto, ya que después de haber dado un gran ímpetu a la promoción democrática a nivel global durante su campaña presidencial, tuvo que ajustar su estrategia a un nivel más selectivo luego de los sucesos en Somalia en 1993. Para más información se recomienda leer Strobel, W. P. (1996). “*The CNN effect.*”

cada vez más multipolar y con una constante disminución del peso del poder estadounidense, además de la creciente demanda por una democracia que ofrezca beneficios tangibles para todos. Reconociendo los límites del poder norteamericano en el sistema internacional hizo que se utilizase un lenguaje más cercano a los términos de liderazgo o compromiso conjunto, en lugar de usar expresiones como hegemonía. Este discurso fue consonante a la disposición general de Obama hacia el multilateralismo. Otra consecuencia de esto fue que, contrario a sus predecesores, la administración Obama no priorizó una región en particular para las políticas de expansión democrática.

La mayor diferencia del enfoque propuesto por Obama es la creencia de que los supuestos clásicos para abordar la promoción de la democracia, es decir, Estados Unidos como un poder transformador que puede actuar unilateralmente o el valor de la confrontación ideológica directa, disminuyen la capacidad de colaboración de Estados Unidos en este tema. Sin embargo, en líneas generales, Obama se mantiene dentro de la línea de continuidad que se inauguró con el fin de la Guerra Fría, en lo que a la promoción de la democracia se refiere.

Capítulo 2: La *National Endowment for Democracy* y su rol en la promoción de la democracia internacional.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) han crecido ininterrumpidamente desde la década de los 80's, convirtiéndose en una fuerza importante en el mundo para hacer de los procesos de toma de decisiones más democráticos, proteger los derechos humanos y proveer de servicios básicos a los más necesitados. En el camino, se han abierto paso desde la esfera local y nacional hasta convertirse en actores con presencia internacional. Las relaciones internacionales, que en algún momento fueron del dominio exclusivo de los actores estatales, ahora se encuentran con más y diversos actores internacionales. Aunque estos nuevos actores no fueron un producto directo de la globalización, sí fueron engrandecidos por ella; la difusión de información, de tecnologías, y del poder han nivelado el escenario y permitido a diversas ONG organizarse y tener un impacto global (McGann y Johnstone, 2005).

Su capacidad de influencia en los asuntos internacionales ha llevado a diversos académicos a preguntarse acerca del rol y las responsabilidades que las ONG conllevan en el siglo XXI. También cabe preguntarse acerca de las agendas que manejan estas organizaciones, por quiénes son conducidas, de dónde proviene su financiamiento, y aún más importante, a quién deben las ONG que actúan en el plano internacional rendir cuentas y cuál es el grado real de su influencia en los asuntos políticos mundiales.

En el campo de la promoción de la democracia, las ONG constituyen un actor de mayor relevancia a la hora de liderar procesos de transición y consolidación democráticas, en muchas ocasiones siendo directamente opositoras a la acción de los gobiernos locales, ya que muchas de ellas concentran sus esfuerzos en presionar a sus gobiernos para lograr reformas pro-democráticas. Otras tienen como tarea principal la supervisión y el monitoreo de los actos del gobierno para poder documentar, si llegasen a ocurrir, casos de abusos y violaciones a los derechos de la ciudadanía. Dentro de este último grupo, las más visibles son aquellas ONG que se encargan de monitorear elecciones, pero otras también cumplen funciones esenciales como la identificación de casos de corrupción dentro de un gobierno o abogar por una mayor transparencia en las instituciones estatales.

La National Endowment for Democracy

Una de las ONG que más protagonismo adquiere a la hora de la promoción de la democracia a nivel internacional es la *National Endowment for Democracy*. La misma fue creada en 1983 por la iniciativa del por entonces presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan. Ya el año previo a la creación de la NED, Reagan expresó ante el Parlamento Inglés uno de sus discursos más icónicos²⁸ donde predijo la eventual caída del comunismo a nivel global, detallando las razones por lo cual esto iba a suceder. A su vez, invitó al Reino Unido a colaborar en la lucha a favor de la libertad de los pueblos del mundo, recalcando la importancia de fomentar y fortalecer la infraestructura democrática para que cada pueblo pueda asegurar y determinar sus propios destinos. Cabe destacar que este discurso, y también la creación de la NED, está enmarcado en un período de recrudecimiento de las tensiones entre las dos superpotencias globales de la época, los Estados Unidos y la Unión Soviética, y la consecuente estrategia agresiva que implementó la administración Reagan, conocida como “la guerra de las galaxias”.²⁹

En su declaración de principios y objetivos, la NED se constituye y declara como una organización no gubernamental. En la misma se expone que se trata de “una iniciativa estadounidense para fortalecer las instituciones democráticas en todo el mundo a través de esfuerzos privados y no gubernamentales.”³⁰ (NED, 1984) El carácter no gubernamental de la organización es lo que hace de la NED una institución única, como así lo reconoce la propia NED en su página web.³¹ Esto permite que la NED pueda obtener una credibilidad internacional para poder actuar en casos donde las agencias oficiales norteamericanas podrían tener dificultades, sobre todo en casos donde las relaciones diplomáticas son o han sido sensibles y/o conflictivas. Como se encuentra en su estatuto fundacional: “la flexibilidad que ofrece el carácter no gubernamental de la NED le confiere una ventaja crucial en el desarrollo de relaciones y cooperación con organizaciones extranjeras”³² (NED, 1984)

²⁸ El discurso fue pronunciado el 8 de junio de 1982. Se encuentra disponible en: <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/60882a>

²⁹ La Iniciativa para la Defensa Estratégica, conocida popularmente como guerra de las galaxias, fue un programa de investigación y tecnología propuesto por Ronald Reagan para el establecimiento de un escudo defensivo ante un ataque soviético con armas balísticas estratégicas.

³⁰ Traducción propia

³¹ www.ned.org

³² Traducción propia

Sin embargo, pese a tratarse de una organización privada, no gubernamental, el ‘Programa Democrático’³³ que le dio origen estableció que:

(...) la NED será financiada primariamente a través de partidas presupuestarias anuales y estará sujeta a supervisión del Congreso. A su vez, actuará como una fundación de concesión de subvenciones, distribuyendo fondos a organizaciones privadas con el propósito de promover la democracia en el extranjero.³⁴ (NED, s.f.)

De esta forma, el objetivo principal de la NED es fortalecer los grupos e instituciones democráticas en otros países teniendo como guía no solo los principios y valores norteamericanos sino también aquellos principios reconocidos universalmente por el derecho internacional. Estos principios están reflejados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁵ y otros acuerdos reconocidos por las Naciones Unidas como el Acta Final de Helsinki,³⁶ que comprometen a los gobiernos de todo el mundo a garantizar los derechos humanos fundamentales. Así, la NED se compromete a asistir a otros en la construcción y fortalecimiento de instituciones y procesos democráticos en consonancia con los derechos y libertades individuales. Además, se propone el objetivo de facilitar los intercambios entre los grupos del sector privado (donde está enmarcada la estructura institucional de la NED) y grupos democráticos en el resto del mundo; promover la participación de los sectores no gubernamentales en los programas de fortalecimiento democrático; fortalecer los procesos electorales democráticos en el exterior en cooperación con las fuerzas democráticas locales; y fortalecer el desarrollo democrático acordemente a los intereses de tanto los Estados Unidos como de los grupos a recibir dicha asistencia (NED, s.f.).

³³ El ‘Programa Democrático’ fue un estudio realizado por la Fundación Política Americana (APF, por sus siglas en inglés), financiado por la USAID, que recomendaba la creación de una organización privada, bipartidaria y sin fines de lucro para la promoción de la democracia en el extranjero.

³⁴ Traducción propia

³⁵ La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, la Declaración fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. Se encuentra disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III))

³⁶ El acta firmada el 1 de agosto de 1975 fue un paso significativo para reducir las tensiones propias de la Guerra Fría en Europa. Del mismo modo, los países firmantes se comprometían a respetar los derechos humanos fundamentales y las libertades individuales. Se encuentra disponible en: <https://www.osce.org/es/mc/39506>

La creación de la NED fue seguida rápidamente por el establecimiento de otras cuatro instituciones autónomas que pasaría a conformar un conglomerado más amplio. Estas instituciones (listadas a continuación) conformaron la estructura recomendada por el Programa Democrático debido a que representan diferentes sectores fundamentales para la democracia norteamericana. Además, esta estructura fortalecería un equilibrio político y daría reconocimiento a estas nuevas entidades como instituciones nacionales de carácter público, una característica importante para una organización no gubernamental. De esta forma, en la creación de la NED participaron conjuntamente los partidos Demócratas y Republicanos, manteniéndose a lo largo de su historia como una organización firmemente bipartidaria. Las cuatro instituciones³⁷ (excluyendo la NED) que conforman el conglomerado son:

- 1) El Centro Americano para la Solidaridad de los Trabajadores (ACILS, por sus siglas en inglés), cuya gestión está en manos del sindicato obrero AFL-CIO, se encarga de ayudar a construir un movimiento de trabajo global fortaleciendo el poder tanto económico como político de los trabajadores de todo el mundo a través de gremios independientes, efectivos y democráticos.
- 2) El Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE, por sus siglas en inglés), cuya gestión está a cargo de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, tiene como objetivo expandir las oportunidades de un crecimiento inclusivo a través de soluciones lideradas por el mercado. El CIPE promueve una serie de programas que enfatizan la gobernanza democrática, el libre comercio y la lucha contra la corrupción.
- 3) El Instituto Republicano Internacional (IRI), cuya gestión está en manos del Partido Republicano, define programas enfocados en promover la democracia, suministra capacitación para partidos y candidatos usualmente conservadores de distintos países en temas como valores y buen gobierno, y apoyan a organizaciones de sociedad civil.
- 4) El Instituto Nacional Democrático para los Asuntos Internacionales (NDI, por sus siglas en inglés), cuya gestión está en manos del Partido Demócrata, promueve internacionalmente el desarrollo, la democracia y los derechos

³⁷ La estructura e historia de la NED puede ser consultada en su propia página web: <https://www.ned.org/about/history/>

humanos. Tiene una agenda progresista y liberal que funciona como guía para la elaboración de sus programas.

Financiamiento y naturaleza de la NED

A pesar de que en su página web la NED explicita que su financiamiento no solo proviene del gobierno norteamericano sino también de contribuciones de fundaciones, corporaciones e individuos privados, la realidad indica que más de un 95% (ver cuadro N° 2) de sus recursos para operar son otorgados por la partida presupuestaria anual asignada por el Congreso, a pedido del Departamento de Estado.

En la justificación de su presupuesto que se realiza de manera anual, el Departamento de Estado norteamericano otorga a la NED un lugar privilegiado en el apartado de ‘Programas relacionados’ dentro de la partida de ‘Administración de los Asuntos Internacionales’. Año tras año, el Departamento de Estado presenta a la NED como:

(...) una organización sin fines de lucro creada en 1983 para fortalecer las instituciones democráticas en todo el mundo. La NED (...) representa las instituciones públicas norteamericanas que trabajan en el extranjero en sectores críticos para el desarrollo de la democracia. Además, el apoyo de la NED ayuda a desarrollar y subsidiar iniciativas claves provenientes de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que promueven los derechos humanos, medios de comunicación independientes, y otras características esenciales para las instituciones, valores y procesos democráticos.³⁸ (Department of State, 2014, p.651)

Como se puede observar en el cuadro N° 2, durante la administración Obama, el presupuesto otorgado por el Congreso para sostener la operatividad de la NED fue aumentando de manera anual, con la sola excepción del año fiscal 2013, donde se redujo. Lo importante a destacar en el análisis de los datos relativos al presupuesto es que a pesar de la insistencia de autorreferenciarse en todas sus publicaciones, en sus reportes anuales y en su página web como una organización privada (no gubernamental), la NED obtuvo

³⁸ Traducción propia

en el período 2009-2016 el 98.79% de su presupuesto por parte del gobierno norteamericano.

Entonces, ¿es correcto identificar a la NED como una ONG cuando casi la totalidad de su financiamiento proviene del gobierno norteamericano? Ya de por sí, la sigla ONG denota que cualquiera fuese la organización en cuestión, ésta no forma parte del gobierno, pero la realidad suele ser mucho más compleja. La NED tiene una autonomía real, pero no caben dudas que su existencia y razón de ser descansa en último lugar en el gobierno (Mitchell, 2016).

Cuadro N° 2: el presupuesto de la NED (en miles de dólares).

Año³⁹	Presupuesto solicitado por el DOS⁴⁰	Presupuesto total ejecutado⁴¹	Presupuesto total de la NED	Porcentaje otorgado por el DOS
2009	115.000	Sin datos	Sin datos	Sin datos
2010	118.000	Sin datos	Sin datos	Sin datos
2011	117.764	134.943	135.727	99.42%
2012	117.764	140.475	142.592	98.51%
2013	11.802	132.237	134.297	98.46%
2014	135.000	153.360	155.791	98.43%
2015	135.000	153.240	155.131	98.78%
2016	170.000	179.694	181.339	99.09%

³⁹ Con respecto a los años 2009 y 2010, los reportes anuales de la NED no se encuentran al acceso del público. Las causas se desconocen.

⁴⁰ Departamento de Estado, por sus siglas en inglés.

⁴¹ La razón por la que varía el presupuesto ejecutado del presupuesto solicitado es porque durante el transcurso del año la NED suele diseñar programas adicionales según aparezcan situaciones extraordinarias.

Promedio				
2009-2016	127.541	148.991	150.812	98.79%

Fuente: Department of State y National endowment for Democracy

Reconocemos su autonomía al observar que la NED tiene una Junta de Directores independientes que diseña sus propios programas, incluso algunos que no coinciden totalmente con las expectativas y objetivos de política exterior de Estados Unidos, llegando a generar discusiones con agentes oficiales sobre la finalidad de los mismos. De todas formas, la NED generalmente se ajusta a los programas establecidos por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional⁴² (USAID, por sus siglas en inglés), por lo que el gobierno define los marcos a través de los cuáles la NED realiza su labor. En su propia experiencia, Mitchell⁴³ relata como quienes trabajaban para la NED o sus organizaciones subsidiarias realizaban reuniones y elaboraban reportes para USAID, y además, cuando recibían ordenes de embajadores estadounidenses allí donde la NED estaba trabajando, las obedecían. Para el autor, una mejor definición para este tipo de ONG sería OSG, es decir, Organización Semi-Gubernamental:

La sigla no es tan importante como el punto hasta el cual la promoción de la democracia puede ser separada o no de las políticas estadounidenses y de los programas y la burocracia del gobierno. Presentar al trabajo en pos de la democracia como algo distinto del gobierno de Estados Unidos es poco sincero, pero también refleja un fracaso estadounidense al no entender que la mayoría del mundo identifica a estas ONG simplemente como parte de su gobierno. Consecuentemente, el trabajo democrático es considerado como una razón de ser de los intereses estadounidenses. (Mitchell, 2016, p.98)

El presupuesto total con el que cuenta la NED es utilizado para financiar las subvenciones que se otorgan a otras organizaciones privadas en el extranjero. En el período coincidente con la administración Obama la NED otorgó un promedio anual de 1300 becas en más de 100 países diferentes. Para el Departamento de Estado (2011), el fundamento de estas becas es afianzar los intereses a largo plazo de Estados Unidos y actuar de inmediato sobre la necesidad de fortalecer la democracia, los derechos humanos

⁴² La USAID, fundada en 1961, es la encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda al exterior de carácter no militar. Es un organismo independiente, aunque recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado

⁴³ Lincoln A. Mitchell es un analista político dedicado a los asuntos relacionados a la democracia y la gobernanza. Fue trabajador del NDI, participando en programas desarrollados en Europa del este, África y Asia.

y el imperio de la ley. Cabe destacar que, durante todo el período a analizar, el Departamento de Estado designó áreas y países prioritarios donde la NED debía enfocar su trabajo, notándose un incremento de los mismos con el paso del tiempo. Así, para el primer mandato de la administración Obama (2009-2012) fueron designadas como prioritarias las regiones de Medio Oriente y el Norte de África, para luego extenderse en el segundo mandato (2013-2016) a “países con sociedades represivas”⁴⁴ como China, Cuba e Irán; a “países en transiciones democráticas”⁴⁵ como Egipto, Túnez, Libia y Yemen; y a “países semi-autoritarios”⁴⁶ como Rusia y Venezuela. Además, para este período el Departamento de Estado le recomendó a la NED ayudar a triunfar a las nuevas democracias de América Latina y África, construir redes transfronterizas en Europa Central y del Este, y fortalecer la cooperación dentro de la comunidad de la asistencia democrática para encontrar las mejores respuestas a los desafíos comunes.

Con respecto a América Latina, el Departamento de Estado le otorgó mayor importancia a partir del año 2014, donde identificó a Cuba como la única dictadura del continente (*Department of State*, 2015) que debía continuar siendo prioridad para los objetivos de Política Exterior norteamericana y, por ende, del accionar de la NED. Además, recomendó a la NED el apoyo a las sociedades civiles de los regímenes semi-autoritarios de Bolivia, Ecuador y Venezuela, así como también reforzar el compromiso con el pueblo mexicano debido a los crecientes índices de violencia registrados en el país.

La NED no actúa de forma directa en los países donde son destinadas sus subvenciones, es decir, no administra de qué manera es ejecutado un programa o de qué forma se utiliza el dinero una vez que llega a las arcas del receptor. El destino de las subvenciones siempre son organizaciones de la Sociedad Civil: la NED no otorga ninguna clase de ayuda a individuos particulares. Por otra parte, el monto promedio de una subvención es de 50.000 dólares estadounidenses. Lo que sí concierne a la NED es que dichas organizaciones cumplan con los objetivos propuestos al momento de solicitar la ayuda económica, por eso es de vital importancia la evaluación y seguimiento de los programas. De esta forma, la NED lleva a cabo un monitoreo para asegurarse que la asistencia democrática se lleve a cabo de acuerdo a ciertos estándares de innovación y de efectividad que también aplican para otros aspectos de la vida institucional de ella misma.

⁴⁴ Término utilizado por el Departamento de Estado. Traducción propia.

⁴⁵ *Ídem*.

⁴⁶ *Ídem*.

Se utiliza este monitoreo para evaluar las necesidades y las oportunidades, para elaborar reportes sobre los resultados conseguidos, y para demostrar que el trabajo de la NED a través de sus subvenciones hace la diferencia en los difíciles ambientes políticos donde actúa. También es importante aportar que la NED además de evaluar y monitorear los programas desarrollados contribuye continuamente con la disseminación de su conocimiento adquirido para mejorar la organización y el cumplimiento de los objetivos.

Los programas de la NED generalmente imparten la filosofía básica de que los derechos de los ciudadanos pueden ser mejor garantizados bajo un sistema de libre empresa, cooperación de clase, negociación colectiva, intervención mínima del gobierno en la economía y oposición al socialismo en cualquiera de sus formas. Para la NED, una economía de libre mercado se equipara a la democracia, la reforma y el crecimiento; y se enfatizan los méritos de la inversión extranjera en la economía.

Al otorgar financiamiento a organizaciones de la sociedad civil que actúan en un país en particular, es posible evitar los desafíos que presentaría un gobierno no democrático, si este fuera el caso, frente a la ayuda para un fortalecimiento democrático. Pero también, al estar estas organizaciones por fuera del aparato legal del Estado, tienen sus limitaciones (Mitchell, 2016). Una de ellas es que las organizaciones civiles no tienen el poder para dictar leyes o implementar políticas públicas. Por este motivo, esta clase de programas y financiamientos parten del reconocimiento de que el gobierno local puede ser, en muchos casos, un obstáculo para el avance de la democracia, y por lo tanto, se debe modificar su conducta o su disposición para permitirlo. Las organizaciones que son financiadas por la NED cumplen un rol muy útil de ‘vigilancia’, y a su vez, movilizan ciudadanos para la causa democrática. Para facilitarles la tarea, muchas veces son respaldadas por agentes oficiales norteamericanos frente a los gobiernos locales.

Desde la perspectiva del gobierno de los Estados Unidos, la utilidad de la NED es significativa ya que, con su propia estructura institucional, su Junta de Directores y su independencia del gobierno nacional puede diferenciarse del espectro de la promoción de la democracia como política exterior, a pesar de ser financiada casi completamente por el Congreso. La NED goza con una ventaja comparativa en la prestación de asistencia en tiempos de rápido cambio político. Debido a que su estructura es pequeña y no burocrática, puede ser altamente sensible a las circunstancias cambiantes. La independencia de la NED le permite trabajar con muchos grupos en el extranjero que serían reacios a tomar fondos del gobierno de Estados Unidos (NED, s.f.). Sin embargo,

esta mirada es solo compartida por aquellos países que poseen una tradición democrática fuertemente arraigada. En el resto de los países con otro tipo de régimen donde trabaja la NED la noción de que se trata de una organización independiente es vista como irreal. Incluso en algunos países, varios actores políticos consideran a organizaciones como la NED, o sus organismos subsidiarios como el NDI o el IRI, como una nueva Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) con distinta fachada.

Esta mirada es compartida por William Blum⁴⁷ (2005), quien relaciona la creación de la NED con la gran cantidad de revelaciones negativas que salieron a la luz sobre la CIA a finales de los años '70.⁴⁸ Para el autor, el propósito inicial de la NED era el de reemplazar las operaciones encubiertas que la CIA venía realizando durante décadas, con el objetivo de eliminar el estigma que dicha agencia cargaba. De aquí deviene la importancia de la NED como Organización No Gubernamental, de la posibilidad de mantener su credibilidad al trabajar en el extranjero. De esta manera, la NED movilizaría sus recursos para apoyar a grupos y movimientos que encajen dentro de los objetivos de política exterior de Estados Unidos, aun cuando las premisas de algunos de estos grupos sean antidemocráticas.

Existe una gran cantidad de críticas y cuestionamientos a la estrategia de promoción de la democracia como política exterior norteamericana. En nombre de la promoción de la democracia, Estados Unidos ha desconocido resultados de procesos electorales totalmente válidos cuando no eran convenientes para sus intereses. Según Tom Hayden⁴⁹ (2014) el concepto estadounidense básico de democracia no da espacio a la elección de grupos socialdemócratas independientes o populismos radicales, ya que estos no forman parte del consenso en torno a la democracia, incluso desde el comienzo mismo de la democracia en Estados Unidos.⁵⁰

⁴⁷ William Blum fue un escritor norteamericano. Trabajó 7 años en el Departamento de Estado, incluso siendo elegido empleado del año en uno de ellos. Luego de su retiro, consagró especial atención a escribir sobre las intervenciones y operaciones de la CIA en el extranjero.

⁴⁸ El autor se refiere al Comité Church, al Comité Pike y a la comisión Rockefeller: instancias establecidas entre 1974 y 1976 para la investigación de las sospechas existentes sobre las acciones y operaciones de los servicios de inteligencia, entre ellos la CIA, el FBI y la NSA.

⁴⁹ Tom Hayden fue un político estadounidense, activista y escritor. Cuanta con más de 20 libros bajo su autoría sobre política exterior norteamericana.

⁵⁰ Ya desde la época de 'El Federalista' (1788) se advertían los peligros de incluir en el proceso electoral a las facciones mayoritarias que aún no poseían derecho al voto. Esta tradición de pensamiento aún puede encontrarse dentro del Partido Republicano.

De la misma forma, la NED ha hecho sentir su peso en distintos procesos electorales alrededor del mundo. Si bien en su Declaración de Principios y Objetivos se explicita que los “fondos de la organización no serán aplicados para financiar campañas o candidatos para cargos públicos” (NED, 1984), también en publicaciones posteriores se remarca la importancia de ‘fortalecer una oposición’ y ‘promover el pluralismo’ cuando se trabaje localmente. Además, la NED ha instaurado la creencia de que ha enseñado los fundamentos básicos de la democracia y los procesos electorales en muchos países donde estas nociones eran desconocidas, cuando en realidad en todos esos casos las elecciones libres y justas ya habían tomado lugar. El problema, evidentemente, solo surgía cuando las elecciones eran ganadas por partidos políticos que no eran de la preferencia de la organización. Como establece Blum:

En una multitud de maneras, la NED se entromete en los asuntos internos de numerosos países extranjeros suministrando fondos, conocimientos técnicos, capacitación, materiales educativos, computadoras, faxes, copiadoras, automóviles, etc., a grupos políticos seleccionados, organizaciones cívicas, sindicatos, movimientos disidentes, grupos estudiantiles, editores de libros, periódicos, otros medios, etc. La NED normalmente se refiere a los medios de comunicación que apoya como "independientes" a pesar del hecho de que estos medios están en la nómina de los Estados Unidos.⁵¹ (Blum, 2005, p.239)

La presencia de la NED en variados hechos históricos, considerados por lo menos como polémicos, ha despertado el interés de numerosos académicos en todo el mundo. No es objeto de esta investigación explayarse sobre la totalidad de estos casos, pero con solo mencionar algunos de ellos se sobreentienden las intenciones que dicha organización tuvo en cada uno. Durante 1983-84, la NED financió organizaciones de centro y derecha en Francia, Portugal y España (entre otros países) que se oponían a sindicatos demasiados “pro-trabajadores” (como se cita en Blum, 2005). En el mismo período, la NED financió en Francia a un grupo de estudiantes y profesores que se oponían a una organización estudiantil de izquierda. Durante la década del 90, la NED otorgó becas y subsidios a grupos de oposición en Yugoslavia, donde gobernaba un partido socialista. En cuanto a elecciones, la NED estuvo presente en casos donde se destituyeron gobiernos elegidos democráticamente como en Bulgaria en 1990 y Albania en 1991 y 1992; donde hubo

⁵¹ Traducción propia

manipulaciones de los resultados como en Nicaragua en 1990 y en Mongolia en 1996. Venezuela también se convirtió en un caso particular ya que de 1999 a 2004, la NED financió caudalosamente a miembros opositores a Hugo Chávez en su lucha por hacer caer el gobierno a través de un referéndum. La lista continúa y es extensa, pero como se mencionó líneas más atrás, no constituye objeto de esta investigación explayarse. Los casos seleccionados serán estudiados con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

Perspectiva regional

A la hora de destinar sus fondos, la NED utiliza un criterio geográfico, identificando siete regiones distintas. Las mismas se tratan de África, Asia, Eurasia, América Latina y el Caribe, Medio Oriente y Norte de África, Europa, y una región ‘Global’, en la que participan programas de mayor alcance. Como se puede observar en el cuadro N°3, durante el período que corresponde con la administración Obama, la región de América Latina y el Caribe ha recibido en promedio un 15% de la totalidad de subsidios otorgados por la NED. En sus reportes anuales (en aquellos a los que es posible tener acceso), se identifica en la región a democracias consolidadas como las de Chile, Uruguay y Costa Rica; una dictadura en Cuba; países con declives autoritarios como en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela; y Haití como el Estado más débil del hemisferio (NED, 2014).

En su análisis de la región en conjunto, la NED pone en manifiesto una serie de irregularidades que desafían al desarrollo democrático. En primer lugar, desde el año 2013 la NED remarca el impacto de la desaceleración económica del mercado mundial

Cuadro N° 3: distribución de los recursos de la NED regionalmente.⁵²

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
África				15%	15%	18%	16%	
Asia				21%	20%	22%	22%	
Eurasia				10%	13%	9%	11%	

⁵² Los años que se encuentran en blanco se deben a que la NED no explicitó en lo reportes anuales correspondientes la división regional de recursos. No obstante, analizando los datos recolectados se puede concluir que la división se mantiene siempre dentro de los mismos márgenes.

ALyC⁵³				16%	15%	14%	15%	
MOyNA⁵⁴				19%	17%	19%	18%	
Europa				13%	12%	11%	12%	
Global				6%	8%	7%	6%	
Total				100%	100%	100%	100%	

Fuente: *National Endowment for Democracy*

de *commodities*, luego de una década en crecimiento progresivo. Las dificultades económicas son, en este sentido, un desafío para los países latinoamericanos en su desempeño fiscal y en la administración de los recursos. Además, se identifican casos de corrupción, de deterioro de instituciones democráticas, y un declive en la libertad de expresión.

La NED entonces financió iniciativas de distintos grupos y sectores de la sociedad civil en el continente latinoamericano dedicadas a abogar por una mayor transparencia en el manejo de los fondos públicos, por una mayor libertad de expresión, el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores y los sindicatos. En los reportes anuales de la NED se pueden encontrar dichos grupos y el monto por el cual fueron subsidiados. Cabe mencionar que, en dichos informes, muchas veces se omite el nombre del grupo u organización beneficiada, lo cual puede parecer, al menos, sospechoso. La NED prevé estos interrogantes y al inicio de cada reporte clarifica que en los casos en los que se omiten nombres de las organizaciones beneficiadas es porque si se trata de un país ‘represivo’,⁵⁵ la afiliación con la NED puede conllevar a represalias. En estos casos, dice la NED, que se trabaja con los beneficiarios para garantizar su seguridad y su necesidad de protección.

Resultan interesantes los comentarios resaltados por la NED en sus reportes anuales de 2015 y 2016, años en los que se vivieron diversos procesos electorarios en la región. Se menciona como una señal muy positiva la “pérdida de apoyo de los regímenes populistas y modelos autoritarios que plagaron a la región en el comienzo del siglo XXI, y el correspondiente incremento de la legitimidad democrática” (NED, 2015, p.76), pero que queda opacada por la recesión económica que impacta en la capacidad de los países de proveer bienes públicos y servicios. Para vislumbrar la terminología con la que la NED

⁵³ América Latina y el Caribe.

⁵⁴ Medio Oriente y Norte de África.

⁵⁵ Término utilizado por la NED. Traducción propia

elabora sus informes (y su consecuente postura ideológica), el modelo kirchnerista en la Argentina se trataba de un “modelo político impuesto, populista y autoritario” (NED, 2015, p.76) que finalizó con la elección como presidente de Mauricio Macri. La NED se atribuye un rol determinante al haber proveído fondos al Centro de Implementación Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, quien incentivó la realización del debate público entre los candidatos meses antes de los comicios.

Otra irregularidad en la región mencionada es la evasión de las instancias judiciales, o, dicho de otro modo, la debilidad de los sistemas judiciales de los países latinoamericanos. Esto genera según la NED (2016) un desencanto en la sociedad civil, sobre todo en las poblaciones marginalizadas. Los esfuerzos entonces, deben concentrarse en mitigar las tensiones que existen entre las dispares tradiciones legales a lo largo del continente e incluir a los derechos de todos los sectores sociales al entramado jurídico de cada país.

Para el 2016, último año del período a analizar, la NED continuaba mencionando los mismos desafíos al desarrollo democrático: la erosión de las instituciones democráticas derivada de la corrupción de los gobiernos no democráticos, la corrupción en general, y el crimen transnacional organizado. Particularmente durante ese año muchos activistas de los derechos humanos, el medio ambiente y de la comunidad fueron atosigados e incluso asesinados por gobiernos federales y locales, como también por actores criminales. La NED se atribuye el compromiso de continuar trabajando para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y mejorar la gobernanza democrática.

Capítulo 3: La promoción de la democracia en Venezuela durante la administración Obama. El accionar y la relación entre la política exterior oficial de Estados Unidos y la NED.

Durante la segunda mitad del siglo XX las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela se mantuvieron relativamente sin conflictos. La solidez de la relación estaba configurada por la estabilidad política venezolana, que desde el año 1963 estaba exenta de graves acontecimientos políticos, ya sea una revolución o un intento de golpe de estado; por el tradicional papel de Venezuela como un proveedor seguro y estratégico de Estados Unidos de recursos petroleros; y por un modelo de democracia consolidado en Venezuela que respondía a los parámetros representativos esperados por Estados Unidos (Romero, 2009).

Desde la perspectiva estadounidense, Venezuela siempre ha sido vista con especial atención teniendo en cuenta sus preocupaciones estratégicas. Ubicada en el norte de América del Sur, en un importante cruce marítimo entre el Caribe y el Atlántico, la situación geográfica de Venezuela es crítica para los intereses norteamericanos. Por otro lado, las reservas petrolíferas y gasíferas venezolanas fueron históricamente considerables para el abastecimiento norteamericano, situación que fue cambiando con el correr de los años.

A partir de 1989, con la gran revuelta social conocida como el Caracazo⁵⁶, los intentos de golpe de Estado ocurridos en 1992⁵⁷, y el agravamiento de la situación económica venezolana, Estados Unidos comenzó a dudar de la estabilidad política del país sudamericano. Otro factor que influyó en el cambio de las relaciones entre ambos países fue la recomposición de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y otros países productores de petróleo luego de la caída del Muro de Berlín, lo que hizo perder a

⁵⁶ El Caracazo fue una serie de fuertes protestas y disturbios en Venezuela relacionados con medidas económicas anunciadas durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, que comenzaron el 27 de febrero en Guarenas y finalizaron el 8 de marzo de 1989 en la ciudad de Caracas. Las cifras oficiales reportan 276 muertos y numerosos heridos, algunos reportes extraoficiales hablan de más de 3000 desaparecidos. Para más información se recomienda la lectura de Honorio Martínez (2008) “Causas e interpretaciones del Caracazo”. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2719251.pdf>

⁵⁷ En el año 1992 sucedieron dos intentos de golpe de Estado al gobierno constitucional de Carlos Andrés Pérez. En los intentos participaron fuerzas civiles y militares, descontentos con las políticas económicas conocidas como “El gran viraje”: un programa neoliberal influenciado por las teorías económicas del Fondo Monetario Internacional. Entre los oficiales rebeldes se encontraba Hugo Chávez Frías. Para más información se recomienda la lectura de Martínez Meucci (2008) “Golpes de Estado en Venezuela durante el período 1989-2004: evolución del conflicto y contexto sociopolítico”. Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46022/47574>

Venezuela su posición privilegiada como proveedor norteamericano. Todos estos cambios acontecidos durante la década de los '90 comenzaron a redefinir la relación bilateral, que dio un giro definitivo con la llegada de Hugo Chávez al gobierno en 1999.

Durante el gobierno de Chávez, ambos países adoptaron políticas que se convirtieron en desafíos a la seguridad de cada uno. Según lo catalogan Corrales y Romero (2013), se trataba de una amenaza de “medio nivel”: tanto Venezuela como Estados Unidos poseían herramientas a su disposición para imponer trabas a la política exterior del otro, pero nunca se tomaron acciones punitivas drásticas, ni tampoco representaban una amenaza letal para el otro. Venezuela rápidamente se transformó en la nación con la política exterior más antiamericana de todo el continente, oponiéndose sistemáticamente a cualquier iniciativa estadounidense en la región, como la expansión del libre comercio y la liberalización económica, el aislamiento de Cuba, el combate al narcotráfico, entre otras. Sus políticas formaban parte de la Revolución Bolivariana⁵⁸, la cual se consolidó con la adopción de una nueva constitución en el 1999⁵⁹, junto a otras medidas distintivas de este período de la historia venezolana, como la nacionalización de industrias claves dentro de los sectores relativos al petróleo, la agricultura, la minería, las telecomunicaciones, el transporte, las finanzas y la industria pesada.

Por otra parte, durante estos años Venezuela promovió e intentó consolidar procesos de integración regionales que deliberadamente excluían la participación de Estados Unidos, como el caso del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y la iniciativa del PetroCaribe. Su política exterior era ideológicamente opuesta al neoliberalismo y sus instituciones, entre ellas el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, ambas con sede en Washington. En las políticas que iban más allá del continente americano, Chávez se opuso a todas las intervenciones militares llevadas a cabo por Estados Unidos, incluso aquellas que estaban respaldadas por el apoyo de la comunidad internacional, como la invasión a Afganistán poco después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. Por otra parte, estableció alianzas cercanas con enemigos directos de Estados Unidos, catalogados

⁵⁸ Se define como Revolución Bolivariana al proceso político e ideológico que aún sigue vigente en Venezuela, iniciado con la elección de Hugo Chávez Frías como presidente en 1998. La revolución está basada en los idearios de los próceres venezolanos Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora. Para más información sobre la ideología de la Revolución Bolivariana se recomienda la lectura de Demirýi (2013) “El pensamiento de la Revolución Bolivariana en los discursos del Comandante Hugo Chávez Frías”. Disponible en <http://cdsa.aacademica.org/000-038/19/266>

⁵⁹ La nueva Constitución cambió el nombre oficial del país a República Bolivariana de Venezuela.

incluso como sponsors del terrorismo internacional. Chávez también expandió el gasto en defensa dramáticamente, asegurándose que las armas y otros recursos militares adquiridos sean provistos por otras fuentes distintas a Estados Unidos, como Rusia y China. El objetivo de este aumento en el gasto en defensa era contrabalancear la influencia de Washington tanto en el continente americano como en el resto del mundo.

Pero a pesar del estilo confrontativo y hostil que Chávez dio a las relaciones políticas con Estados Unidos, en el plano económico se mantuvieron beneficiosas e ininterrumpidas para ambas partes. El volumen de producción de petróleo y sus derivados permitió a Venezuela, durante toda la administración Chávez, mantener un saldo superavitario en el comercio con Estados Unidos. La fortaleza de la industria petrolera venezolana permitió desarrollar una innovativa forma de poder blando, que se expresaba a través de su política exterior, y específicamente la ayuda exterior brindada por Venezuela sin condiciones, como medio para promover una nueva forma de desarrollo y una democracia participativa al estilo de Chávez en el extranjero. Esta política amplió la presencia del chavismo como ideología en América Latina: para el final de la primera década del siglo XXI simpatizantes del chavismo gobernaban en Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y algunos Estados del Caribe. Además, para esta época, la mayoría de los países latinoamericanos estaban tratando de establecer más lazos con Venezuela, especialmente económicamente: Brasil y Chile buscaban expandir sus inversiones; Argentina y Colombia buscaban aumentar sus exportaciones; y los países pertenecientes al ALBA y Petrocaribe tenían como objetivo obtener los subsidios petroleros. A cambio, Venezuela aprovechó la ventaja de su bienestar económico para establecer relaciones económicas más profundas con la mayoría de países de la región y obtener apoyo diplomático.

Sin embargo, la diplomacia del petróleo tuvo sus efectos adversos: Venezuela se volvió progresivamente más vulnerable a una desestabilización organizada desde Estados Unidos. La soberanía obtenida sobre sus propios recursos naturales desde la llegada de Chávez al poder convirtió a Venezuela en un objetivo del imperialismo norteamericano (Antonopoulos y Cottle, 2018) al amenazar el control que el capitalismo estadounidense tenía sobre la mayoría de los países latinoamericanos, que ahora veían desde otras perspectivas a los procesos de integración orquestados desde Caracas.

El intento de Golpe de Estado de 2002

Uno de los acontecimientos más importantes en la historia de las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela en el siglo XXI es el intento de golpe de Estado que se llevó a cabo en Caracas en el año 2002. El 11 de abril de ese año, fuerzas contrarias al proyecto bolivariano se dirigieron hacia el Palacio de Gobierno, donde se encontraban simpatizantes del gobierno concentrados desde hacía dos días. Ambos grupos se enfrentaron y el resultado fue 18 muertos y 69 heridos. Esta fue la justificación para el Golpe llevado a cabo momentos después: “la constitución nos obliga a evitar más derramamiento de sangre y esa obligación pasa por la salida pacífica del presidente y la sustitución del alto mando”.⁶⁰ La reacción inmediata del Departamento de Estado fue reconocer como legítimo el nuevo régimen encabezado por Pedro Carmona, argumentando que Chávez había resignado su legitimidad cuando deliberadamente comandó a las fuerzas de seguridad a disparar a los manifestantes anti-chavistas. En un anuncio, la Casa Blanca manifestó su disconformidad con lo que consideraba una represión de una manifestación pacífica del pueblo venezolano, y llamó a trabajar con fuerzas democráticas para restaurar los elementos esenciales de la democracia.

Esta reacción no era de sorprender teniendo en cuenta el historial de tensiones ya existentes entre el gobierno de Chávez y Estados Unidos. Chávez se opuso sistemáticamente a cualquier tipo de agenda neoliberal, particularmente la iniciativa del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)⁶¹, la cual terminó abruptamente en la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en 2005. Previo al intento de golpe en 2002, Venezuela era el quinto mayor exportador de petróleo en el mundo y el cuarto mayor proveedor de Estados Unidos, por lo que las políticas y la ideología chavista constituían un peligro potencial a los intereses de seguridad energética de este último. Esta posición permitía a Venezuela proveer de petróleo a Cuba y ayudarla así a evitar los embargos estadounidenses. Estas tensiones existentes levantaron serias sospechas sobre

⁶⁰ Comunicado pronunciado por el Almirante Héctor Ramírez por medios televisivos momentos después de los enfrentamientos. Para más información sobre el intento de golpe de Estado en Venezuela en 2002 se recomienda leer Batalla y Ferro (2004) “El golpe de Estado en Venezuela de abril de 2002 y su proyección internacional”. Disponible en <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4688/1/DT%20MULTI%2063.pdf>

⁶¹ El Área de Libre Comercio de las Américas fue el nombre oficial de un acuerdo multilateral de libre comercio, firmado en Miami durante la I Cumbre de las Américas de 1994, que abarcaba a todos los países del continente americano, con excepción de Cuba. El ALCA debía comenzar a funcionar a partir de la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata, Argentina en 2005, pero en esa reunión entró en crisis, al punto que muchos ya lo consideraron como "un proyecto muerto".

el rol de la Casa Blanca en el planeamiento del golpe que no llegó a consumarse. Autores como Michael Derham (2010) y Eva Gollinger (2007) sostienen que el intento de golpe fue respaldado y financiado por el gobierno estadounidense. El mutuo descontento que tanto Washington como las elites económicas venezolanas sentían por Chávez supuestamente formó una alianza para llevar a cabo este accionar. En un archivo desclasificado recientemente, la Oficina del Inspector General, dependiente del Departamento de Estado, declaraba en septiembre de 2002 lo siguiente:

Mientras queda claro que tanto la NED, el Pentágono y otros programas de asistencia estadounidenses proveyeron entrenamiento, construcción de instituciones, y otros apoyos a organizaciones e individuos venezolanos, entendidos como activamente involucrados en los sucesos ocurridos entre el 11 y 14 de abril de 2002, no encontramos evidencia de que este apoyo haya contribuido directamente, o haya tenido la intención en contribuir a la breve salida del presidente Chávez”^{62,63} (OIG, 2002, p.21)

Con respecto a los hechos en sí mismos, el 11 de abril de 2002 una facción de las fuerzas armadas venezolanas se unió a sectores de la elite económica para derrocar el gobierno de Chávez. Esa noche, el General de la Guardia Nacional, Alberto Camacho, declaró falsamente que Chávez había dimitido a su cargo. Con la incertidumbre en la que se rodeaban estos eventos reflejada en toda la región, Estados Unidos rápidamente ofreció su apoyo al nuevo “gobierno civil transitorio”, esperando poder trabajar con las fuerzas democráticas en Venezuela. La justificación de Washington fue que el propio gobierno chavista había provocado la crisis, alejándose de calificar a los sucesos como un golpe militar. Sin embargo, las diferentes reacciones del resto de los países de la región no estuvieron en la misma línea que la de Washington: los Estados que conformaban el Grupo de Río⁶⁴ adoptaron una resolución condenando la ruptura del orden constitucional; en la misma línea, la Organización de los Estados Americanos, a pesar de la postura de

⁶² Traducción propia

⁶³ El archivo titulado “Semiannual Report to the Congress” se encuentra disponible en <https://www.stateoig.gov/system/files/16022.pdf>

⁶⁴ El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de Río, fue un mecanismo de consulta y concertación política que efectuó reuniones anuales entre los jefes de Estado y de Gobierno de países firmantes de América Latina y el Caribe. En la XXI Cumbre, llamada Cumbre de la unidad de América Latina y el Caribe, celebrada los días 22 y 23 de febrero de 2010 en Playa del Carmen, se decidió la creación de su organismo sucesor: la CELAC.

Estados Unidos, también se manifestó en contra de la “alteración del orden constitucional”.

Cuando dos días después Chávez volvió al poder, Estados Unidos se encontró con que su posicionamiento frente a este conflicto lo había dejado aislado. Esto permitió que la región en general y la academia en particular elaborasen una mirada más amplia en cuanto a las nociones democráticas que regían en el hemisferio y empezara un cuestionamiento a la preeminencia norteamericana en América Latina. El intento de golpe, entonces, comenzó a socavar la representación a la que aludía Estados Unidos de que el régimen autoritario de Venezuela era la contracara de la promoción democrática norteamericana y de una América Latina que acataba estos mismos principios democráticos.

En estos acontecimientos, la NED tuvo un rol protagónico. Previo al intento de golpe, la NED había catalogado a Venezuela como un caso de régimen semi-autoritario, en el cual no había elecciones libres y justas, y donde existían serias violaciones a los derechos humanos (ISS, 2002). Desde comienzo del siglo, la NED financiaba directamente a muchas organizaciones de la oposición al gobierno de Chávez, incluso a algunas que estuvieron involucradas en el intento de golpe de Estado. Entre ellas se encontraban el Centro de Divulgación de Conocimiento Económico (CEDICE) y la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV). La CTV, por ese entonces firme opositora al gobierno chavista, había llamado a una huelga general por tiempo indeterminado, lo cual constituía una parte clave en la estrategia golpista (Lander, 2002). El apoyo financiero de la NED a estas organizaciones se cuadruplicó en el año 2001, a medida en la que se acentuaba la polarización política, llegando a la cifra de \$2.103.200 dólares dirigidos a la oposición y a organizaciones de la sociedad civil durante ese año. Los programas llevados a cabo por la NED durante este período eran consistentes con las políticas oficiales del gobierno de Estados Unidos: desde la década de los 90's el enfoque de trabajo en Venezuela era colaborar con grupos locales para redemocratizar y reconstruir sus instituciones. La guía para estos programas era la creencia de que para alcanzar objetivos democráticos se debía trabajar solo a partir de medios democráticos. (OIG, 2002). Sin embargo, el financiamiento constante a los actores protagonistas del intento de golpe nos inclina a cuestionarnos estos supuestos ideales de la NED.

Obama y la relación bilateral con Venezuela

En su campaña presidencial, Obama criticó fuertemente la política exterior llevada a cabo por su predecesor, que según lo expresaba en sus discursos, tuvo como resultado un desgaste de la imagen internacional de Estados Unidos, así como también la desatención a regiones históricamente importantes para las relaciones exteriores, incluida en ellas América Latina. En el 2008, Obama expresaba: “la política (de George W. Bush) para las Américas ha sido negligente con relación a nuestros amigos, ineficaz con nuestros adversarios, indiferente a los desafíos que importan en la vida de las personas e incapaz de promover nuestros intereses en la región” (Obama, 2008).

Desde la perspectiva latinoamericana, la llegada a la Casa Blanca de Obama generó altas expectativas teniendo en cuenta sus declaraciones durante la campaña y los primeros actos una vez asumida la presidencia, que denotaban un cambio de actitud con respecto a la región. Pero la realidad indica, así como lo expresa Ayerbe (2016), que la proyección del liderazgo estadounidense efectuada por Obama en la región se presentó como “un resultado necesario de una adecuación realista entre objetivos y recursos nacionales disponibles, combinando la intromisión en los asuntos internos de países cuyos gobiernos son situados en el campo enemigo, y la búsqueda pragmática de alianzas con aquellos en que se vislumbra una disposición al diálogo”.⁶⁵ En este sentido, para las relaciones bilaterales con Venezuela esta adecuación significaba comprender que una confrontación con Chávez resultaba contraproducente, aunque al mismo tiempo no se podían ignorar las violaciones a la democracia, la influencia creciente del chavismo en Latinoamérica, y los estrechos vínculos con Irán.

Frente a este escenario, una organización como la NED resultó de vital importancia para operar dentro del territorio venezolano sin generar mayores confrontaciones, al no tratarse de un organismo oficial del gobierno estadounidense. En el estudio de la evolución de las tareas de la NED en Venezuela durante el período de la administración Obama podemos observar un seguimiento a la impronta que desde el Departamento de Estado se le daba a la relación bilateral.

⁶⁵ Para mayor información respecto a las relaciones entre Estados Unidos y América Latina durante la administración Obama se recomienda la lectura de Ayerbe (2016) “Estados Unidos-América Latina. Balance de la administración Obama al final de su segundo mandato” y Tentori (2016) “El legado de Obama en América Latina”.

En las partidas presupuestarias que el Departamento de Estado le asignó a Venezuela, desde el comienzo mismo de la administración Obama se remarcó el especial interés que mantiene Estados Unidos en la preservación y fortalecimiento de la democracia venezolana. En los años que coinciden aún con el gobierno de Hugo Chávez, se destaca desde el DOS el trabajo en el fortalecimiento de una sociedad civil vibrante e independiente (DOS, 2009). Los programas llevados a cabo en este marco se enfocaban en fortalecer la sociedad civil y las instituciones venezolanas para cumplir de una manera más eficiente las necesidades de la población.

Dentro de estas partidas, se le asignó gran importancia al apartado ‘Gobierno Justo y Democrático’.⁶⁶ En el mismo, se especifica que Estados Unidos apoya en Venezuela aquellos esfuerzos diplomáticos para promover los derechos humanos y proteger los espacios democráticos mediante la incentivación a liderazgos democráticos y pluralistas. Durante el primer año de la administración Obama el DOS anunció sus intenciones de:

“(…) ayudar a los partidos políticos y a la sociedad civil a encontrar una resolución a la actual crisis política mediante la facilitación del diálogo, el debate público en asuntos clave, el apoyo a las instituciones democráticas, y la promoción de la participación ciudadana y el liderazgo democrático. (...) Las Organizaciones No Gubernamentales son instituciones claves para una sociedad democrática, y facilitan el intercambio de ideas. Los Estados Unidos trabajarán con estas instituciones de la sociedad civil para promover y proteger los derechos del pueblo venezolano, a través del entrenamiento en formas efectiva de activismo comunitarios; y ofrecerán a las organizaciones de derechos humanos en Venezuela estrategias exitosas empleadas en otros países.” (DOS, 2009)

Prácticamente la totalidad de los fondos destinados a Venezuela fueron para iniciativas dentro de este campo. A pesar de no poder contar con el detalle oportuno año tras año⁶⁷, podemos deducir que la ponderación de Venezuela, a comparación del resto de los países de la región, no cambió significativamente durante la administración Obama. (Ver cuadro n° 4)

⁶⁶ Traducción propia.

⁶⁷ La información dispuesta por las partidas presupuestarias del Departamento de Estado varía año tras año. A pesar de una búsqueda exhaustiva, algunos componentes del presupuesto no pudieron ser localizados.

Estas líneas se mantuvieron durante los primeros años de la administración Obama. Las mayores preocupaciones con respecto a Venezuela estuvieron ligadas a los aspectos democráticos y a la gobernabilidad del país latinoamericano. A partir del año 2013 comenzaron a cambiar los enfoques con los que se veía a Venezuela desde el Departamento de Estado, debido a un acontecimiento clave en la historia de las relaciones bilaterales: la muerte de Hugo Chávez.

En la primera publicación referida a la asignación de presupuestos después de este acontecimiento, el Departamento de Estado remarcó la importancia del proceso electoral que se avecinaba en Venezuela. Las acciones claves planificadas por Estados Unidos incluyeron la asistencia para garantizar la transparencia de los procesos democráticos, programas para promover la conciencia pública sobre los derechos humanos, y actividades para incrementar la educación cívica con respecto a una buena gobernanza. (DOS, 2013) La elección ganada por Nicolás Maduro, un claro opositor al rol de Estados Unidos en América Latina, fue controversial: fuertes críticas fueron elevadas por medios estadounidenses acerca de diversas irregularidades, pero probablemente menos que en elecciones ganadas por candidatos pro-americanos. (Mitchell, 2016). Sin embargo, los esfuerzos por declarar las elecciones como no-democráticas y la resistencia a reconocer a Maduro como ganador fueron mayores a aquellas ocasiones (incluso donde las irregularidades son más evidentes) donde Estados Unidos aprueba al candidato ganador.

Cuadro N° 4: Partidas presupuestarias asignadas por el Departamento de Estado a Venezuela durante la administración Obama (en miles de dólares).

	Partida presupuestaria asignada a América Latina	Partida presupuestaria asignada a la promoción de la democracia en América Latina	Partida presupuestaria asignada a Venezuela	Porcentaje correspondiente a la promoción de la democracia en Venezuela.
2007	1.552.973	142.507		
2008	2.087.543	304.600	9.495	100%
2009	2.161.242	290.408	5.500	90%
2010	3.633.589	600.636	6.000	100%
2011	1.856.199	310.121	5.000	100%

2012	1.823.526		6.000	100%
2013	1.684.470		5.786	100%
2014	1.477.611		4.289	100%
2015	1.584.840		4.256	100%
2016	1.990.127		5.500	100%

Fuente: US Department of State

Cabe mencionar que, para la NED, durante esta primera etapa de la administración Obama, Venezuela constituía un ‘Estado híbrido’, es decir, un régimen que utiliza procedimientos democráticos formales para legitimar su poder autoritario. Con la muerte de Chávez, y los problemas que comenzaron a surgir en una economía basada en la industria del petróleo, la NED catalogó al nuevo gobierno de Nicolás Maduro como un régimen populista en declive. (NED, 2014) Para los parámetros de la NED, los problemas económicos no constituyen necesariamente un aspecto positivo, desde la perspectiva de una posible caída del régimen, ya que el mismo puede reaccionar incrementando la represión o la tensión internacional. Pero las dificultades económicas sí exponen la vulnerabilidad de dichos regímenes, y pueden conducir, en ciertas ocasiones, a aperturas políticas inesperadas.

Con la llegada al gobierno de Nicolás Maduro, la relación bilateral entró en nueva fase, caracterizada por una constante tensión. Esto no quiere decir que la tensión no haya sido un elemento clave en la relación en el período previo, pero sí se denota un cambio de lenguaje y de términos, sobre todo desde Estados Unidos, para referirse a los problemas y objetivos que guiaban el curso de la relación. Un año en particular que denota estos cambios es el 2015, donde desde el Departamento de Estado se caracterizaba a la situación en Venezuela como un poder político extremadamente concentrado en un solo partido con su rama ejecutiva ejerciendo cada vez más un control autoritario sobre los derechos humanos, el Poder Judicial, el Poder Legislativo y los procesos electorales. En marzo de este mismo año, el presidente Barack Obama firmó una Orden Ejecutiva⁶⁸ que declaraba una “emergencia nacional con respecto a la inusual y extraordinaria amenaza contra la seguridad nacional y la política externa de Estados Unidos planteada por la situación en Venezuela.”⁶⁹

⁶⁸ La Orden Ejecutiva se encuentra disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/09/fact-sheet-venezuela-executive-order>

⁶⁹ Traducción propia

La Orden Ejecutiva expresamente remarca que no apunta hacia el pueblo o la economía venezolana, pero sí establece sanciones a aquellas personas que son responsables por la erosión de las garantías de los derechos humanos, la persecución de opositores políticos, el uso de la violencia en respuesta a manifestaciones opositoras, y el arresto arbitrario de activistas políticos opositores al gobierno. En total, fueron sancionados 7 funcionarios, todos policías y militares, que formaban o habían formado parte de los organismos de seguridad del Estado. Estos mismos fueron considerados, entonces, una amenaza a la salud del sistema financiero estadounidense, y un problema para la seguridad nacional.

El motivo detrás de la Orden Ejecutiva fueron las presuntas violaciones a los derechos humanos durante las protestas antigubernamentales de 2014, que dejaron el saldo de 43 muertos y más de 3.000 detenidos. Cabe destacar que, a pesar de no poder contar con el detalle de las organizaciones subvencionadas por la NED en 2014⁷⁰, el patrón de vinculación de dicha organización con la sociedad civil venezolana implica que dentro de los sectores opuestos al gobierno de Maduro presentes en las protestas contaban con el respaldo y apoyo económico de la NED. Las medidas contenidas dentro de la Orden significaron la suspensión de visados para los afectados, así como la congelación de bienes y cuentas bancarias con base en Estados Unidos.

En 2015, siguiendo el patrón que vivía la región latinoamericana ideológicamente⁷¹, la oposición venezolana alcanzó una victoria parlamentaria que significó el primer triunfo electoral de peso para la oposición en 17 años. Con una participación que alcanzó al 74% de la población, la oposición se quedaba con 112 de los 167 diputados de la Asamblea Nacional. Desde la NED, este acontecimiento fue visto como esperanzador, pero a la vez frágil y fácil de ser revertido. Esto se debe a que, a pesar de los retrocesos sufridos por el régimen chavista, el mismo aún retenía el poder suficiente para bloquear cualquier reforma y frustrar cualquier cambio significativo. (NED, 2015)

⁷⁰ La NED solo brinda un detalle de los tópicos (y no las organizaciones en sí mismas) a los cuáles se destinó financiamiento durante los últimos 3 años. Al momento de consultar esta información para la presente investigación los años disponibles eran 2016, 2017, 2018 y 2019.

⁷¹ Desde la academia se comenzó a indagar sobre el fin del llamado “Giro a la Izquierda” a partir de los acontecimientos políticos vividos por diversos países latinoamericanos en la segunda década del siglo XXI. Surgieron nuevos términos para identificar esta serie de procesos, entre ellos “Giro a la Derecha”, “Giro Liberal-Conservador” y “Ola Conservadora”. Para más información se recomienda la lectura de Sanahuja (2019) “La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa” y Carné (2016) “¿América Latina da un Giro a la Derecha?”

Este mismo año fue tan emblemático para la promoción de la democracia en Venezuela que la NED otorgó su Reconocimiento Democrático Anual al líder de la oposición Leopoldo López, junto al alcalde de Caracas, Antonio Ledezma, quienes no pudieron acudir al evento debido a su confinamiento, y a la defensora de los derechos humanos, Tamara Sujú, quién se encontraba en el exilio. Este reconocimiento significa el apoyo continuo que la NED brinda en Venezuela; un apoyo que cuenta con el respaldo de todo el espectro político estadounidense.

En términos operativos, los subsidios otorgados por la NED fueron considerados claves para que las elecciones se desarrollen libre y justamente. Sus esfuerzos se centran en lograr transparencia y responsabilidad por parte de los organismos oficiales. Otros de sus subsidios fueron otorgados para apoyar iniciativas de periodismo investigativo, iniciativas para reducir la polarización ideológica, la defensa de periodistas, y el entrenamiento y promoción de actores democráticos emergentes.

Las subvenciones otorgadas por la NED en Venezuela a distintas organizaciones de la sociedad civil y organizaciones partidarias siguieron una evolución coincidente con las partidas presupuestarias del Departamento de Estado (ver cuadro n° 5). Esto refiere otro indicio de la particular relación entre los organismos oficiales del gobierno norteamericano y una organización considerada como no gubernamental como la NED.

Cuadro N° 5: Total de subvenciones otorgadas por la NED en Venezuela⁷² durante la administración Obama.⁷³

	Subvenciones otorgadas por la NED en Venezuela
2011	1.530.000
2012	1.340.000
2013	1.752.300
2014	2.381.824
2015	1.908.087
2016	1.684.568
Total	9.016.779

Fuente: National Endowment for Democracy

⁷² Las subvenciones otorgadas por la NED en los últimos 3 años se pueden consultar en: <https://www.ned.org/wp-content/themes/ned/search/grant-search.php>

⁷³ Los reportes anuales correspondientes a los años 2009 y 2010 no están disponibles en la página oficial de la NED. Se desconocen los motivos.

La mayoría de estas subvenciones estaban destinadas al objetivo de promover la participación de la sociedad civil en los procesos políticos⁷⁴. En este sentido, se desarrollaron programas que actualizaron y mejoraron plataformas tecnológicas de participación y programas que diseñaron campañas para informar a ciudadanos sobre los procesos electorales en agenda. Otro punto alto en las subvenciones otorgadas fue el que concierne a la educación cívica. Para ello, se entrenaron ciudadanos venezolanos en los valores del liderazgo y el servicio público, con el objetivo de promover los valores democráticos dentro de la juventud venezolana. Los participantes fueron motivados a tomar roles de líderes en sus respectivas comunidades y organizaciones para fomentar los valores que guían el trabajo de la NED.

Las áreas en las que la NED se enfocaba para otorgar sus subvenciones en Venezuela estaban relacionadas con la situación política que atravesaba al país. No hace falta hacer un análisis exhaustivo para dar cuenta que la mayoría de los programas desarrollados estaban destinados a sectores y actores identificados con la oposición al gobierno chavista. Entre tantas subvenciones otorgadas parece paradigmática aquella de \$50.297 dólares destinada a crear conciencia en la sociedad acerca de las violaciones a los derechos humanos y a la libertad de expresión, presentando a la opinión pública reportes sobre el estado de la libertad de expresión, la censura y los ataques a los medios independientes venezolanos.

Para el último año de la administración Obama, la NED proclamaba que la situación en Venezuela había alcanzado un punto de no retorno definitivo cuando las elecciones gubernamentales y el referéndum para la revocación presidencial⁷⁵ fueron cancelados. Durante este año, la NED siguió participando en la sociedad venezolana a través de la entrega de subsidios, pero sin poder revertir la crisis social y económica que siguieron desenvolviéndose. (NED 2016) Sin embargo, la NED logró que el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, invoque la

⁷⁴ Para el año 2016 el monto de las subvenciones con respecto a este objetivo fue de \$200.000 dólares.

⁷⁵ En abril de 2016 inició un proceso de referéndum revocatorio impulsado por la Asamblea Nacional (con mayoría opositora) para decidir la permanencia de Nicolás Maduro en la presidencia de Venezuela. Fue suspendido finalmente por el Consejo Nacional Electoral en octubre de ese mismo año, agravando la crisis política venezolana.

Carta Democrática⁷⁶ para Venezuela, apelando a la 'alteración del orden constitucional' y como la misma afecta 'el orden democrático' de la República Bolivariana de Venezuela.⁷⁷ Esto pudo significar la suspensión del país del organismo, que finalmente no terminó ocurriendo debido a la falta de consenso entre los Estados Miembros.

¿Promoción de la democracia o de la hegemonía norteamericana?

Con la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999 y el inicio de la Revolución Bolivariana, Venezuela desafió el control hegemónico de Estados Unidos sobre la mayoría de América Latina. Las políticas de nacionalizaciones de empresas vinculadas a la explotación de recursos naturales, sobre todo las vinculadas a los recursos petrolíferos, puso en alerta a los intereses estratégicos de Estados Unidos en materia de seguridad, sobre todo teniendo en cuenta que Venezuela posee la mayor cantidad de reservas de petróleo en el mundo. Esto conllevó a un gradual deterioro de las relaciones entre ambos países, afectando la naturaleza misma de la política de promoción democrática que Estados Unidos lleva adelante en Venezuela desde hace décadas.

El enfoque con el que se lleva a cabo la promoción de la democracia está configurado por el estado de las relaciones entre el país promotor y el país receptor de dichas políticas (Carothers, 2009). Cuando las relaciones bilaterales son estrechas y de confianza, la promoción de la democracia adopta un enfoque no confrontativo, de desarrollo. Por otro lado, cuando las relaciones son hostiles, el enfoque cambia hacia uno más confrontativo y político. En el caso venezolano, con el deterioro de las relaciones bilaterales con el correr de los años, el enfoque principal ha sido el de *bottom-up*.

Este ha sido el trabajo que la NED ha estado desarrollando en Venezuela: la creación de agentes de influencia, o como los llama De Bhal (2018), 'intelectuales orgánicos'. Es decir, políticos locales o líderes dentro de la sociedad civil que son formados para generar una conformidad ideológica con el orden social que está siendo

⁷⁶ La Carta Democrática Interamericana, aprobada en septiembre de 2001, es un instrumento que proclama como objetivo principal el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, al establecer que la ruptura del orden democrático o su alteración, que afecte gravemente el orden democrático en un país miembro, constituye "un obstáculo insuperable" para la participación de su gobierno en las diversas instancias de la OEA.

⁷⁷ El documento se encuentra disponible en <http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf>

construido en convergencia con los intereses estadounidenses. Los mismos pueden ser actores del sector privado, políticos que defienden políticas de libre mercado o, en última instancia, pueden ser creados a partir de programas educativos, como los financiados por la NED.

Cuando los intereses estratégicos y económicos están en juego, ya sea el interés por el suministro de petróleo o gas, el miedo por una desestabilización en cadena en su área de influencia, el crimen o el terrorismo, Estados Unidos moviliza sus recursos para evitar que su proyecto hegemónico se resquebraje. En otras palabras, aunque la NED clame que actúa para la expansión de la democracia en el mundo, también actúa para eliminar los obstáculos hacia los objetivos norteamericanos de libre mercados y gobiernos afines a sus intereses. La NED cultiva el apoyo a la hegemonía de Estados Unidos en las sociedades en las que trabaja, cultivando el terreno ya sea mediante medios coercitivos o consensuales.

El caso venezolano se inscribe en la historia de la NED asistiendo y proveyendo financiamiento a partidos opositores de derecha en América Latina. En aquellos países que se han implementado reformas “socialistas”, o se han elegido democráticamente gobiernos de izquierda, la NED ha financiado a la oposición e intentado desestabilizar el orden constitucional. De esta manera, la promoción de la democracia es solo una herramienta ideológica utilizada por Washington para afianzar su hegemonía.

Conclusiones

El término proyecto hegemónico refiere a los esfuerzos para establecer y mantener una relación de subordinación basada tanto en coerción como consenso. Durante el siglo XX los medios utilizados por Estados Unidos para alcanzar este proyecto han sido principalmente coercitivos. Existe una vasta bibliografía para dar cuenta de la tradición intervencionista estadounidense en territorio latinoamericano, guiada por la Doctrina Monroe y sus subsiguientes corolarios utilizados para la justificación de la intromisión en los asuntos internos de los países de la región.

De esta manera, se sobreentiende que el objetivo último de Estados Unidos para América Latina, coincidiendo con lo establecido por De Bhal (2018), es de hacerla segura para el capitalismo vía puertas abiertas y fronteras cerradas. Es decir, economías basadas en políticas de libre mercado que reciban y protejan el capital trasnacional, con fronteras que garanticen la seguridad y soberanía de los Estados. Los medios tradicionalmente usados son las inyecciones de capital norteamericano a los países latinoamericanos, ya sea a partir de inversiones o de ayuda para el desarrollo, para desarrollar influencia y moldear el proceso de acumulación de capital local. Un ejemplo histórico que da cuenta de esta estrategia es la Alianza Para el Progreso⁷⁸ llevada a cabo por el presidente norteamericano John F. Kennedy en la década de los 60's.

Un proyecto ideológico comenzó a complementar la estrategia estadounidense a partir de los años 80's. La promoción de la democracia es una herramienta empleada por Washington para perseguir su hegemonía a lo largo del continente. Es de vital importancia comprender que cuando se habla de la promoción de la democracia desde Estados Unidos, se está pensando en un tipo particular de democracia, la poliarquía, conocida también como una democracia de baja intensidad: un sistema en el cual en realidad gobierna un grupo reducido, en donde la participación de las masas en el sistema electoral está cuidadosamente manejada por elites en competencia. Desde Estados Unidos se considera

⁷⁸ La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda económica, política y social de Estados Unidos para América Latina efectuado entre 1961 y 1970. La Alianza para el Progreso duró 10 años. Se proyectó una inversión de 20.000 millones de dólares. Sus fuentes financieras fueron los EE.UU., por medio de sus agencias de ayuda, las agencias financieras multilaterales (BID y otros) y el sector privado canalizados a través de la Fundación Panamericana de Desarrollo. Para más información se recomienda la lectura de Herrera (1986) "Alianza Para el Progreso: los postulados y las realizaciones".

como parte de esta definición de democracia a las economías orientadas a las políticas de libre mercado.

En resumen, la poliarquía significa que la legitimidad democrática deriva de los propios procesos considerados como democráticos antes que de las posibilidades de un progreso social, por lo tanto, las esferas políticas y económicas son consideradas como separadas y relacionadas con la democracia solo de manera externa. En los sistemas poliárquicos, la dominación cultural y de recursos materiales de una elite económica por sobre los demás espectros sociales puede convivir con las desigualdades económicas y sociales dentro de la población.

Durante la guerra fría, Estados Unidos apoyó los regímenes autoritarios en el territorio latinoamericano con motivo de consolidar su estrategia para con la región. El involucramiento paulatino en las últimas décadas de la promoción de la democracia como herramienta para la proyección de su hegemonía da cuenta de un giro desde la utilización de medios coercitivos hacia otros de naturaleza, en teoría, consensuales.

El propósito de la promoción de la democracia desde la perspectiva norteamericana es penetrar y conquistar a la sociedad civil en los países en los que se despliega. El conjunto de organizaciones, partidos políticos, uniones de trabajo y medios de comunicación a los que usualmente están apuntados los programas relativos a la promoción democrática, forman parte del conjunto de clases subordinadas a las que se intenta cooptar al orden hegemónico social de naturaleza transnacional. Consecuentemente, la promoción de la democracia no es un cambio en los objetivos perseguidos por Estados Unidos desde la época de la Guerra Fría, sino un simple cambio de medios para lograrlos.

En esta transición desde medios coercitivos hacia otros nuevos del tipo consensual, la NED y sus instituciones afiliadas ocuparon un rol protagónico. A partir de la NED se comenzó a institucionalizar uno de los canales fundamentales de la participación e intervención de la política exterior estadounidense en los asuntos internos de otros países. Con su creación en la década de los 80's, la NED fue una pieza fundamental en la construcción de una hegemonía acorde a los intereses estratégicos del gobierno y de las corporaciones estadounidenses. Su carácter de organización no gubernamental permite su actuación en locaciones donde se presentan situaciones políticamente sensibles para el accionar del propio gobierno de los Estados Unidos,

evitándole comprometerse en misiones diplomática o políticamente inviables. La NED permite desarrollar políticas que en situaciones normales serían impedidas por los principios de soberanía y no intervención. Esta “diplomacia” efectuada por la NED es un elemento potencialmente útil para la política exterior norteamericana.

A la hora de analizar el accionar de la NED en un país determinado, resulta difícil determinar de qué manera se articulan sus actividades con las particularidades de dicho país, teniendo en cuenta complejidades y diversidades, además de los conflictos y las divergencias internas. Sobre todo, teniendo en cuenta la falta de información que se provee a la opinión pública en general sobre los programas y proyectos llevados a cabo en dicho país. Lo que sí queda claro es que no se debe subestimar su alcance y sus posibilidades de actuar dentro de una sociedad civil políticamente polarizada.

En el caso venezolano, el proyecto bolivariano iniciado con la llegada a la presidencia de Hugo Chávez Frías ha amenazado sistemáticamente la hegemonía norteamericana en el continente latinoamericano. Esto, sumado a otras dinámicas que comenzaron a desenlazarse en la región durante el siglo XXI, como la mayor presencia de China en los asuntos políticos, pero sobre todo en los económicos, comerciales y financieros de los países latinoamericanos, ha convertido a Venezuela en un blanco para los esfuerzos estadounidenses de proteger su presencia en la región.

La llegada a la Casa Blanca de Barack Obama en 2009 era esperada con una expectativa de cambio por parte de los países latinoamericanos, quienes anhelaban ver transiciones hacia una mayor participación multilateral en el hemisferio, dejando atrás la tradición intervencionista estadounidense en la región. Sin embargo, estas expectativas se esfumaron rápidamente a partir de las medidas que la administración Obama adoptaba⁷⁹. El propio Departamento de Estado enviaba señales confusas a la región, cuando, por un lado, el secretario John Kerry anunciaba el fin de la era de la Doctrina Monroe, pero tiempo después se refería a América Latina como “nuestro patrio trasero”^{80,81}.

⁷⁹ Entre las primeras medidas que causaron malestar en la región se encuentran la inhabilidad de aprobar una Ley de Reforma Migratoria y el incremento de la militarización en la llamada Guerra contra el Narcotráfico.

⁸⁰ Traducción propia

⁸¹ El discurso del Secretario John Kerry ante el Comité de Asuntos Exteriores se encuentra disponible en <https://www.c-span.org/video/?c4434854/user-clip-western-hemisphere>

Con respecto a Venezuela, la administración Obama no cesó en su apoyo a las fuerzas opositoras al gobierno chavista. En lugar de demostrar un respeto por la soberanía y democracia en Venezuela, ha optado por las mismas políticas unilaterales que ya eran conocidas, a excepción de los esfuerzos llevados a cabo dentro de la OEA para que se adopten sanciones con respecto a la situación de crisis social y política que atravesaba dicho país. Durante su administración, Estados Unidos continuó canalizando dinero a organizaciones e individuos de la sociedad civil venezolana bajo el propósito de la promoción de la democracia, pero con el objetivo último de desestabilizar al gobierno chavista. Se tomaron medidas punitivas, como sanciones a individuos miembros o ex miembros del gobierno venezolano, se adoptaron también enfoques diplomáticos principalmente desde la OEA, se intentó apoyar a las negociaciones entre la oposición política y el gobierno venezolano, y se bregó por la defensa de los derechos humanos y el orden constitucional.

Dando una respuesta a la pregunta que inició esta investigación, podemos concluir que existe una relación directa entre el accionar internacional de la NED y la promoción de la democracia como objetivo de política exterior de Estados Unidos. Con solo ver el financiamiento directo que la NED recibe año tras año del Departamento de Estado, el cual constituye casi la totalidad de los fondos manejados por la NED, se deduce que, a la hora de promover la democracia en el extranjero, de pensar y diseñar sus programas, y de otorgar las subvenciones a los actores de la sociedad civil de otros países, la NED sigue las directrices que el Departamento de Estado le asigna a la relación con cada país en particular.

Acceder a información sobre el accionar de la NED en Venezuela durante la administración Obama ha sido difícil de lograr, sobre todo por la decisión de la NED de no publicar todos sus reportes anuales, o de hacerlo de forma incompleta, eludiendo la publicación de datos claves. El porqué de esas decisiones no podremos saberlo, pero conociendo la política de la NED de mantener en el anonimato a quienes recibieron subvenciones en Venezuela durante este período, denota la razón por sí sola. Es una forma de accionar que no es exclusiva al caso venezolano: ya ha sido implementada y abarcada

por otras investigaciones en los casos de las Revoluciones de Colores^{82,83} ocurridas en el espacio exsoviético durante la primera década del siglo XXI.

Con un vasto presupuesto anual designado a Venezuela, la NED desarrolló una serie de programas destinados a crear líderes y organizaciones opositoras en un amplio espectro del panorama político y social venezolano, buscando con ello restarle apoyo a la Revolución Bolivariana e ir sentando las bases para un triunfo opositor en el futuro.

⁸² Revoluciones de Colores es el nombre colectivo que han recibido una serie de movilizaciones políticas en el espacio exsoviético llevadas a cabo contra líderes considerados autoritarios acusados de prácticas dictatoriales o de amañar las elecciones o de otras formas de corrupción. En ellas, los manifestantes suelen adoptar como símbolo un color específico que da nombre a su movilización.

⁸³ Para más información sobre el accionar de la NED en las Revoluciones de Colores se recomienda la lectura de Beissinger (2009) “*Debating the Color Revolutions: An Interrelated Wave*”

Bibliografía

- Aart Scholte, J. (2001). *Civil Society and Democracy in Global Governance*. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), University of Warwick, United Kingdom.
- Agné, H. (2014). *Is successful democracy promotion possible? The conceptual problem*, *Democratization*, 21:1, 49-71. Stockholm University. DOI: 10.1080/13510347.2012.709240
- Antonopoulos, P. & Cottle, D. (2018). *Venezuela's 2017 Crisis: A Failed Bolivarian Experiment or a Legitimate Claim of US Imperialism?* *Critique*, 46:1, 49-64. DOI: <https://doi.org/10.1080/03017605.2017.1412621>
- Ayerbe, L. (2016). *Estados Unidos-América Latina. Balance de la administración de Barack Obama al final de su segundo mandato*.
- Ayhan, K. & Lee, G. (2015). *Why do We need non-state actors in Public Diplomacy? Theoretical discussion of relational, networked and collaborative public diplomacy*. Institute of International Affairs
- Azpuru, D. & Shaw, Carolyn. (2010). *The United States and the Promotion of Democracy in Latin America: Then, Now and Tomorrow*. Foreign Policy Research Institute.
- Bardall, G. (2016). *The taming of democracy assistance*. *Democratization*. DOI: 10.1080/13510347.2016.1171318
- Beissinger, M.R. (2009). *Debating the Color Revolutions: An Interrelated Wave*. *Journal of Democracy* 20(1), 74-77. DOI:10.1353/jod.0.0048.
- Bentley, M. & Holland, J. (2017). *The Obama Doctrine: a legacy of continuity in US foreign policy?* Routledge Studies in US Foreign Policy. ISBN: 978-1-138-83122-3
- Bouchet, N. (2013). *The democracy tradition in US foreign policy and the Obama presidency*. *International Affairs*. Vol. 89
- Bouchet, N. & Aragona, G. (2009). *Obama and Democracy: The Quiet Democrat*. *The World Today*, Vol. 65, No. 7
- Burron, N. (2012). *Unpacking U.S. Democracy Promotion in Bolivia: From Soft Tactics to Regime Change*. *Latin American Perspectives*, Vol. 39, No. 1
- Busso, A. (2008). *Identidad y fuerzas profundas en Estados Unidos. Excepcionalismo, tradición liberal-tradición conservadora, aislacionismo-internacionalismo, política y religión: su impacto en la política exterior*. Universidad Nacional de Rosario.
- Buxton, J. (2011). *Forward into History: Understanding Obama's Latin American Policy*. *Latin American Perspectives*, Vol. 38, No. 4

- Camilleri, M.J. (2017). *Evolution or Revolution? U.S. Policy on Venezuela from Obama to Trump*. Pensamiento Propio.
- Carasik, L. (2014) *Obama Continues Bush's Policies in Venezuela*. Western New England University School of Law.
- Carné, J. (2016). *¿América Latina da un giro a la derecha?*
- Carothers, T., Elshaint, J.B., Diamond, L.J., Anwar, I. & Bangura, Z.H. (2007). *A Quarter-Century of Promoting Democracy*. *Journal of Democracy* 18(4), 112-126. <https://www.muse.jhu.edu/article/223228>.
- Carothers, T. (2015). *Democracy Aid at 25: Time to Choose*. *Journal of Democracy* 26(1), 59-73. DOI: 10.1353/jod.2015.0010.
- Carothers, T. (2009). *Democracy assistance: political vs. developmental*. *Journal of Democracy*, 20:1, 5–19.
- Carothers, T. (2006). *The Backlash against Democracy Promotion*. *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2
- Carr, B. (2014). *Latin America: Changing political realities and trends 2000–2014* en *Australia and Latin America*
- Christiansen, W., Heinrich, T., & Peterson, T. (2019) *Foreign policy begins at home: the local origin of support for US democracy promotion*. *International Interactions*. DOI: 10.1080/03050629.2019.1610748
- Clement, C.I. (2005). *Confronting Hugo Chávez: United States "Democracy Promotion" in Latin America*. *Latin American Perspectives*. DOI: 10.1177/0094582X05275529
- Clemente Batalla, I. & Ferro, L. (2004). *El golpe de Estado en Venezuela de abril de 2002 y su proyección internacional*. Universidad de la República.
- Coate, R. (2005). *The promotion of democracy*. *Global Society*, 19:4, 445-455. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13600820500242753>
- Cohn, E. (2001). *Bush "Realists" Say Goodbye to Democracy Promotion*. *NACLA Report on the Americas*, 35:3, 39-44. DOI: 10.1080/10714839.2001.11722556
- Collingwood, V. (2006). *Non-Governmental Organisations, Power and Legitimacy in International Society*. *Review of International Studies*, Vol. 32, No. 3
- Coppedge, M. (2007). *In Defense of Polyarchy*. *NACLA Report on the Americas*, 40:1, 36-38. DOI: 10.1080/10714839.2007.11725354
- Corrales, J. & Romero, C.A. (2016). *U.S.-Venezuelan Relations after Hugo Chávez. Why Normalization Has Been Impossible*. Routledge. ISBN: 978-1-138-78631-8
- Cox, M., Lynch, T. & Bouchet, N. (2013). *US FOREIGN POLICY AND DEMOCRACY PROMOTION: From Theodore Roosevelt To Barack Obama*. *Routledge Studies in US Foreign Policy*. ISBN: 978-0-415-67979-4

- Dahl, R. (1971). *La poliarquía: participación y oposición*. Tecnos. ISBN: 8430947515
- De Bhal, J. (2018). *More continuity than change? US strategy toward Cuba under Obama and Trump*. Contemporary Politics. DOI: 10.1080/13569775.2018.1449061
- Del Biondo, K. (2014). *Promoting democracy or the external context? Comparing the substance of EU and US democracy assistance in Ethiopia*. Cambridge Review of International Affairs. DOI: 10.1080/09557571.2014.891099
- Demiryi, F. (2013) *El pensamiento de la Revolución Bolivariana en los discursos del Comandante Hugo Chávez Frías*. Universidad Nacional de Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-038/19>
- Diamond, L. (2008). *The Democratic Rollback*. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2008-03-02/democratic-rollback>
- Douglas-Bowers, D. (2012). *NGOs: The Missionaries of Empire*. Global Research
- Emerson, R. (2012). *Promoting 'American' democracy*. Social Identities: Journal for the Study of Race, Nation and Culture, 18:6, 629-647. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/13504630.2012.708993>
- Ferguson, P.A & El-Hajj-Hassan, A. (2016). *Conceptual stretching and the foreign imposition of democracy: lessons from Venezuela*. Canadian Journal of Latin American and Caribbean, 41:3, 422-436. DOI: 10.1080/08263663.2016.1225679
- Gilmore, J., Sheets, P. & Rowling, C. (2016). *Make no exception, save one: American exceptionalism, the American presidency, and the age of Obama*. Communication Monographs. DOI: 10.1080/03637751.2016.1182638
- Gollinger, E. (2007). *The Chavez Code: Cracking U.S. Intervention in Venezuela*. London: Interlink.
- Hassan, O. & Ralph, J. (2011). *Democracy promotion and human rights in US foreign policy*. The International Journal of Human Rights, 15:4, 509-519. DOI: 10.1080/13642987.2011.569195
- Hellinger, D. (2011). *Obama and the Bolivarian Agenda for the Americas*. Latin American Perspectives. DOI: 10.1177/0094582X11406209
- Holsti, K. (2010). *Exceptionalism in American foreign policy: Is it exceptional?* University of British Columbia.
- Krut, R. (1997). *Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making*. United Nations Research Institute for Social Development.
- Lander, E. (2002). *El papel del gobierno de los EE.UU. en el golpe de estado contra el presidente Chávez. Una exploración preliminar*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110213092706/2lander.pdf>
- Lawson, M. & Epstein, S. (2019). *Democracy Promotion: An Objective of U.S. Foreign*

Assistance. Congressional Research Service.

- Lazarus, J. (2014). *Contesting the hegemony of democracy promotion: towards the demos*. Critical Policy Studies, 8:1, 41-60. DOI: 10.1080/19460171.2014.883856
- Lean, S. (2007). *Democracy Assistance to Domestic Election Monitoring Organizations: Conditions for Success*. Democratization. 14:2, 289-312, DOI: 10.1080/13510340701245835
- Lindsay, R. (2005). *Exporting Gas and Importing Democracy in Bolivia*. NACLA Report on the Americas, 39:3, 5-11. DOI: 10.1080/10714839.2005.11722346
- Lipset, S.M. (2000). *El excepcionalismo norteamericano. Una Espada de dos filos*. Traducción de Mónica Pinilla. Fondo de Cultura Económica.
- Löfflmann, G. (2015). *Leading from Behind – American Exceptionalism and President Obama’s Post-American Vision of Hegemony*. Geopolitics, 20:2, 308-332, DOI: 10.1080/14650045.2015.1017633
- López Contreras, R. (2012). *Evolución de la Política Exterior de los Estados Unidos de América para Medio Oriente; de un enfoque militarista a uno democratizador. Perspectivas de cambio frente a la crisis política en el norte de África. Período 2001-2011. Casos: Libia y Yemén*. (Tesis de grado). <http://ri.ues.edu.sv/2640/1/Evoluci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Exterior%20de%20los%20Estados%20Unidos%20de%20Am%C3%A9rica%20para%20Medio%20Oriente%3B%20de%20un%20enfoque%20militarista%20a%20uno%20democratizador..pdf>
- Marenin, O. (1998) *United States police assistance to emerging democracies*. Policing and Society. 8:2, 153-167. DOI: 10.1080/10439463.1998.9964786
- Martínez González, M. (2015). *La naturaleza política y la relación con la estructura internacional como factores decisivos en la diferenciación de la política exterior de Estados Unidos y de la Unión Europea, (del 11 de septiembre de 2001 -20 de enero de 2009)*. (Tesis doctoral). Recuperado de <http://eprints.ucm.es/28091/1/T35642.pdf>
- McFaul, M. (2004). *Democracy promotion as a world value*. The Washington Quarterly, 28:1, 147-163. DOI: 10.1162/0163660042518189
- McGann, J. & Johnstone, M. (2005). *The Power Shift and the NGO Credibility Crisis*. Brown Journal of World Affairs
- Miller, L. (2012). *Democratization and Democracy Promotion: Trends, Theories, and Practices en Democratization in the Arab World*.
- Miranda, R. (2005). *La política exterior argentina como objeto de estudio. Un enfoque, algunas pistas*. Instituto de Relaciones Internacionales
- Mitchell, A. (2016). *The Democracy Promotion Paradox*. Washington: Brookings Institution Press

- Morgenthau, H. (1948) *Politics Among Nations*.
- National Endowment for Democracy. (2006). *2005 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2005-annual-report>
- N.E.D. (2007). *2006 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2006-annual-report>
- N.E.D. (2008). *2007 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2007-annual-report>
- N.E.D. (2009). *2008 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2008-annual-report>
- N.E.D. (2010). *2009 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2009-annual-report>
- N.E.D. (2011). *2010 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2010-annual-report>
- N.E.D. (2012). *2011 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2011-annual-report>
- N.E.D. (2013). *2012 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2012-annual-report>
- N.E.D. (2014). *2013 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2013-annual-report>
- N.E.D. (2015). *2014 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2014-annual-report>
- N.E.D. (2016). *2015 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2015-annual-report>
- N.E.D. (2017). *2016 Annual Report*. <https://www.ned.org/publications/2016-annual-report>
- Obama, B. (2008). *Remarks to the Cuban American National Foundation in Miami, Florida*. The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/278124>
- Office of Inspector General (2002). *A review of U.S. Policy Toward Venezuela November 2001-April 2002*. United States Department of State and the Broadcasting Board of Governors. <https://www.stateoig.gov/system/files/13682.pdf>
- Office of Inspector General (2002). *Semiannual Report to the Congress*. United States Department of State and the Broadcasting Board of Governors. <https://www.stateoig.gov/system/files/16022.pdf>
- Plattner, M.F. (2015). *Is Democracy in Decline?* *Journal of Democracy* 26(1), 5-10. DOI: 10.1353/jod.2015.0014.
- Poppe, A. (2018). *Democracy Promotion under the Current US Administration*. Peace

- Research Institute Frankfurt.
- Poppe, A. (2019). *Harmony and Resilience: US Democracy Promotion's Basic Premises*. Foreign Policy Analysis. DOI: 10.1093/isafpa/ory017
 - Poppe, A. (2010). *Whither to, Obama? U.S. democracy promotion after the Cold War*. Peace Research Institute Frankfurt.
 - Powell, C. (2015). *La política exterior y de seguridad de Barack Obama: ¿Hacia un nuevo paradigma geopolítico estadounidense?* Real Instituto Elcano
 - Ribeiro Hoffmann, A. (2019). *Negotiating normative premises in democracy promotion: Venezuela and the Inter-American Democratic Charter*. Democratization. DOI: 10.1080/13510347.2019.1576033
 - Rieffer, B.A.J. & Mercer, K. (2005). *US democracy promotion: The Clinton and Bush administrations*. Global Society, 19:4, 385-408.
 - Romero, C.A. (2010). *Las relaciones económicas y comerciales entre Venezuela y Estados Unidos (1994-2009): de socio "confiable" a socio "necesario"*. Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos.
 - Romero, C.A. (2006). *Venezuela y Estados Unidos: ¿Una relación esquizofrénica?* Revista Nueva Sociedad. ISSN: 0251-3552.
 - Sabatini, C. (2002). *Whom do international donors support in the name of civil society?* Development in Practice, Volume 12, Number 1.
 - Sanahuja, J.A. (2019). *La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa*. Centro de Educación e Investigación para la Paz. ISSN: 2174-3665
 - Sánchez Rechy, R. (2006). *Las Doctrinas de Política Exterior de Estados Unidos y su Influencia en el Desarrollo y Consolidación del Poderío Estadounidense*. (Tesis de grado). Universidad de las Américas Puebla.
 - Schenoni, L.L. & Mainwaring, S. (2018). *US hegemony and regime change in Latin America*. Democratization. DOI: 10.1080/13510347.2018.1516754
 - Scott, J.M. & Carter, R.G. (2015). *Promoting democracy in Latin America: foreign policy change and US democracy assistance, 1975–2010*. Third World Quarterly. DOI: 10.1080/01436597.2015.1108824
 - Scott, J.M. & Steele C. (2005). *Assisting democrats or resisting dictators? The nature and impact of democracy support by the United States National Endowment for Democracy, 1990–99*. Democratization, 12:4, 439-460, DOI: 10.1080/13510340500225947
 - Sedaca, N.B. & Bouchet, N. (2014). *Holding Steady? US Democracy Promotion in a Changing World*. Chatham House.
 - Song, D-H. & Hong, C. (2014). *Toward "The Day After"*. Critical Asian Studies, 46:1,

39-64. DOI: 10.1080/14672715.2014.863577

- Tentori, D. (2016). *El legado de Obama en América Latina*. Perspectivas, Revista de Ciencias Sociales
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2002). *FY 2003 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*.
- U.S.D.S. (2003). *FY 2004 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*.
- U.S.D.S. (2004). *FY 2005 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*.
- U.S.D.S. (2005). *FY 2006 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*.
- U.S.D.S. (2006). *FY 2007 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*.
- U.S.D.S. (2007). *FY 2008 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*.
- U.S.D.S. (2008). *FY 2009 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*.
- U.S.D.S. (2009). *FY 2010 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. (<http://www.state.gov/documents/organization/124072.pdf>)
- U.S.D.S. (2010). *FY 2011 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*. (<http://www.state.gov/documents/organization/137937.pdf>).
- U.S.D.S. (2011). *FY 2012 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*. (<http://www.state.gov/documents/organization/158268.pdf>).
- U.S.D.S. (2012). *FY 2013 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*. (<http://www.state.gov/documents/organization/185015.pdf>).
- U.S.D.S. (2013). *FY 2014 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*. (<http://www.state.gov/documents/organization/208291.pdf>).
- U.S.D.S. (2014). *FY 2015 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*. (<http://www.state.gov/documents/organization/224070.pdf>).
- U.S.D.S. (2015). *FY 2016 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Appendix 2*. (<http://www.state.gov/documents/organization/238221.pdf>).
- Tomassini, L. (1988). *El análisis de la Política Exterior*.
- Walker, C. & Aten, M. (2018). *A Challenge For Democracy*. Johns Hopkins University Press. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0001>
- White House (2010). *National Security Strategy*. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
- White House (2015). *National Security Strategy*.

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf

- Wiarda, H. (2009). *Smarter Democracy Promotion*. American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy, 31:5, 325-329. DOI: 10.1080/10803920903240254
- Wolff, J. & Wurm, I. (2011). *Towards a theory of external democracy promotion: A proposal for theoretical classification*. Security Dialogue. DOI: 10.1177/0967010610393551
- Wolff, J. (2015). *Power in Democracy Promotion*. Research Gate DOI: 10.1177/0304375415612269