



# El retorno ruso: la política rusa hacia América Latina y el Caribe después del fin de la Guerra Fría

Vladimir Rouvinski

## El Retorno Ruso

La Guerra Fría de la segunda mitad del Siglo XX puede ser descrita como un estado de tensión permanente entre dos grandes superpotencias ejerciendo su poder en un mundo bipolar, caracterizado por el antagonismo ideológico, la carrera armamentista y la incidencia global de las superpotencias en distintas esferas políticas, sociales y económicas alrededor de todo el mundo. En este contexto, no cabe duda de que, durante la Guerra Fría, la región de América Latina y el Caribe ha sido una parte importante de la rivalidad entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, donde las políticas exteriores de los países latinoamericanos y caribeños tenían que ser diseñadas teniendo en cuenta las realidades del mundo bipolar, incluso de aquellos países que optaron por la búsqueda de una vía alternativa a la pertenencia a uno u otro de los dos bandos.

Con el colapso de la Unión Soviética en los finales de 1991, el nuevo liderazgo ruso perdió el interés a la región. Por un lado, enfrentando la descomunal tarea de transformar una economía socialista planificada en una economía capitalista de mercado y experimentando un déficit de recursos tangibles de manera constante, el primer gobierno de Boris Yeltsin, en términos prácticos, dejó de prestar atención a América Latina y el Caribe. El fin de la ayuda soviética a Cuba obligó a Fidel Castro a declarar un periodo “especial” en la isla, mientras el comercio ruso con la región cayó de manera dramática. En otro aspecto de las relaciones, si bien Moscú conservó sus embajadas y otras oficinas diplomáticas e, incluso, entró, en calidad de estado observador a la Organización de los Estados Americanos, sus actividades se redujeron a una rutina, sin muchas novedades, contribuyendo a la construcción de una Rusia débil y con poca iniciativa en la arena internacional.

La situación, sin embargo, cambiaría en la segunda mitad de la década de los noventa. Hubo dos razones por las cuales se produjo este cambio, que puede verse como el comienzo del “regreso” ruso a la región. Una tiene que ver con la aparición de las primeras señales de que Rusia había comenzado una revisión de su postura internacional, aunque Moscú la estaba haciendo – en este entonces – de una manera tímida y poco decisiva. En América Latina, los intentos de cambio se pudieron evidenciar con la visita, en 1997, del Ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Evgueni Primakov. La gira por varios países latinoamericanos del ministro Primakov significó el primer intento de la Rusia post-soviética de buscar oportunidades para establecer vínculos más fuertes con América Latina en la búsqueda de una alternativa para los arreglos globales en un sistema internacional dominado por los Estados Unidos y sus aliados. La visita de Primakov deja, sin embargo, un legado importante para la actual política rusa hacia América Latina y el Caribe, debido a que, por un lado, una parte importante de las elites rusas contemporáneas comparte la visión de Primakov sobre el rol de Rusia en la arena internacional, y, por otro, porque las alianzas que intentaba construir Primakov en América Latina revelaron que, a pesar de que ya no se trataba de una rivalidad bajo la lógica bipolar como era el caso de los tiempos de la Guerra Fría, a Moscú – de nuevo – le interesaba acercarse a los gobiernos que entraron en desacuerdo con Washington.

La otra razón del renovado interés ruso hacia América Latina y el Caribe en la segunda mitad de la década noventa era el sueño de las empresas rusas de conquistar los mercados de la región. Algunas de las empresas – sobre todo aquellas herederas de las grandes empresas soviéticas en los sectores energético e industrial – aspiraron poder recuperar las oportunidades que tenían durante los tiempos de la URSS utilizando las experiencias y experticias previas. Otras, sobre todo las nuevas empresas privadas del sector energético – consideraron los mercados latinoamericanos más accesibles que los mercados de otros países, y comenzaron a aumentar su incidencia de manera notable. En un principio, para ambos sectores, las perspectivas parecieron prometedoras, y el comercio de Rusia con los países de América Latina y el Caribe mostró algunos signos de recuperación con respecto a los niveles que se registraron antes de la caída de la URSS. No obstante, con el crecimiento de la presencia de las empresas chinas en la región, muchas de las empresas rusas han fracasado en competir con el gigante asiático y se vieron obligadas a abandonar esta parte del mundo. Las que se quedaron, en su mayoría, son las grandes empresas estatales, en los sectores energético e industrial-militar, con vínculos muy estrechos con el gobierno ruso. Éste escenario se debe a que el nuevo rumbo en las relaciones de Rusia con América Latina y el Caribe y un verdadero regreso ruso a la región, en términos de la política internacional, no se puede separar de los cambios más amplios en la política exterior rusa y la llegada de Vladimir Putin, en 2000, a la presidencia de Rusia.

## **América Latina y el Caribe para la Rusia de Putin**

El cambio del rumbo de la política exterior rusa bajo el gobierno de Putin no fue inmediato. No obstante, se puede identificar tres dimensiones claves del cambio que comienza producirse en los principios de la primera década del nuevo siglo. La primera es la búsqueda del reestablecimiento de las capacidades del Estado ruso para poder diseñar y llevar a cabo una política exterior que le permitiera al gobierno el logro de las metas establecidas, de acuerdo con los intereses nacionales, donde primaron los temas de seguridad para Rusia frente a las amenazas que puedan originarse en su vecindad geográfica, así como el sostenimiento de la paridad estratégica con las potencias globales. La otra es el uso, en el ámbito de la política doméstica, de los escenarios internacionales,

para el fortalecimiento de la imagen de un Estado ruso fuerte, específicamente, de su valor simbólico que contribuye a mantener altos los índices de popularidad de las autoridades rusas y asegura la continuidad del régimen político actual. La tercera dimensión es el reclutamiento, como una estrategia a largo plazo, de los aliados fuera del “extranjero cercano” ruso, que estuvieran dispuestos a participar en la construcción, incluso así fuere sólo retóricamente, de un orden internacional multipolar, distinto al actual, dominado por los Estados Unidos y sus aliados. En este último aspecto, el origen de la estrategia de la política exterior rusa actual se puede atribuir al legado que dejó la visión de Eugeni Primakov acerca de la actuación del país en la arena internacional.

En este contexto, para la Rusia de Vladimir Putin, el valor principal de América Latina y el Caribe es su proximidad geográfica con los Estados Unidos. Para una buena parte de las elites rusas que gobiernan el país hoy en día, la región latinoamericana y caribeña es el “extranjero cercano” de Washington. Debido a que las elites rusas consideran al territorio de la antigua Unión Soviética como el “extranjero cercano” y la vecindad más importante de Rusia, ellos creen que los intereses de Moscú en esta región deben ser tomados en consideración por todos los demás países. Adicionalmente, el gobierno ruso cree que los Estados Unidos ignora constantemente los intereses del Kremlin en esta parte del mundo y, por esta razón, los rusos están convencidos de que deben mantener su propia presencia en América Latina como una acción de reciprocidad. Adicionalmente, existe un consenso en Moscú frente a la incidencia rusa como una medida que ayuda a Rusia a negociar con Washington la incidencia estadounidense en los territorios vecinos de Rusia y otras regiones de interés ruso. Es desde esta perspectiva que se debe interpretar el hecho que en 2013 Moscú declaró que sus relaciones con América Latina eran de importancia “estratégica”.

Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta, que el concepto de reciprocidad, en el caso de América Latina y el Caribe, tiene múltiples manifestaciones. La primera es la muestra del potencial que tiene Rusia para poder contar con la presencia de sus fuerzas militares en un área geográfica que muchos de los tomadores de decisiones en los Estados Unidos todavía consideran como su “patio trasero”. Por ejemplo, durante las crisis en Georgia en 2008 y en Ucrania en 2014, el gobierno ruso se mostró molesto debido a la presencia de la Armada de los Estados Uni-

dos en el Mar Negro, así como por el apoyo brindado por Washington a Tbilisi y Kiev, y el llamativo, aunque breve, «alarde belicoso» de Rusia en América del Sur y Central en ese entonces puede explicarse por la lógica de reciprocidad: Moscú envió, por primera vez, sus aviones de guerra y barcos de la armada al Hemisferio Occidental justo después de la guerra ruso-georgiana de 2008, mientras que los indicios de una mayor cooperación militar con Nicaragua, Venezuela y Cuba coincidieron con el deterioro de la situación en Ucrania y la anexión de Crimea.

El otro punto para destacar es el siguiente: la noción del “extranjero cercano” se extiende mucho más allá de la idea de la reciprocidad militar: América Latina ocupa un lugar muy particular en un espectáculo político que se ofrece en el dominio político interno ruso. Hasta muy recientemente, la extraordinaria popularidad de Vladimir Putin en el país se debía principalmente a lo que muchos rusos consideraron como el logro más importante de su gestión: el restablecimiento del papel de Rusia como una potencia global. Adicionalmente, la narrativa correspondiente, que se comunica a través de los medios de comunicación controlados por el gobierno ruso, enfatiza que el proceso de la recuperación del debido papel de Rusia en la arena internacional está acompañado por las rivalidades y resistencias estadounidenses y sus aliados. En este sentido, las actividades rusas en América Latina brindaron a los medios de comunicación rusos oportunidades para presentar a Rusia como una potencia mundial en ascenso capaz de establecer su presencia incluso “bajo la propia nariz” de los Estados Unidos.

Durante de casi dos décadas después de la llegada al poder de Vladimir Putin, las visitas regulares de los presidentes rusos y otros altos funcionarios a América Latina y el Caribe, así como de sus homólogos a Rusia, reciben una cobertura destacada por los principales canales de televisión y la prensa rusas. Esta cobertura informativa se incrementó particularmente después de 2007<sup>1</sup>, cuando las declaraciones conjuntas de los políticos rusos y, por lo menos algunos de los políticos latinoamericanos, comenzaron a incluir referencias al papel decisivo que juega Rusia en la construcción de un nuevo orden político mundial. Con el desenlace de la crisis ucraniana y la participación directa de Rusia en el conflicto en Siria, los medios de comunicación controlados por el gobierno ruso a menudo informan sobre cómo los líderes latinoamericanos apoyan a la posición rusa.

## Rusia y la crisis en Venezuela

En vista de lo anterior, no cabe duda de que la crisis política actual en Venezuela se puede considerar como una clara muestra de que las relaciones entre Rusia y la región latinoamericana y caribeña han evolucionado hacia un complejo mosaico donde se evidencian los intereses de distintos actores y donde se puede identificar varios escenarios superpuestos.

La importancia de Venezuela, para Rusia, se debe al hecho de que, después del primer encuentro de Hugo Chavez con Vladimir Putin, en septiembre de 2000, y hasta el comienzo de la crisis política en el país bolivariano, luego del rechazo del segundo mandato de Nicolas Maduro, por la oposición venezolana y varios países, en los inicios de 2019, las relaciones bilaterales entre Venezuela y Rusia se transformaron en uno de los ejes más importantes de toda la política rusa hacia América Latina y el Caribe después del fin de la Guerra Fría. Las razones de peso, debido a los cuales Venezuela resultó ser el ancla rusa en la región, son las siguientes. En primer lugar, Vladimir Putin y Hugo Chavez coincidieron en sus visiones sobre el manejo de varios aspectos de las políticas internas en sus respectivos países, en particular, en cuanto a la concentración del poder en manos del ejecutivo, la drástica reducción de los espacios de la incidencia política para la oposición y el control del Estado sobre los sectores estratégicos de la economía entre otros. En pocas palabras, ambos coincidieron en su rechazo del modelo de organización política basada en los principios de la democracia liberal. En este sentido, y a diferencia de muchos otros escenarios internacionales para Moscú y Caracas, el desarrollo de las relaciones bilaterales ruso-venezolanas se caracterizaba por la ausencia, en su agenda, de los temas domésticos incómodos para ambos líderes. Al mismo tiempo, las relaciones con Venezuela resultaron inmensamente beneficiosas, incluso en términos del enriquecimiento personal, para una parte importante y políticamente poderosa de las elites rusas con vínculos con el complejo militar-industrial y el sector energético gracias a las ventas de armamento y otros contratos de cooperación técnico-militar, así como la apertura del sector energético venezolano a las empresas rusas, sobre todo, a “Rosneft”, manejada por Igor Sechin, una de las personas más cercanas a Vladimir Putin.

No obstante, el valor más sobresaliente de Venezuela, para la política exterior rusa, es la posibilidad del uso de la incidencia rusa en el país

desde la lógica de reciprocidad en las relaciones con los Estados Unidos. Por un lado, para el público ruso, el gobierno presenta a Venezuela como una pieza en la construcción de un nuevo orden mundial “multipolar”, liderado por Vladimir Putin, y como una evidencia clara de las capacidades de Rusia de hoy para ejercer su influencia en una región considerada “el extranjero cercano” de los Estados Unidos. Por otro lado, la presencia rusa en este país latinoamericano ofrece oportunidades de negociar, con Washington, otros temas de la agenda de las relaciones bilaterales ruso-estadounidenses, a saber, la crisis en Ucrania y el régimen de sanciones, la situación en Siria y otros. En este contexto, “ceder” Venezuela a los Estados Unidos, sin tener nada en retorno, ni siquiera se considera como una opción en Moscú. Desde esta perspectiva, el envío de los miembros de las fuerzas armadas regulares de Rusia a Venezuela (llamados “especialistas técnicos”) no solo marcó la presencia, por primera vez después de la crisis de los misiles en Cuba, de las tropas extranjeras de fuera del Hemisferio Occidental, sino que también obligó al gobierno de Donald Trump a buscar un cambio de su estrategia inicial hacia Venezuela reconociendo en Moscú un actor clave del escenario venezolano.

## **Retos y oportunidades de Rusia en América Latina el Caribe**

Durante las últimas dos décadas, la política rusa hacia la región está claramente marcada por la lógica de reciprocidad, con los Estados Unidos, tanto en sus aspectos tangibles, como en su dimensión simbólica. En la actualidad, cuando las relaciones entre Moscú y Washington se caracterizan por un creciente nivel de tensiones a escala global, el valor de América Latina y el Caribe, “el extranjero cercano” estadounidense en los ojos de las elites rusas, no se debe subestimar para la política exterior rusa. Rusia ha logrado regresar a esta parte de mundo, renovando su incidencia en distintos aspectos de la política y la economía latinoamericana y caribeña. Hoy en día, el gobierno de Vladimir Putin cuenta con una presencia diplomática en todos los países de la región, mientras que los ciudadanos rusos, por primera vez en toda la historia de las relaciones de Rusia con esta parte de mundo, pueden viajar sin visa a cualquier lugar de América Latina mientras que se incrementan las diásporas rusas. A pesar de los cambios del liderazgo en la mayoría de los países que manifestaron su apoyo a Rusia en la arena internacional en el

pasado reciente, el Kremlin ha logrado mantener estables las relaciones con los nuevos regímenes. De igual importancia, el hecho de que Rusia cuenta con una incidencia destacable de sus medios de comunicación, en el espacio informativo latinoamericano, le permite al país llevar a cabo una estrategia de comunicación exitosa, que apoya la búsqueda del logro de los objetivos de la política rusa en el Hemisferio Occidental.

Sin embargo, los retos que enfrenta el gobierno de Vladimir Putin, también son significativos. En cuanto a la crisis en Venezuela, los pocos aliados de Rusia en la región, así como otros países dentro y fuera de América Latina, están prestando una mayor atención a la actuación rusa. Aunque el costo de un posible abandono ruso del régimen de Nicolás Maduro debe medirse tomando en cuenta los ítems de la agenda global de gobierno de Vladimir Putin, los riesgos de “irse” de Venezuela, para la presencia rusa en América Latina a mediano y largo plazo, son altos. Debido a que Moscú no cuenta con recursos tangibles suficientemente amplios para poder utilizarlos y fomentar las alianzas en el exterior al estilo de la Unión Soviética, Rusia opta por el uso de su puesto de miembro permanente del Consejo de Seguridad, por los medios de comunicación y por el apoyo técnico-militar limitado. Y aunque, hasta el momento, la combinación de estas tres herramientas permitió al Kremlin el logro de sus objetivos inmediatos en el caso venezolano, estas mismas herramientas no parecen ser aptas para poder apoyar una estrategia de la política exterior sostenible a largo plazo. En otras palabras, sería muy apresurado argumentar que el retorno ruso a América Latina constituye el regreso de la Guerra Fría a la región. Somos testigos del nacimiento de un escenario distinto, cuyas dimensiones reales apenas están tomando forma y cuyo futuro depende, en una buena medida, de los desarrollos tanto dentro como fuera de la región.

## NOTAS

1. En su discurso en Múnich en 2007, en el marco de una conferencia sobre la seguridad, Vladimir Putin argumentó que un orden unipolar (dirigido por Estados Unidos) era inaceptable en el mundo moderno. <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>