

Rusia y Latinoamérica: opacidades, asimetrías y peligros

Elsa Cardozo

Al referirse a los estados de Latinoamérica y el Caribe, el más reciente documento sobre las orientaciones de la política exterior de Rusia reiteró el propósito de desarrollar relaciones “de manera pragmática, desideologizada y mutuamente beneficiosa”. Tras ese enunciado, sin embargo, la lista de prioridades comienza por el apoyo “a los Estados latinoamericanos [...] bajo la presión de los Estados Unidos y sus aliados, en la salvaguardia de su soberanía e independencia, incluso mediante el establecimiento y la ampliación de la cooperación en materia de seguridad, militar y técnico-militar”¹.

Como lo revela la secuencia de esos documentos, a medida que han crecido los desafíos internos y externos a la agenda de Vladimir Putin, las prioridades de Rusia sobre Latinoamérica y el Caribe se han hecho geopolíticamente más ambiciosas.

En Latinoamérica es difícil encontrar denominadores comunes sobre la relación con Rusia, como lo ilustran las posiciones ante la guerra en Ucrania y, recientemente, las

1 Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia (31.03.2023), disponible en: https://mid.ru/es/foreign_policy/official_documents/1860586/

protestas de diez miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños ante la entusiasta felicitación que su presidente *pro tempore*, inconsultamente, envió a Vladimir Putin por su quinta reelección. La ausencia de referencias fundamentales comunes refuerza las enormes vulnerabilidades de la región. Es así ante las características que fue asumiendo el nuevo acercamiento de Rusia, con su repertorio de recursos de poder de incidencia social y política, y su aliento a la autocratización del orden internacional ².

De allí la perspectiva a explorar con estas líneas: las opacidades de la geopolítica rusa, la asimetría en las relaciones con Latinoamérica y los riesgos para la región

Geopolítica y opacidad

Al recordar los desafíos de orden mundial que plantea el régimen presidido por Vladimir Putin con los retos soviéticos de los tiempos de la Guerra Fría no cuesta encontrar similitudes, pero también importantes diferencias.

En medio de la polarización Este-Oeste el régimen soviético vio en Latinoamérica tierra fértil para la mayor difusión del pensamiento comunista, la oportunidad para desafiar de cerca a Estados Unidos y la posibilidad de fortalecer la proyección internacional de la URSS y de contar con apoyos en las

2 Elsa Cardozo, "La autocratización del orden internacional: desafío para los demócratas y las democracias", *Democratización* 3, no. 8 (marzo 2021): 22-46, disponible en: <https://red-forma.com/revista-democratizacion/>

Naciones Unidas³. Propaganda, conexiones entre partidos comunistas, diplomacia, comercio, espionaje y operaciones encubiertas del Comité para la Seguridad del Estado (KGB) fueron parte del repertorio de Moscú. En Latinoamérica, a las comedidas simpatías con la Revolución Guatemalteca de 1944 siguió, tres lustros después, la adscripción de la Revolución Cubana al bloque soviético. Con cuantiosa asistencia económica y militar sostenida durante tres décadas, la isla caribeña enclavada en el cercano vecindario de Estados Unidos se convirtió en plataforma de apoyo a insurgencias armadas contra regímenes democráticos, de injerencia para apropiarse de procesos de reconstrucción democrática y de incidencia para la radicalización de gobiernos de izquierda democráticamente elegidos.

Tras el receso impuesto por el derrumbe de la URSS, entre 1996 y 1997 las visitas del canciller Evgueni Primakov a la región evidenciaron su inclusión en la nueva proyección internacional de Rusia. Tres años después, ya bajo el mandato de Vladimir Putin, las ambiciones de recuperación de poder y proyección geopolítica encontraron condiciones internacionales favorables. Entre ellas, destaca regionalmente la puerta abierta por el gobierno de Hugo Chávez desde 2001 ⁴. En efecto, en medio de la llamada “marea rosa” latinoamericana, el gobierno

3 Cole Blasier, “Soviet Impacts on Latin America,” *Russian History* 29, no. 2/4 (verano, otoño, invierno 2002), pp. 481-97, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/24660798>.

4 Vladimir Rovinski, “Russian-Venezuelan Relations at a Crossroads”, Wilson Center (febrero 2019), disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/russia-venezuela_report_rouvinski_final.pdf

de Chávez alentó el acercamiento con reiteradas muestras de afinidad política, apertura a inversiones y donaciones, comercio en general, compra de armamentos y acuerdos militares secretos. Fueron operaciones caracterizadas por enorme opacidad, encubridora de incumplimientos y evidencias de corrupción⁵.

No se trataba solo de Venezuela, sino de la proyección de poder e intereses de Rusia en el vecindario menos cercano (*far abroad*). Poder e intereses en los que el regreso de Rusia incorporó a empresas privadas cercanas al poder o propiamente estatales. Eso se manifestó ostensiblemente en el sector de venta de armamentos. Rusia se convirtió en el mayor proveedor militar de la región en los años del *boom* de las materias primas, ventas que decayeron desde 2014 hasta casi cesar desde 2017. El comercio, en general poco significativo, no fue ajeno a esa evolución, desalentado también por las sanciones impuestas ante la invasión de Crimea y con mayor alcance desde 2022 por la intervención militar en Ucrania. Esa reducción ha sido menos importante para las exportaciones de Rusia —que incluyen el estratégico rubro de los fertilizantes— en comparación con las de sus principales mercados Latinoamericanos, como Brasil, Ecuador, Argentina, Chile, Paraguay y México.

Otro sector de interés ha sido el de la energía, con operación de empresas rusas en Venezuela, Brasil, Cuba y México, así como en proyectos de generación eléctrica en otros

5 Transparencia Venezuela, *Acuerdos con Rusia. Alianza Geopolítica* (agosto 2022), disponible en: <https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2022/09/Acuerdos-con-Rusia-alianza-geopolitica.pdf>

países. En ello ha pesado el interés del régimen ruso de convertirse en potencia global en ese sector, dispuesta a ejercer presión en el manejo del mercado petrolero y participando en las decisiones sobre cuotas en la llamada OPEP *Plus*. También ha desarrollado mecanismos de evasión de sanciones para sus propias exportaciones y para manejar las de Venezuela, en un ámbito de negocios especialmente plagado de opacidades.

Con el inicio de la invasión militar de Ucrania, que tantas limitaciones ha generado a la proyección internacional de Rusia, la agenda latinoamericana de Moscú ha sido más fuertemente condicionada por lo geopolítico. Pero lo está de un modo más asimétrico y opaco que en los tiempos de la Guerra Fría: por sus propósitos y medios.

Así se manifiesta en la intensificación de la llamada reciprocidad simbólica ⁶, que se aproxima en lo reciente a una suerte de revancha de Rusia ante la expansión de la OTAN hacia Europa del este, a la vez que como desafío a Estados Unidos en su vecindario cercano. Visitas de alto nivel, cooperación técnica, ayuda humanitaria, intercambio de estudiantes y diplomacia de vacunas han sido parte de su proyección regional de poder persuasivo (*soft power*). Pero tras dos años de guerra, Rusia cuenta con menos recursos materiales a su disposición, mientras carga con la pérdida de legitimidad

6 Vladimir Rouvinski, "El 'retorno' ruso: cinco claves para entender las relaciones de la Rusia postsoviética con América Latina y el Caribe", Fundación Carolina, *Documentos de Trabajo* 36 (2020), disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/catalogo-el-retorno-ruso-cinco-claves-para-entender-las-relaciones-de-la-rusia-postsovietica-con-america-latina-y-el-caribe/>

por su cada vez más agresiva política externa e interna. Pese a ello, el régimen ruso no deja de aprovechar las insatisfacciones y recelos hacia Estados Unidos ni de cultivar la mirada deliberadamente sesgada sobre el régimen ruso por parte de algunos gobiernos y partidos latinoamericanos. Lo hace, en medio de grandes opacidades, a través de visitas, con discursos, en declaraciones conjuntas y especialmente con el intensivo manejo estratégico de la comunicación ⁷. Su ejercicio de poder incisivo (*sharp power*) incluye constantes campañas de desinformación y de influencia sobre actores locales y decisiones políticas para debilitar consensos sociales y políticos democráticos y apuntalar regímenes afines ⁸.

Fragmentación y asimetría

Ante la ostensiblemente fraudulenta reelección de Vladimir Putin, la corta lista de los saludos inmediatos incluyó las de cinco gobiernos latinoamericanos: los de Venezuela, Nicaragua y Cuba, seguidos por los de Bolivia y Honduras. Hubo posiblemente otros gobiernos del vecindario regional más discretos en su saludo y otros que guardaron silencio. Las divergencias fueron confirmadas con la protesta de diez mandatarios ante las felicitaciones de Xiomara Castro al recién

7 Johanna Cilano Pelaez y María Isabel Puerta, “Así nos habla el Kremlin. Narrativa política y medios de comunicación rusos en América Latina”, DP *Enfoque* 10 (2022), Konrad-Adenauer-Stiftung, disponible en: <https://dialogopolitico.org/documentos/dp-enfoque/dp-enfoque-10-kremlin/>

8 Claudia González Marrero y Armando Chaguaceda, “El poder de Rusia en Latinoamérica Autocracia global, influencia regional”, DP *Enfoque* 7 (2022), Konrad-Adenauer-Stiftung, disponible en: <https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2022/02/El-poder-de-Rusia-en-Latinoamerica.pdf>

reelecto Putin⁹ porque la Presidente de Honduras no solo habló como tal sino, de modo expreso, lo hizo como Presidente *Pro Tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

No se hizo esperar la reacción de diez gobiernos Latinoamericanos. Objetaron que, al igual que otras posiciones que ha estado asumiendo Castro desde la CELAC, la felicitación no fue acordada entre los países miembros del amplio foro. Mientras tanto, gobiernos como los de México, Colombia y Brasil, desde sus propios balances, no suscribieron la protesta. Lo mismo que el de El Salvador. Aparte de lo que esto dice sobre las diferentes posiciones ante el régimen ruso, revela también las divergencias regionales en los balances entre convicciones y conveniencias estratégicas, manifiestas también ante la guerra de agresión contra Ucrania.

Ese escenario de divergencias ha sido aprovechado por Rusia en el marco de las ambiciones internacionales del gobierno de Putin, especialmente manifiestas en su discurso ante la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2007 ¹⁰. Le siguieron la intervención militar en Georgia en 2008, las operaciones que condujeron a la anexión de Crimea en 2014 y

9 Comunicado Conjunto de los Coordinadores Nacionales sobre manifestaciones en representación de la CELAC (19.03.2024), disponible en: <https://www.rree.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=7668>

10 Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy (10.02.2007), disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

las que precedieron y siguieron a la llamada “operación militar especial” contra Ucrania en 2022.

En torno a esa secuencia, y las de la deriva totalitaria del régimen ruso, se fue definiendo el lugar de Latinoamérica en el tablero de Rusia. Lo ilustran especialmente el envío en 2008 de un crucero nuclear y un buque antisubmarinos para maniobras conjuntas con Venezuela, que incluyeron visitas a Cuba y Nicaragua. En adelante, entre recurrentes declaraciones provocadoras sobre el establecimiento de bases militares en el Caribe y el acuerdo de facilidades portuarias y de mantenimiento de buques militares en Nicaragua, se producirían la visita de bombarderos y el no disimulado envío de personal militar a Venezuela, entre 2018 y 2019. Esto último sucedió en medio del desconocimiento de la legitimidad de la presidencia de Nicolás Maduro por más de medio centenar de democracias, el aumento de sanciones por parte de Estados Unidos y Europa, y los discursos desde La Casa Blanca —y Miraflores— que sugerían la posibilidad de intervención militar estadounidense.

La densidad de las visitas que precedieron el ataque militar a Ucrania y las que se han mantenido en adelante han hecho más visibles las relaciones y las asimetrías, también los riesgos para una Latinoamérica tan interdependiente ante los peligros como poco integrada para responderlos. Son diversas las razones políticas nacionales y de política exterior, las geopolíticas y económicas, las de principios y conveniencia¹¹.

11 David J. Kramer, “Russia and Latin America After February 24”, en David J. Kramer, Vladimir Rouvinski y Andrei Serbin Pons, *The Impact of*

En medio de esa fragmentación, es posible considerar tres conjuntos de países.

El primero y más fácilmente identificable, desde posiciones de creciente fragilidad interior y exterior, cultiva relaciones profundamente asimétricas en las que prevalecen en diversas proporciones intereses de seguridad y económicos, afinidades políticas y apertura a la incidencia e iniciativas internacionales de Rusia. Allí se encuentran los regímenes de Cuba, Venezuela y Nicaragua, también el gobierno de Bolivia –aunque más discretamente bajo la presidencia de Luis Arce– a los que acompaña en declaraciones el de Honduras. En medio de las exigencias de la guerra en Ucrania, los encuentros y acuerdos se han hecho menos frecuentes, pero también más significativos por su momento y sus discursos. Estos se concentran en la defensa de la soberanía y la no injerencia, interpretados a conveniencia desde la concepción autoritaria del “orden mundial basado en reglas”. Lo que está muy presente en el más amplio y autocrático conjunto del Grupo de Amigos en Defensa de la Carta de Las Naciones Unidas, convocado por Venezuela en 2023 y visiblemente patrocinado por Rusia.

En un segundo conjunto, los gobiernos actuales de Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, se han alejado de posiciones de afinidad política con Rusia o las han evitado. Es de considerar que entre estos países se encuentran algunos de los mayores socios comerciales regionales, tales

War in Ukraine on Latin America and the Caribbean, FIU Digital Commons 7 (2022), disponible en: https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1050&context=jgi_research

como Argentina, Paraguay, Chile y Ecuador. También países beneficiarios de la diplomacia de vacunas, que se extendió por buena parte de Latinoamérica. Este grupo de países –salvo por la posición inicial de Argentina, luego atenuada– han condenado la invasión en el seno de la OEA, y en la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Desde la llegada de Gustavo Petro al gobierno, Colombia se ha movido un tercer conjunto de gobiernos, que se dicen neutrales, y conforman también los gobiernos de Lula da Silva y Andrés Manuel López Obrador. Para todos, la relación con Rusia es, de modo diverso, importante en sus cálculos geopolíticos. En México, como lo transmite la presencia de militares rusos en un reciente desfile marcial de celebración nacional, la relación con Rusia es vista como guiño de autonomía y al fantasma de la revolución: hacia adentro, el vecino del norte y el resto del vecindario. En Brasil, el gobierno socialista, miembro del BRICS, se ha orientado a la recuperación de proyección internacional de liderazgo y diplomacia mediadora. Además, procura cuidar el comercio con Rusia, particularmente la importación de fertilizantes. Ambos han votado condenas contra la invasión en las Naciones Unidas, pero han evitado, con abstenciones y propuestas, hacerse parte pronunciamientos hemisféricos y subregionales similares, alentando a la vez el distanciamiento regional ante la guerra.

En su propia escala, problemas y ambiciones de proyección internacional, desde Colombia el presidente Petro hace sus propios reequilibrios políticos y geopolíticos con discursos de condena general a la violencia, pero con recursos discursivos

que disminuyen las responsabilidades de Rusia, aunque evitando gestos políticos de acercamiento al gobierno de Putin.

Vulnerabilidades y peligros

Los acercamientos de Rusia a Latinoamérica han seguido los pasos de la deriva totalitaria y expansionista del régimen ruso bajo el control de Vladimir Putin. Su política en el exterior lejano ha sido desplegada como señal de normalidad interior, capacidad exterior y desafío a Estados Unidos. En Latinoamérica, los ritmos de la relación han estado marcados por los pasos y estrategias de Moscú: favoreciendo opacidades y cálculos geopolíticos que dan la espalda a los derechos humanos, los compromisos democráticos y, no menos importante, a la soberanía.

El gran reto de las democracias latinoamericanas es atender la gran vulnerabilidad regional: la ausencia de consensos regionales en esos tres asuntos. Para ello deben cesar los engañosos y contraproducentes llamados a la concertación de posiciones sin consideración de las orientaciones de los gobiernos sobre esos tres fundamentalísimos temas. Eso haría posible mirar y actuar ante Rusia de modo que lo diversamente conveniente no sofoque a los principios y la seguridad comunes.