

América Latina en el Consejo de Seguridad: juego de intereses entre Venezuela, Panamá y EEUU

La competencia entre Guatemala y Venezuela por ocupar el puesto correspondiente a América Latina en el Consejo de Seguridad de la ONU refleja el enfrentamiento entre Venezuela y EEUU en el ámbito hemisférico y la estrategia de Hugo Chávez de confrontación asimétrica con este país. La elección de Panamá como miembro no permanente del Consejo señala una derrota circunstancial de la política exterior de Chávez y asigna un papel de alta responsabilidad a este pequeño país. Independientemente del peso decisivo de los cinco permanentes con derecho de veto, las posiciones que asuma Panamá en el Consejo estarán sometidas a las tensiones impuestas por las diferencias entre Venezuela y EEUU.

Impulsada por el Gobierno de Hugo Chávez, la política exterior de Venezuela ha cambiado significativamente en los últimos ocho años. Por un lado, ha perdido algunos de los componentes descolantes que la caracterizaron durante décadas de gobiernos democráticos, como su identificación con un modelo de democracia y con posiciones prooccidentales fuertemente marcadas por sus vínculos comerciales con EEUU, principal destino de sus exportaciones petroleras. Por otro, ha reforzado la utilización del petróleo como un recurso fundamental de esta política en un mundo ávido de energía, y ha empleado los recursos procedentes de la explotación de hidrocarburos para profundizar un protagonismo presidencial que ya había emergido en etapas anteriores.¹ Además de estos cambios, la política exterior venezolana ha modificado sustancialmente sus objetivos prioritarios para convertir al país en un actor relevante en el ámbito hemisférico, regional y mundial.²

Andrés Serbin es director del Centro de Estudios Globales y Regionales de Argentina (CEGRE) y profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Su último libro es *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003

¹ Andrés Serbin, "Cuando la limosna es grande... El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera", *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2006, N° 205.

² Carlos Romero, *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Ediciones B, Caracas, 2006.

Gran parte de esta reorientación se basa en la apreciación geopolítica de Chávez de la dinámica mundial, que enfatiza los equilibrios de poder, el uso de los recursos naturales para imponer la primacía de las naciones en el sistema internacional y el desarrollo de capacidades militares para mantenerla. Esta visión ha reemplazado gradualmente los enfoques anteriores, centrados en la integración regional, el comercio multilateral y la cooperación internacional. La actual estrategia se refuerza, adquiriendo un creciente componente ideológico, a partir del frustrado golpe de Estado del año 2002, y asume un carácter más perfido desde finales de 2004, cuando se inaugura “una nueva etapa, el ‘nuevo mapa estratégico de la Revolución Bolivariana’”,³ con la definición de una serie de objetivos como ejes de la política exterior. Consecuentemente, la promoción de un mundo multipolar que se contraponga al unilateralismo y la hegemonía estadounidense, la necesidad de una guerra asimétrica contra esta hegemonía y la configuración de distintas alianzas tanto en el ámbito continental como en el global, son elementos fundamentales en la construcción de un proyecto bolivariano a escala mundial y en el rediseño de la geopolítica global. Bajo esta perspectiva, junto con la identificación de cinco polos de poder en el planeta –Europa, Asia, África, Norteamérica y Suramérica– y de la India y China como actores e interlocutores relevantes, se consolidan relaciones con países como Libia, Argelia, Nigeria y Suráfrica, y se fortalecen las alianzas con los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).⁴ En el ámbito regional se privilegia el eje Caracas-Brasilia-Buenos Aires y se promueve la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), en estrecha asociación con Cuba y posteriormente con Bolivia, para contrarrestar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la influencia de EEUU en la región. Evidentemente, la promoción del ALBA viene de la mano de la utilización de los abundantes recursos petroleros y fiscales que posee el país y del lanzamiento, con diferente suerte, de iniciativas de asistencia y cooperación energética como Petrocaribe, Petroandina y Petrosur.⁵

La promoción de un mundo multipolar y la diversificación del comercio internacional de Venezuela (fuertemente dominado por las exportaciones de petróleo al mercado estadounidense) es también una estrategia para enfrentar a EEUU. A ello se suma la adquisición de armamento procedente de Rusia, Bielorrusia, Brasil y España, que contribuye a generar fuertes desequilibrios subregionales.⁶ La compra, en particular, de 100.000 rifles AK-47 a Rusia y el reacondicionamiento de la empresa venezolana que suministra la munición es preocupante en una región donde este tipo de armamento es utilizado principalmente por la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las Fuerzas

³ Edmundo González Urrutia, “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, *Nueva Sociedad*, N° 205, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2006.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Andrés Serbin, 2006, *op. cit.*

⁶ “With friends like these”, *The Economist*, 31 de agosto de 2006.

Armadas Revolucionarias (FAR) en Cuba, y donde el tráfico ilegal de armas se ha incrementado significativamente en los últimos años.

Chávez consideró que el eventual acceso de Venezuela a uno de los puestos no permanentes del Consejo de Seguridad reforzaría su influencia y serviría de plataforma para cuestionar y atacar las políticas estadounidenses

Evidentemente, Chávez consideró que el eventual acceso de Venezuela a uno de los puestos no permanentes del Consejo de Seguridad reforzaría su influencia y protagonismo internacional, contribuiría a la implementación de sus objetivos y, sobre todo, serviría de plataforma para cuestionar y atacar las políticas estadounidenses.

Pese a la existencia de un consenso tácito en el Grupo de Países Latinoamericanos y Caribeños (GRULAC) sobre la candidatura de Guatemala para sustituir a Argentina en octubre de 2006, Chávez desplegó una intensa campaña para promocionar la candidatura de su país a través de una serie de visitas a diversos países y de la utilización de los recursos petroleros para ganar adhesiones y aliados.⁷

La campaña para el Consejo de Seguridad

Para lograr su propósito, el presidente venezolano viajó a Rusia, China, Irán, Bielorrusia, Vietnam y Siria en los meses precedentes, e incluso consideró la posibilidad de visitar Corea del Norte. También utilizó la XIV Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, celebrada en septiembre de 2006 en La Habana, para, con el apoyo de Cuba, conseguir que los países asistentes respaldasen a Venezuela como adalid y vocero de los países del Sur. Tampoco dudó en asistir a la Cumbre de la Unión Africana con el mismo objetivo, y en obtener el respaldo de los países de la Liga Árabe.

El activismo de Chávez en la esfera internacional y la proliferación de acuerdos de asistencia o cooperación energética parecían dar sus frutos: mientras que la mayoría de los países de América del Sur y el Caribe prometían su apoyo a la candidatura de Venezuela, Guatemala, marcada por su déficit en materia de derechos humanos y por la disputa territorial con Belice –si bien podía contar a su favor con la experiencia de implementar un pro-

⁷ Andrés Serbin, 2006, *op. cit.*

ceso de paz relativamente exitoso—, sólo conseguía en la región el respaldo de los países centroamericanos y de algunos andinos que, como Perú, sostenían que había existido una fuerte ingerencia de la política bolivariana en sus asuntos internos. A esto habría que agregar, como factor de peso, la discreta campaña que promovió EEUU a favor de Guatemala para contrarrestar las aspiraciones de Chávez, y que se basó en la apuesta por el canciller guatemalteco Gert Rosenthal, de amplia trayectoria en los ámbitos multilaterales.

El discurso que pronunció Chávez en la 61 Asamblea General de Naciones Unidas a finales de septiembre de 2006 jugó en su contra. Los excesos verbales y el histrionismo en su ataque personal al presidente George W. Bush alejaron a algunos países que habían comprometido su apoyo. Por otro lado, países como Chile, que también se habían decidido a respaldar a Venezuela, fueron obligados, a raíz de declaraciones irritantes por parte del embajador venezolano en Chile, a abstenerse en la votación.

El 16 de octubre se iniciaron las votaciones. Después de 47 rondas, en las que Guatemala obtuvo más votos que Venezuela (excepto en la sexta ronda, en la que venció Venezuela), ninguno de los candidatos había alcanzado los dos tercios necesarios para ser elegido y sustituir a Argentina en uno de los dos puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad correspondientes al grupo latinoamericano y caribeño (el otro estará ocupado por Perú hasta el próximo año). Sólo existe un precedente de una competencia tan reñida: en 1979 Colombia y Cuba atravesaron 154 rondas sin lograr los dos tercios y México fue elegido como candidato de consenso para superar el *impasse*.⁸

El estancamiento se hizo evidente y Venezuela ofreció ceder su candidatura a Bolivia, oferta que ésta aceptó. Sin embargo, Venezuela se retractó e intentó de nuevo reunir los votos necesarios en otra ronda frustrada. Paralelamente, diversos países latinoamericanos como República Dominicana y Panamá empezaron a emerger como candidatos para salvar la crisis. El primero declinó la oferta, pero Panamá la aceptó, convirtiéndose sorpresivamente en el principal candidato.

Tras algunas inquietudes planteadas por los países del Caribe, que aducían que no habían sido consultados al respecto, el GRULAC aprobó finalmente la candidatura panameña. El 7 de noviembre, con 164 votos a favor, Panamá alcanzó los dos tercios necesarios entre los 192 miembros de la Asamblea para asumir el puesto rotativo en el Consejo de Seguridad. Venezuela obtuvo 11 votos, Guatemala cuatro y Barbados uno.

⁸ Paradójicamente, Cuba también contaba con el apoyo del Movimiento de Países No Alienados, que presidía en aquel momento y cuya cumbre más reciente se había realizado en La Habana. Sin embargo, la invasión soviética de Afganistán y el apoyo a la URSS, aunque reluciente, de Cuba le hizo perder un importante número de votos. La isla se presentó nuevamente al año siguiente y perdió después de 23 rondas de votación. En 1990 Cuba logró acceder al Consejo de Seguridad.

Además de las acusaciones mutuas entre EEUU y Venezuela, y de una serie de incidentes posteriores –incluida la detención del canciller venezolano en el aeropuerto de Miami–, la elección evidenció la polarización entre ambos países y un enfrentamiento que arrastró a muchos miembros de la ONU. En todo caso, el proceso en sí abre algunos interrogantes. ¿Hasta qué punto ocupar un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad tiene, frente al poder de veto de los cinco permanentes, alguna relevancia política? Después de esta reñida competencia por el puesto, ¿cuál va a ser el papel de Panamá en medio de esa polarización?

Más allá de una discusión sobre la efectiva influencia que un país puede adquirir como miembro no permanente en las decisiones del Consejo de Seguridad, este puesto puede ser una plataforma que, en el caso de Chávez, podría haber reforzado una política exterior basada en los recursos petroleros y orientada a transformar el mapa geopolítico regional y mundial, y contribuido a reforzar la presencia de Venezuela tanto en las esferas intergubernamentales como en los medios de comunicación. Pero hay que detenerse en la segunda pregunta para evaluar el rol que puede asumir en este contexto un pequeño país latinoamericano que, sin embargo, ya ha ocupado esta posición en otras cuatro ocasiones.

El rol de Panamá: ¿una de cal y una de arena?

En junio de 2006, pocos meses antes de las elecciones, Chávez viajó a Panamá invitado por el presidente Martín Torrijos para participar en la sesión especial de la Asamblea Nacional de Panamá con ocasión del 180 aniversario del Congreso Anfictiónico.⁹ Durante su estancia firmó un acuerdo de cooperación energética entre los dos países de cinco años de duración; prometió instalar una refinería que permitiría procesar 150.000 barriles diarios de petróleo y garantizó la colaboración de Venezuela en la modernización del oleoducto transistmico que conecta al Pacífico con el Atlántico. Este último punto ya fue tratado en una visita oficial venezolana de alto nivel en enero de ese mismo año. Entonces se discutió la posibilidad de reacondicionar el poliducto Petroterminales de Panamá, revirtiendo su flujo desde el Atlántico hacia el Pacífico para enviar 800.000 barriles diarios de petróleo. La iniciativa de Venezuela pretendía, esencialmente, asegurar el flujo de hidrocarburos hacia China, como parte de su estrategia de diversificar el comercio internacional y estrechar vínculos con una economía en expansión y de creciente incidencia mundial. (Sin embargo, el crudo venezolano no puede ser procesado por las refinerías chinas sin un previo y costoso proceso de modernización).

⁹ En 1826, Simón Bolívar convocó la celebración del Congreso Anfictiónico en Panamá con el propósito de consolidar y completar el proceso de independencia de América Latina (N. de la Ed.).

La
elección de
Panamá
fue
manejada
en secreto
para
proteger
sus
relaciones
con EEUU
y Venezuela

En las relaciones de Panamá con EEUU pesan dos elementos importantes. Por un lado, las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC), suspendidas en enero de 2006 pese a un avance que cubría prácticamente el 98% de los temas fundamentales. Uno de los obstáculos para cerrar el acuerdo ha estado vinculado a regulaciones de la política fitosanitaria local panameña, pero recientemente se ha superado con la creación de la Autoridad de Sanidad de Alimentos. No obstante, las negociaciones pueden no concretarse si la segunda y última ronda se demora y el TLC no llega a ser aprobado por el Congreso de EEUU antes del final de 2006.¹⁰ En este país, los cambios recientes en la composición de ambas cámaras, con una abrumadora victoria de los demócratas, ponen en peligro la aprobación. Además, gran parte del intercambio comercial actual entre ambos países depende de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), que caduca en 2007. Por eso a Panamá le urge superar el estancamiento y ultimar la ronda final de negociaciones antes de que finalice 2006. Después de su elección como miembro no permanente del Consejo de Seguridad –Panamá asume el puesto el 1 de enero de 2007– parecía que el acuerdo estuviera a punto de concretarse.¹¹

El segundo obstáculo remite al capítulo del TLC, aún en negociación, sobre compras gubernamentales, que ampara la participación de empresas estadounidenses en la ampliación del Canal de Panamá. Ésta consiste en la construcción de un tercer grupo de esclusas que permitiría el paso de más y mayores barcos e impediría que la actual vía interoceánica (principal recurso de la economía panameña) quedara obsoleta. Además, la ampliación daría un gran impulso económico a Panamá, al generar unos 6.750 empleos directos y más de 35.000 indirectos y posibilitar el desarrollo de importantes servicios conectados al Canal, como puertos, banca, zonas francas y turismo residencial. Existen indicios de que el banco de EEUU Wachovia está interesado en la financiación de la ampliación, y de que la compañía Halliburton, Kellogg, Brown and Root, vinculada al vicepresidente Dick Cheney, aspira a quedarse con una parte sustantiva de los contratos de construcción.

¹⁰ En su visita a Panamá tras la Cumbre de Mar del Plata en noviembre de 2005, George W. Bush afirmó que “EEUU y Panamá están cerca de firmar un acuerdo de libre comercio” y mostró su apoyo a la ampliación del Canal. En “Bush supports enlarging Panama Canal”, *Associated Press*, 7 de noviembre de 2005.

¹¹ “EEUU busca consenso para aprobar TLC con Panamá”, *Panamá América*, sección Finanzas, jueves 30 de noviembre de 2006, p. 1.

No es casual, por tanto, que la sorpresiva elección de Panamá fuera manejada en secreto para no enturbiar sus relaciones con EEUU y Venezuela. Tampoco es casual la visita a Panamá, pocos días antes de la decisión, de John Maisto, el embajador de EEUU ante la Organización de Estados Americanos (OEA).¹² El presidente Martín Torrijos comentó la elección de Panamá desde México, donde se encontraba en un congreso, y señaló que su país serviría “para unir posiciones” entre los países de América Latina y el Caribe.¹³ Paralelamente, el canciller panameño Samuel Lewis Navarro afirmó que este nombramiento “contribuiría al equilibrio político del mundo” y no afectaría a la neutralidad del Canal.¹⁴ En declaraciones similares, altos representantes panameños enfatizaron el rol de bisagra de su país entre América del Norte y América del Sur. En este sentido, todo apunta a que Panamá tenderá a asumir un papel equilibrado en sus intervenciones en el Consejo de Seguridad.

Sin embargo, la realidad es que, pese a su experiencia previa en este órgano y su trayectoria en la recuperación del Canal, Panamá aparece como un país altamente vulnerable a las presiones externas, y esa vulnerabilidad puede agudizarse cuando se produzcan las votaciones decisivas en el Consejo. No obstante, para enfrentar estas presiones cuenta la experiencia de conciliación y de construcción de consensos que caracteriza a la diplomacia panameña desde el largo proceso de negociación del Tratado Torrijos-Carter. En cualquier caso, en las decisiones pesará la importancia que se otorgue a los elementos señalados anteriormente: las aspiraciones venezolanas de liderar una nueva geopolítica regional y mundial utilizando sus recursos y sus ingresos petroleros, y los intereses estratégicos y empresariales de EEUU en la preservación de la neutralidad del Canal de Panamá y en su futura ampliación.

¹² Carlos Sánchez, “Riesgos de Panamá en el Consejo de Seguridad”, 7 de noviembre de 2006. En: www.opinapanama.com

¹³ Cable EFE, jueves 9 de noviembre de 2006.

¹⁴ Cable DPA, 2 de noviembre de 2006.