

LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA HACIA AMÉRICA LATINA

Por María José Pérez del Pozo*

* María José Pérez del Pozo es Doctora en Ciencias de la Información. Profesora Contratada Doctora de la Facultad de Ciencias de la Información de la UCM, donde imparte la asignatura de Relaciones Internacionales en Europa Central y Oriental. Directora del Curso "Terrorismo y Medios de Comunicación" de la Escuela Complutense de Verano (UCM). Recientemente ha publicado: "El marco político de los medios de comunicación en Rusia" en la Revista Internacional de Comunicación "Ámbitos", así como el capítulo: "La crisis de la Europa del Este y de la Unión Soviética. Los cambios geopolíticos en la Europa central y oriental" en el libro de Historia de las Relaciones Internacionales, Editorial Ariel, 2009.

Introducción

A principios de diciembre de 2008, el Primer Ministro ruso, Vladímir Putin, hacía las siguientes declaraciones en una cadena rusa de televisión: “Rusia no necesita hoy en día establecer bases permanentes en Venezuela o Cuba. En caso de necesidad, tendremos acceso a los puertos de esos países, para que nuestros barcos puedan aprovisionarse de alimentos y carburante”¹. Con esta reacción, Putin salía al paso de las repercusiones internacionales provocadas por los ejercicios militares que venían realizando en el Caribe desde el mes de septiembre fuerzas rusas y venezolanas. Las maniobras navales y aéreas fueron acompañadas de una intensa actividad diplomática a lo largo del año en todos los frentes: desde la visita oficial del Presidente Hugo Chávez a Moscú, en julio, con ciertos réditos comerciales; el viaje a Venezuela del Vicepresidente del gobierno ruso, Igor Sechin, al frente de una delegación de empresarios, a mediados de septiembre, que suscriben varios acuerdos de cooperación industrial, agrícola, tecnológica y militar; la gira, a finales de noviembre, del Presidente Medvedev, por varios países de América Latina; y en diciembre, como colofón, el Secretario de Estado para Asuntos Hemisféricos de Estados Unidos viaja a Moscú para discutir “la participación activa de los países latinoamericanos en los procesos económicos globales”².

Todos estos movimientos, acompañados del inefable marketing que lleva a cabo el Presidente Chávez y la presencia internacional de una Rusia desafiante para Occidente y en creciente observación tras la guerra con Georgia, el pasado mes de agosto, han propiciado una interpretación que trata de reeditar, de forma un tanto forzada, la comparación histórica con los movimientos soviéticos y norteamericanos durante la guerra fría en el continente americano. Sin embargo, al analizar las áreas prioritarias de la política exterior rusa -contemplando tanto

¹ AFP, 4 de diciembre de 2008.

² Texto del comunicado del Ministerio Ruso de Relaciones Exteriores, recogido por la Redacción BBC Mundo, 22 de diciembre de 2008.

los aspectos de seguridad como los económicos-, América Latina ocupa un lugar secundario, frente a la importancia de las relaciones -no siempre ausentes de conflicto- con Estados Unidos, la Unión Europea, los principales países asiáticos o “el extranjero próximo” comprendido por las antiguas repúblicas de la URSS.

Dimensiones de las relaciones exteriores

La presencia rusa en esta nueva área geoestratégica responde fundamentalmente, como otras decisiones de política exterior, a necesidades domésticas, es decir, al mantenimiento de un esquema cerrado y centralizado del poder, personalizado en unas elites que necesitan retroalimentarse para perpetuarse. El ejercicio de la política exterior no responde, por tanto, a elaboradas y consensuadas cuestiones de Estado, sino a intereses más o menos espurios de un núcleo dirigente muy reducido que legitima su poder mediante la creación de amenazas. De esta forma, las actividades en América Latina sirven, por un lado, a una necesidad de hacer valer el poder económico de Rusia, tejiendo una red de relaciones comerciales, tecnológicas, industriales o militares con los socios más solventes de América Latina -a excepción de Cuba-. Por otro lado, responde a una manifestación de una política exterior independiente -de gran aceptación entre la opinión pública y los oficiales rusos-, que busca sus propios intereses por encima de la corrección política o de cierta subordinación a Occidente, por lo que hay una dimensión de provocación en la actitud soviética, que ha sido hábilmente dosificada por los medios de comunicación, ansiosos por buscar coordenadas del pasado que ayuden a interpretar datos del presente.

Para América Latina, concretamente para Brasil, Venezuela, Bolivia y Chile, la relación presenta varios aspectos económicos positivos, sin descartar los réditos políticos internos que pueden obtener algunos de estos gobiernos. Desde el punto de vista de la cooperación internacional, se busca una mayor y más diversificada presencia en el mercado económico mundial, especialmente para

economías en expansión como la brasileña; sirve también para introducir cierto equilibrio frente a la histórica dominación norte-sur en las relaciones continentales; por otro lado, la aportación tecnológica y militar que Rusia puede proporcionar a estos países es también considerable. En el caso de Venezuela y Bolivia, además, las relaciones con Rusia han dado lugar a la creación de consorcios para la producción de gas y petróleo en el continente: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Gazprom han firmado un acuerdo que permite a la empresa rusa participar en la explotación de los hidrocarburos bolivianos; las dos empresas, junto a la francesa Total, deciden, el pasado mes de septiembre, crear una sociedad mixta encargada de la perforación de pozos de gas en el sureste boliviano con una inversión prevista de 4.500 millones de dólares. Los mismos intereses económicos y energéticos están presentes en las relaciones con Venezuela, donde las empresas Rosneft, TNK-BP, Surgunefgaz, Gazprom y Lukoil se asociarán a la venezolana PDVSA para intervenir en proyectos conjuntos de energía con otros países de la región como Brasil, con una aportación inicial de 10.000 millones de dólares. Se prevén también otros proyectos conjuntos ruso-venezolanos como la creación de una central nuclear, plantas de aluminio -con participación de la RusAL, la segunda mayor compañía de aluminio del mundo- y refinerías de petróleo. La colaboración militar entre Rusia y Venezuela viene desarrollándose ya desde 2005, ante las dificultades del país sudamericano para acudir a otros mercados internacionales; en el marco de estos contratos, que han alcanzado un valor de más de 5.000 millones de dólares, las empresas rusas suministran desde fusiles automáticos Kalashnikov, tanques, radares, helicópteros, aviones Sujhoi-30, hasta sistemas de defensa antiaérea, aviones militares de transporte y varios submarinos, entre otros equipamientos. En una fase menos expansiva parecen encontrarse las relaciones comerciales con Chile; tras haberse celebrado varias reuniones de Comisiones Intergubernamentales de Comercio y Cooperación Económica, la visita en 2009 de Michelle Bachelet a Rusia parece que servirá para alcanzar acuerdos más

estrechos. Las relaciones ruso-brasileñas por su parte tienen un componente diplomático diferencial puesto que ambos países forman parte de los llamados BRIC (Brasil, Rusia, India y China) -término acuñado en 2001 por un economista de Goldman Sachs para agrupar a los fondos que se invertían en esos países-, caracterizados por economías de fuerte empuje, con una participación superior al 10% en el PIB mundial, que están presentes a diferentes niveles en la economía global. En la visita de Medvedev a Brasil del pasado noviembre se acordó la celebración de la primera cumbre de los BRIC en Rusia en 2009, y se firmaron acuerdos de colaboración tecnológica sobre prospección de uranio, investigación sobre utilización pacífica de energía nuclear y la construcción de reactores atómicos con tecnología rusa. Hay que destacar también la más que probable presencia de Gazprom en Brasil a lo largo de 2009.

En el caso de Cuba, las relaciones entre ambos países están marcadas por reminiscencias históricas, ante la evidente superación de las sintonías político-ideológicas. La decisión de Putin de cerrar la base de Lourdes en Cuba -sin consultar a este gobierno- en el año 2001, junto a la base de Vietnam de Cam Rahn, como un signo de colaboración y buen entendimiento con Estados Unidos, tuvo un efecto demoledor para la hundida economía cubana que dejó de percibir 200 millones de dólares anuales. El pasado mes de noviembre, Rusia anuncia la extensión de una línea de crédito a Cuba de 20 millones de dólares, que no parece que vayan a resolver significativamente los problemas de supervivencia de la población cubana. Por otro lado, resulta difícil de creer el anuncio unilateral de estacionamiento de aviones de combate rusos en Cuba -Tupolev 60 y Tupolev 95- que supondría una importante inversión económica sin que existieran mejoras significativas en la seguridad. Sin embargo, hay que considerar que, desde el punto de vista interno, el cierre de la base cubana fue cuestionado por una parte de los oficiales militares rusos que recuerdan que la Doctrina Militar y el Nuevo Concepto de Seguridad Nacional del año 2000,

elaborados por el entonces Presidente Putin, expresan la necesidad de Rusia de reforzar su capacidad militar con el fin de apoyar su actividad diplomática y personificar una perspectiva opuesta a la de Occidente³. Por tanto, no conviene olvidar que los movimientos de política exterior tienen un fuerte componente de consumo interno, dirigido a calmar a ciertos sectores -esenciales en el mantenimiento de la elite del poder y muy condicionados por su experiencia en la guerra fría-, para los que Estados Unidos o la OTAN siguen siendo actores amenazantes desde un punto de vista estratégico, no ideológico.

En cuanto al alcance de las operaciones militares realizadas tampoco se corresponde con las siempre hiperbólicas declaraciones del Presidente venezolano -"nueva geopolítica mundial", "aviso al imperio"-, cuya política exterior está también al servicio de la agenda interna y de la necesidad de desviar la atención de los problemas nacionales hacia los "éxitos" exteriores. Las maniobras navales y aéreas combinan la envergadura del equipamiento -dos bombarderos estratégicos TU-160 de la Fuerza Aérea Rusa, el crucero nuclear Pedro el Grande, un destructor antisubmarinos y varios barcos de apoyo- con la misión asignada de patrullar a lo largo del litoral de América del Sur en condiciones meteorológicas favorables a los huracanes. Operaciones que fueron vigiladas por aviones de la OTAN durante un tiempo⁴. No parece que se trate de una postura de fuerza por parte de Rusia frente a Estados Unidos, ni de un desafío que tenga mayor alcance.

Dimensiones borrosas

Las relaciones tienen, para todas las partes, varias dimensiones más o menos visibles -la cooperación económica, comercial, tecnológica y militar- y útiles, que

³ Sobre las relaciones de Putin con el Ejército, puede consultarse: FACON, Isabelle: "Putin, the army and military reform", en Hedenskog, J.; Konnander, V.; Nygren, B.; Oldberg, I.; Pursiainen, C.- *Russia as a Great Power. Dimensions of security under Putin*. Routledge, London and New York, 2005, Pp. 203-227.

⁴ El Mundo, domingo 14 de septiembre de 2008.

facilitan una interpretación positiva, especialmente por parte de Venezuela y Bolivia, de la creación de importantes vínculos de dependencia y posible cesión de soberanía en la explotación de los recursos naturales de ambos países a favor de los grupos estatales energéticos rusos. Por otra parte, Rusia obtiene una presencia económica creciente que facilita la creación de alianzas diplomáticas y estratégicas, vinculadas a la explotación de hidrocarburos y al control de las redes de exportación de petróleo y, especialmente, gas. De esta forma, supera su ya tradicional encasillamiento como suministrador de armas, diversificando su presencia comercial.

Sin embargo, hay otras dimensiones simbólicas menos evidentes que exigen una lectura interna e internacional más amplia, relacionada con la nueva proyección económica y política de Rusia. Estados Unidos y la Unión Europea son los principales destinatarios de un mensaje de firmeza e independencia que se esconde en el movimiento de peones que Rusia lleva a cabo en América Latina. Los conflictos del Cáucaso, Kosovo, el proyecto europeo del gasoducto Nabucco -que elude el control ruso sobre el tránsito del gas del Caspio a Europa-, la extensión del escudo antimisiles norteamericano a Polonia y Chequia, la próxima celebración del cincuentenario de la OTAN y la posible incorporación de Georgia y Ucrania a la misma son algunos de los escenarios en los que Rusia intenta imponer su impronta diplomática opuesta a Occidente. Su estancia en el Caribe tiene también el simbolismo de una presencia geoestratégica próxima a Estados Unidos, de la misma forma que los conflictos en enero de 2009 con Ucrania por el precio del gas y el corte del suministro son un mensaje directo a la Unión Europea -especialmente a los países de Centro Europa y Balcanes, más dependientes- de la utilización de la energía como un componente disuasorio en las relaciones bilaterales, en las que no han conseguido avanzar en la negociación de un marco que sustituya al Acuerdo de Asociación y Cooperación, que expiró en 2007.

El discurso de Putin en la Conferencia Internacional sobre Seguridad Global, celebrada en Munich, en febrero de 2007, se considera como el comienzo de una nueva táctica en la política exterior rusa ante los ataques del Presidente especialmente hacia Estados Unidos y la OTAN. Pocos meses después, Putin ordena a la aviación rusa reanudar las operaciones de patrullaje -dentro de las cuales se inscriben las recientes operaciones en el Caribe-, suspendidas desde 1992, sobre zonas de navegación de los mares Negro y Mediterráneo, así como de los océanos Pacífico, Atlántico y Glaciar Ártico. En realidad, desde que en marzo de 2004 se incorporaran a la OTAN las tres repúblicas bálticas, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania y Eslovenia, la diplomacia rusa ya había manifestado ciertos signos de carácter coercitivo⁵. Esta orientación contribuye a evidenciar aún más el carácter inmaduro de la política exterior rusa y su dificultad para construir alianzas internacionales y relaciones de confianza que estén realmente basadas en la cooperación y no en la neutralización de movimientos; a pesar de su presencia en los principales foros internacionales, bien como país miembro o con estatus especial, su nivel de normalización e integración comercial -no sólo en la Organización Mundial del Comercio-, económica y política puede considerarse aún el de un “outsider” respecto a los estándares occidentales.

La fortaleza económica de Rusia, debida en gran parte al incremento de los precios de la energía a partir de 2002 y 2003⁶, le ha permitido hacer frente a la mayor parte de su deuda externa, aumentar de forma extraordinaria sus reservas monetarias y cuadruplicar sus gastos en defensa entre 2000 y 2007. Esa posición favorece la consolidación interna de los consorcios energéticos vinculados al

⁵ TRENIN, Dmitri: “Russia’s Coercive Diplomacy”, Carnegie Moscow Center’s Briefing, January 2008. Del mismo autor: “Russia leaves the West”, *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 4.

⁶ Sin embargo, este dato puede convertirse en un verdadero problema en la coyuntura actual de recesión económica ya que el 50% de los ingresos del país dependen de la exportación de hidrocarburos, lo que perjudica de forma considerable las expectativas de crecimiento para el año 2009.

estado, que mantienen el control del acceso y la red de distribución de hidrocarburos, sorteando el cumplimiento de la Carta de la Energía, no sólo en Rusia sino en otros países de tránsito, como Bielorrusia, en el que controla el gasoducto Yamal-Europe⁷.

La bonanza económica coincide con un momento de complejidad política que juega a favor de Rusia, que presume también de solidez política interna, frente a una Unión Europea inmersa en un delicado proceso de ampliación y de crisis constitucional, y a Estados Unidos, cuya política exterior pone a prueba sus grandes dosis de beligerancia, y ve complicar su posición en Irak y Afganistán, especialmente, de forma creciente. A esto hay que añadir la ausencia de una estrategia común frente a Rusia, por lo que ésta encuentra fáciles flancos en una Europa más dada a las relaciones bilaterales en las que olvida fácilmente las reivindicaciones de principios y valores comunitarios.

El conflicto ruso-georgiano de agosto de 2008 es una manifestación -sin precedentes desde la desaparición de la Unión Soviética- de una política de fuerza que se desmarca definitivamente de los signos de colaboración con Occidente⁸. Desde el punto de vista interno tiene múltiples lecturas que favorecen la cohesión social, el apoyo de los oficiales que consideran resarcido el orgullo patriótico y el mantenimiento de un sistema de coerción ante las que se perciben como amenazas externas. Aunque es difícil considerar hoy a Rusia como un contrapoder frente a Estados Unidos, con capacidad de liderazgo, con sus tácticas intenta atraer la atención más hacia un escenario multipolar -como potencia emergente- que bipolar y, sobre todo, recuperar la pérdida de influencia

⁷ A finales de 2006, el Presidente Putin propone a la Canciller alemana, Angela Merkel, una alianza estratégica en materia de energía que garantice el suministro de gas a Alemania a cambio de permitir a Rusia el acceso a las redes de distribución alemanas. La propuesta fue rechazada.

⁸ Los niveles de popularidad de Putin y Medvedev tras la guerra aumentaron considerablemente.

en sus fronteras, que considera amenazas por la OTAN y por la considerable influencia de Estados Unidos.

Conclusiones

La creciente actividad diplomática rusa en América Latina, lejos de reeditar un discurso ideológico agotado, tiene una finalidad directa en la ampliación de unas relaciones marcadas por cierta asimetría: mejora su imagen de proveedor militar, aprovecha la presencia en nuevos mercados, especialmente con la exportación tecnológica, amplía su comercio exterior con la región y refuerza su alianza energética con otros países productores. De la misma forma, los países latinoamericanos obtienen ventajas económicas, políticas y comerciales, modificando la inercia de sus relaciones históricas y también asimétricas con Estados Unidos.

También tiene una finalidad política indirecta en cuanto que pretende poner de manifiesto la independencia de la política exterior rusa, alimentando el discurso anti-occidental con los mismos instrumentos de Occidente, que encuentra cobertura en el creciente peso económico internacional de los BRIC y otros países emergentes. Dentro de este aspecto, América Latina significa para Rusia una presencia distinta al cerco al que la tienen sometida la OTAN y EE.UU. con el cordón sanitario creado en sus países vecinos a los que considera de importancia estratégica.

Tanto la dimensión económica, como la política y la estratégica deben ser interpretadas en clave interna, en función de la configuración del régimen político ruso y sus peculiaridades. Los instrumentos de política exterior sirven de resorte para alimentar un consenso social interno basado en la coerción, sin recursos para disentir o discrepar, y para atraer a importantes sectores de una elite - especialmente militar- preocupada por la pérdida de influencia del país en el

escenario internacional y el seguidismo de las posturas occidentales. Como afirma la politóloga rusa Lilia Shevtsova: *The state, based on highly centralised and personified power with strong elements of coercion, can exist only as a besieged fortress.*⁹

Bibliografía:

FACON, Isabelle: "The West and post-Putin Russia: does Russia 'leave the West'?", *Foundation pour la Recherche Stratégique, Bertelsmann Stiftung*, nº 10, 2008.

TRENIN, Dmitri: "Russia's Coercive Diplomacy", *Carnegie Moscow Center's Briefing*, January 2008.

SHEVTSOVA, Lilia: "Russian Roulette", *Theworldtoday.org*. October 2008. Chatham House, Independent Thinking on International Affairs.

SHEVTSOVA, Lilia: *Russia. Lost in Transition: The Yeltsin and Putin Legacies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2007.

HEDENSKOG, J.; KONNANDER, V.; NYGREN, B.; OLDBERG, I.; PURSIAINEN, C.: *Russia as a Great Power. Dimensions of security under Putin*. Routledge, London and New York, 2005.

<http://www.carnegie.ru>

<http://www.thedialogue.org>

⁹ SHEVTSOVA, L.: "Russian Roulette", *Theworldtoday.org*. October 2008. Chatham House, Independent Thinking on International Affairs.

Edita

FUNDACIÓN
IBEROAMÉRICA
EUROPA

Copyright © Fundación Iberoamérica Europa

Fundación Iberoamérica Europa
C/ General Arrando 14, Bajo B - 28010 Madrid
Tel: 91-5322828
fundacionfie@fundacionfie.org
www.fundacionfie.org

FUNDACIÓN
IBEROAMÉRICA
EUROPA