

## 러시아 정부의 중남미 개입과 양측의 협력 관계

### 시작하기에 앞서

오늘날 러시아의 중남미 대륙 내 영향력 확대는 과거 舊소련 시절의 위용을 되찾기 위해 러시아 정부가 반드시 진행해야 할 과업 가운데 하나이다.

그러나 러시아 정부의 대(對)중남미 정책은 과거 舊소련의 그것과는 방향성이 다르다. 러시아 정부의 중남미 내 영향력 확대는 과거 냉전 시절 舊소련과 미국의 대립과 마찬가지로 양국이 서로를 견제하며 국제 사회 내에서의 영향력 행사를 위한 과정 가운데 하나이다. 또한, 러시아 정부는 추후 국제 사회의 패권이 천연 자원의 유무에 있다고 판단했으며, 이를 위해 천연 자원을 대량 보유하고 있는 중남미 대륙 내 국가들과의 협력 관계를 지속적으로 이어나가기 위한 정책을 진행 중에 있다.

폰다시온카롤리나(Fundación Carolina) 연구소는 동 보고서를 통해 러시아 정부의 중남미 개입에 대한 상세한 설명을 진행하려 한다.

### 개요

20세기 발발한 냉전은 국제 사회 두 거대 세력인 미국과 舊소련간의 사상적 대립으로 요약할 수 있다.

미국과 舊소련의 군국주의 정책 및 국제적 영향력은 국제 사회의 정치·사회·경제적인 분야에 다양한 영향력을 미쳤으며, 이 가운데 중남미 대륙은 양측의 대립이 심화된 분쟁 지역으로 변모한 바 있다.

그러나 지난 1991년 舊소련 연방이 붕괴하고 이를 승계한 러시아연방은 사회주의의 잔재를 청산하고 경제 체제를 자본주의로 변경하는 과업에 집중해야 했으며, 이로 인해 중남미 대륙에 대한 흥미와 영향력을 점차 잃어갔다.

보리스 옐친(Boris Yeltsin) 러시아 초대 대통령은 쿠바 정부에 지원하던 1990년 초 러시아연방의 경제적 원조 중단으로 인해 쿠바 정부는 특별시기(Special Period)로 알려진 경제 위기를 겪은 바 있다.

경제 원조를 중단하는 등 중남미 대륙과의 대외 활동을 중단 한 바 있으며, 이로 인해 양측의 무역량은 하락한 바 있다.

비록 러시아연방은 미주기구(OEA, Organization of American States)에 가입하는 등 중남미 대륙 국가들과의 연대를 이어나가려는 노력을 보인 바 있지만, 舊소련의 몰락과 러시아 정부의 중남미 대륙 내 영향력 감소는 러시아연방이 국제 사회에서 가지는 입지를 점차 약하게 만든 요인 가운데 하나였다.

1990년 중반, 국제 사회에서의 입지가 점차 약화되어가고 있음을 인지한 러시아 연방은 점차 중남미 대륙으로 회귀하려는 움직임을 보인 바 있다.

1996년 예브게니 프리마코프(Evgueni Primakov) 러시아 외무장관이 중남미 대륙 내 국가를 순방하는 등 조금씩 중남미 대륙과의 관계를 강화하려는 시도를 했으며, 이를 통해 미국이 주도하던 국제 사회에서 러시아의 영향력을 확대하려고 시도했다.

또한, 프리마코프의 당시 중남미 대륙 순방은 오늘날에 있어 중남미 대륙 국가들과 러시아 정부의 관계를 더욱 강화할 수 있게 만들어준 요인이기도 하다.

프리마코프 장관의 위와 같은 노력은 러시아 지도층의 인식을 바꾸어 놓았다. 러시아 지도층은 점차 내부적인 문제 해결에서 탈피해 국제 사회 내에서 러시아의 입지를 넓히기

위한 정책을 추진하기 시작했으며, 프리마코프 장관의 중남미 순방은 동 대륙 내에서 러시아의 존재감을 다시금 알리는데 큰 일조를 하였다.

또한, 비록 냉전이 종식된 이후, 러시아연방 · 미국 양측의 사상적 대립은 존재하지 않았지만 일부 중남미 대륙 국가 가운데 미국 정부의 정책에 동조하지 않는 국가들은 점차 러시아연방과의 협력에 관심을 가지기 시작했다.

러시아연방의 대(對)중남미 정책은 지난 '00년 블라디미르 푸틴 러시아 대통령 취임 이후 실질적인 변화를 맞이하였다.

푸틴 대통령은 대(對)중남미 정책을 통해 3가지 이점을 취하려고 노력했으며, 3가지 사안은 아래와 같다.

첫 번째로 푸틴 대통령은 북대서양조약기구(NATO, North Atlantic Treaty Organization)의 영향력 확대를 견제하기 위해 과거 舊소련 연방 국가들이 다수 밀집해 있는 동유럽 지역을 비롯해 중앙아시아 내 러시아의 영향력 확대를 통해 러시아연방의 대외 정책 강화를 도모했다.

두 번째로 푸틴 대통령은 대외 정책을 통해 국제 사회에 러시아의 국력을 과시했으며, 이러한 점을 본인의 정치적 선전으로 이용해 본인의 권력 강화를 꾀했다.

세 번째로 국제 사회의 중심으로 발돋움한 미국 정부와 동 정부에 우호적인 세력에 대항하겠다는 목적으로 징병제를 발의했다.

이러한 상황에서 푸틴 대통령의 대(對)중남미 정책은 큰 성공을 거두었으며, 푸틴 대통령 집권 20년 후, 러시아 국민은 이러한 혜택은 舊소련 시절에도 보유하지 못한 특혜 가운데 하나이다.

중남미 대륙을 무비자로 여행할 수 있는 등 러시아연방은 이전 소련 시절과는 상이한 외교 관계를 중남미 대륙 국가들과 체결할 수 있었다.

러시아연방은 위와 같은 영향력 확대를 통해 미국 정부의 정책에 반하는 일부 국가들의 대체 동맹 국가로 발돋움했으며, 베네수엘라를 비롯한 다수의 反美국가는 러시아제 무기 및 기술을 수입하는 등 러시아와 더욱 밀접한 외교 관계를 체결하기에 이르렀다.

과거 소련은 냉전 시절 중남미 대륙을 미국의 영향력 확대를 견제하고 국제 사회의 힘의 균형을 유지하는 목적으로만 이용했다면 푸틴 대통령은 이보다 더욱 발전된 양측의 협력 관계를 모색하고 있다.

동 보고서에서는 푸틴 대통령의 대(對)중남미 정책 5가지 핵심 사안을 정리하려 한다.

### 중남미 대륙이 가지는 상징적 의미

러시아 정부 및 정부 고위 관계자들은 과거 舊소련의 우방국이었던 국가들에 대한 특별한 영향력을 행사하기를 바라며, 이러한 정책을 추진할 자격이 있다고 생각하고 있다.

반면, 미국 정부는 러시아 정부의 이러한 정책을 외면한 채, 중남미 대륙을 미국 정부에게 있어 경제 · 사회 · 정치적으로 있어 중요한 지역으로 만들어나가고 있다.

러시아 정부 역시 중남미 대륙이 러시아 정부에 있어 가지고 있는 지정학적 중요성을 인식하고 있으며, 이러한 이유에서 러시아 정부 고위 관계자들은 과거 舊소련의 우방국이었던 국가들을 겨냥한 대외정책을 추진 중에 있다.

푸틴 대통령 역시 중남미 대륙을 겨냥한 대외 정책을 통해 중남미 대륙 내 러시아의 영향력을 확대시킴과 동시에 전략적 협력 관계를 구축함으로써 미국 정부와의 경쟁에 있어 유리한 위치를 차지하려하고 있다.

이렇듯 러시아 정부와 미국 정부는 국제 사회 내 자국 정부의 영향력 확대 및 상호 견제를 위해 갖은 노력을 기울이고 있다.

지난 '08년 발발한 러시아 · 그루지아 전쟁 및 '14년 발생한 크림반도 사태는 위와 같은 제 2의 냉전의 일레 가운데 하나이다.

당시 러시아 정부는 상기 사태에 있어 미국 정부의 군사적 개입에 크게 반발한 바 있으며, 러시아 정부 역시 군사 행동을 통해 맞대응 한 바 있다.

또한, 오늘날 러시아 정부는 니카라과 · 쿠바 · 베네수엘라 정부와 군사적 협력 관계를 체결하고 이를 지속 중에 있다.

양국 정부의 이러한 대외 정책은 양국이 냉전 이후에도 지속해서 서로를 견제하고 있으며, 이를 통해 국제 사회 내 자국 정부의 영향력을 더욱 극대화하기를 바라고 있다는 점을 알 수 있다.

위와 같은 러시아 정부의 대(對)중남미 정책은 대외적 정책뿐만이 아닌 러시아 내정에 있어서도 중요한 부분을 차지하고 있다.

푸틴 대통령은 임기 기간 내 본인 권력 유지를 위한 방안 가운데 하나로 국제 사회 내 러시아연방의 영향력 확대를 이용해온 바 있다.

푸틴 대통령은 위와 같은 업적을 기반으로 본인 정권을 유지해왔으며, 이를 위해 지속적으로 중남미 대륙에 러시아 정부 고위 관계자들을 파견해오고 이를 친 러시아정부 통신사를 통해 러시아 정부가 국제 사회의 열강으로서 복귀했다는 메시지를 러시아 국민에게 전달하고 있다.

러시아 정부는 이러한 정치 선전을 통해 미국 정부와의 대립 관계를 확립하고 국제 사회 내 러시아의 영향력이 점차 확대되고 있다는 점을 강조하려 하고 있으며, 이러한 정책은 미국 정부의 코앞인 중남미 대륙 내에서 지속해서 진행되고 있다.

또한, 중남미 대륙 국가들 역시 러시아 정부의 이러한 정치 선전에 호응하고 있으며, 이는 국제 사회에 있어 미국 · 러시아 양국으로 구분되는 대립 관계의 탄생을 의미하고 있다.

그러나 이러한 양국의 대립 관계는 과거 냉전 시대와는 달리 정보전 · 사이버전 등이 혼합된 하이브리드 전쟁 방식으로 변모했다.

일례로 지난 '19년 발발한 베네수엘라 정치 위기는 양국의 정치 전쟁이 본격적으로 대립한 전장 가운데 하나이다.

미국 정부의 니콜라스 마두로 베네수엘라 대통령 정권 축출에 맞서 러시아 정부는 지속적으로 동 정권을 옹호해왔으며, 이는 미국 · 러시아 양국의 세력 다툼으로 변모한 바 있다.

결과적으로 베네수엘라 정치 위기는 중남미 대륙만의 문제가 아닌 국제 사회의 문제로 인식되었으며, 러시아 정부는 이러한 대립 관계를 통해 자국의 국제 사회 내 입지를 공고히 함과 동시에 미국 정부의 중남미 대륙 진출을 억제했다.

이렇듯 푸틴 정권은 베네수엘라 정치 위기를 통해 미국 · 중남미 간의 지정학적 위치의 중요성을 재확인함과 동시에, 동 위기를 통해 러시아 · 미국 양국의 대립 관계를 확립할 수 있었다.

또한, 舊소련 몰락 이후, 미국 정부의 서반구 국가 정권 교체 시도를 처음으로 저지했다는 상징적 의미 역시 얻었으며, 미국 정부가 더 이상 러시아 정부의 중남미 개입을 무시할 수 없게 만듦으로서 러시아의 정치 전략의 승리를 국제 사회에 선포했다.

### 중남미 내 천연 자원과 이에 대한 러시아 정부의 야욕

한편, 러시아 정부는 베네수엘라 정치 위기를 통해 정치적 사안과는 별개로 또 다른 이득을 얻으려 하고 있다.

러시아 정부가 지속적으로 중남미 대륙 내 영향력을 확대하려는 두 번째 이유는 중남미에 존재하는 다량의 천연 자원 확보이다.

이 가운데 베네수엘라는 중남미 내에서도 손꼽히는 양의 천연자원을 보유하고 있으며, 러시아 정부는 이번 베네수엘라 정치 위기를 통해 베네수엘라에 대한 러시아의 영향력을 확대하고 동시에 베네수엘라가 보유하고 있는 천연자원을 확보하려 하고 있다.

러시아 정부의 이러한 자원 확보를 위한 노력은 비단 베네수엘라뿐만이 아닌 쿠바·볼리비아 등 중남미 대륙 전체에 만연해있다.

그러나 베네수엘라의 경우 투자의 규모가 타 국가와 비교해 막대한 수준이며, 여기에 정치적인 사안이 맞물려 인상적인 결과를 도출해낸 바 있다.

일례로 지난 '14년 이고르 세친(Igor Sechin) 러시아 국영 석유기업 로스네프트(Rosneft) 회장은 베네수엘라에서 사업을 진행 중에 있던 모든 러시아 기업의 자산을 인수한 바 있다.

이후, 로스네프트社は 베네수엘라 內 석유 산업을 장악했으며, 베네수엘라 內 존재하는 로스네프트社の 자산은 추정이 불가능할 정도로 늘어났다.

한편, 영국의 통신사인 로이터社에 따르면 로스네프트社가 베네수엘라 內 석유산업 장악을 위해 투자한 자본의 규모가 약 90억 달러(한화 약 10조 7,000억 원)에 육박한다.

또한, 로스네프트社は 베네수엘라 원유를 구입함으로써 막대한 자금을 마두로 대통령 정권에 지불하고 있으며, 동 자금은 마두로 대통령이 본인의 정권을 유지하는데 있어 큰 도움이 되고 있는 등 로스네프트社の 베네수엘라 진출은 비단 자원 확보뿐만이 아닌 러시아·베네수엘라 양국의 관계 확립에 있어서도 중요한 역할을 하고 있다.

이러한 상황에서 지난 '20. 2월 미국 정부는 베네수엘라 정부와 지속해서 석유를 거래하는 로스네프트社를 겨냥해 제재를 부과하겠다고 밝힌 바 있다.

이에 상기 매각 표명은 로스네프트社の 베네수엘라 철수 3일전에 이루어진 바 있다.

로스네프트社は 베네수엘라와 관련된 모든 자산 자산을

로스자루베즈네프트(Roszarubezhneft)社에 매각하겠다고 표명했다.

러시아의 국영 석유기업인 로스네프트社가 마두로 대통령 정권의 존속을 유지하고 있다는 사실에 더 이상 의문점은 없으며, 로스네프트社가 푸틴 대통령의 베네수엘라 내 자원 확보를 위한 정책의 핵심적인 위치를 보유하고 있다는 사실 역시 자명하다.

미국·EU를 비롯해 다수의 서방 세력 국가들은 이러한 푸틴 대통령의 정책을 저지하기 위해 지속적인 비판 및 제재를 부과 중에 있지만, 푸틴 대통령은 이러한 압박에 굴하지 않고 과거 舊소련의 우방국이었던 지역들에 송유관을 설치하고 새로운 수자원시설을 설치 중에 있다.

또한, 푸틴 대통령은 자국 내 석유 생산의 수명이 얼마 남지 않았다는 사실을 인지하고

있으며, 추후 국제 사회의 패권이 자원 확보에 달려있다는 사실 역시 주목하고 있다,

이러한 이유에서 푸틴 대통령은 러시아 정부가 직접 운영하는 국영 석유 기업의 해외 진출을 적극적으로 지원하고 있으며, 이를 통해 러시아 정부가 자원 분야에서 가지는 영향력을 더욱 확대하려 하고 있다.

이렇듯 러시아 정부는 중남미 대륙 내 영향력 확대를 통해 추후 에너지 분야에서의 경쟁력을 확보하려 하고 있으며, 이러한 방침은 지속될 전망이다.

그러나 중남미 대륙 내 석유 산업에는 지방 관리들의 부패·석유의 질적 하락·전문가의 부재 등 취약한 부분이 분명 존재하며, 러시아 정부 역시 이를 인지하고 있다.

또한, 석유 시장의 미래성에는 불확실성이 두드러지고 있으며, 미국 정부의 대(對) 베네수엘라 제재 정책 역시 이러한 불확실한 요소 가운데 하나이다.

그러나 러시아 정부는 미국 정부보다 한발 앞서 마두로 대통령 정권과 접촉했으며, 이미 수년간 베네수엘라 내에서 석유 무역 및 생산을 주도한 바 있으며, 이러한 경험을 통해 상기 불확실한 요소를 타개해나갈 방침이다.

## El “retorno” ruso: cinco claves para entender las relaciones de la Rusia postsoviética con América Latina y el Caribe

### Resumen

En la actualidad, la incidencia de Rusia en América Latina y el Caribe se percibe como una de las evidencias del intento de proyectar el papel internacional de este país como una potencia de alcance global similar a lo que era la Unión Soviética. Sin embargo, sería un error considerar la política exterior rusa hacia la región como una simple réplica del *modus operandi* soviético. Como se muestra en este documento, en lugar de una nueva Guerra Fría a gran escala, es posible identificar cinco dimensiones clave del compromiso ruso con esta parte del mundo. En primer lugar, se puede caracterizar la presencia rusa en América Latina en términos de reciprocidad simbólica frente a la incidencia estadounidense en los países vecinos de Rusia. Las otras dimensiones se refieren al potencial de la región para expandir la influencia rusa como una superpotencia energética y como una plataforma para sus medios de información. Además, existen oportunidades para obtener ganancias rápidas en el caso de algunas empresas vinculadas al gobierno ruso en el contexto de una amplia incidencia de la diplomacia personal. Desde esta perspectiva, es poco probable que los desafíos actuales que enfrenta el gobierno de Vladimir Putin, incluyendo la reducción de la disponibilidad de los recursos tangibles y la desaparición de algunos de los aliados políticos más importantes de Moscú en la región, cambien el interés de Rusia hacia América Latina y el Caribe a medio y largo plazo dada la permanencia de la mayoría de los factores clave.

### Palabras clave

América Latina, Rusia, reciprocidad simbólica, diplomacia personal, comercio exterior, medios de comunicación.

### 1. Introducción

La Guerra Fría de la segunda mitad del siglo XX puede describirse como el estado de una tensión permanente entre dos grandes superpotencias que ejercen su poder en un orden bipolar caracterizado por el antagonismo ideológico, la carrera armamentística y la incidencia global de estas superpotencias en las dimensiones políticas, sociales y económicas de las políticas mundiales. En este contexto, no hay duda de que, durante la Guerra Fría, América Latina y el Caribe fue parte importante de la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética; sus políticas en los países de la región tuvieron que diseñarse teniendo en cuenta las realidades de ese mundo bipolar.

Con el colapso de la Unión Soviética en los últimos días de 1991, el nuevo liderazgo ruso perdió interés por la región. Por un lado —al enfrentarse a la enorme tarea de transformar una economía socialista planificada en una economía capitalista de mercado, con un sensible pero constante déficit de recursos tangibles—, el primer gobierno de Boris Yeltsin, en términos prácticos, dejó de prestar atención a América Latina y el Caribe<sup>1</sup>. Como

ejemplo, el fin de la ayuda soviética a Cuba obligó a Fidel Castro a declarar un “periodo especial” en la isla, mientras que el comercio ruso con la región cayó dramáticamente. Por otro lado, aunque Moscú conservó sus embajadas y otras oficinas diplomáticas, e incluso Rusia entró como observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), las actividades del país con respecto a la región se redujeron a una rutina diplomática sin muchas novedades. Esto contribuyó a la construcción de una imagen de Rusia débil, con poca iniciativa no solo en el hemisferio occidental, sino también en el ámbito internacional.

Este escenario, sin embargo, cambiaría en la segunda mitad de la década de 1990. La primera intención de Rusia de “regresar” a la región surgió tras las primeras señales de que el país había comenzado una revisión de sus objetivos en política exterior, aunque Moscú todavía abordaba esta tarea de una manera tímida e indecisa. En América Latina, los intentos de cambiar el statu quo comenzarían con la primera visita, en 1996, del nuevo ministro de Relaciones Exteriores ruso, Evgueni Primakov. Su gira por varios países latinoamericanos —que continuaría al año siguiente— supuso el primer intento, por parte de la Rusia postsoviética, de buscar oportunidades para establecer unos vínculos más fuertes con América Latina y construir unos arreglos alternativos en el marco de un sistema internacional todavía dominado por Estados Unidos. A pesar de estar lejos de lograr sus objetivos en ese momento, la visita de Primakov dejó un importante legado para la política rusa actual con respecto a la región.

Esto se debe a que una parte importante de las élites rusas contemporáneas comparten la visión de Primakov del papel de su país en el ámbito internacional, a saber: el de una potencia capaz de definir

el rumbo de su política exterior de manera autónoma y de proyectar su poder a escala global. Por otra parte, las alianzas que Primakov estaba tratando de construir en América Latina ayudaron a Moscú a adquirir un valioso conocimiento. Concretamente —aunque ya no había una rivalidad bajo la lógica bipolar como ocurrió durante la Guerra Fría—, el Kremlin pudo percibir un cierto grado de interés de los países de la región por acercarse a Rusia, especialmente, por parte de los gobiernos que no estaban de acuerdo con Washington en ciertos temas (Rouvinski, 2014).

Sin embargo, el cambio real en la dirección de la política exterior rusa hacia América Latina y el Caribe tuvo lugar bajo el liderazgo de Vladimir Putin, que asumió la presidencia de Rusia en el año 2000. Es posible distinguir tres ejes clave del cambio que comenzó a implementar a partir de ese momento el nuevo líder ruso: i) el fortalecimiento de las capacidades del Estado ruso para diseñar y llevar a cabo una política exterior que permitiera al gobierno alcanzar los objetivos establecidos. Desde esta perspectiva, el temor a amenazas tales como la expansión de la Organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la discriminación de la población étnica rusa, que se podía originar en el vecindario geográfico de Rusia —es decir, en países ahora independientes de la antigua Unión Soviética—, se consideraban cruciales para restablecer la incidencia de Moscú en Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central; ii) el uso, en el campo de la política interna rusa, de los escenarios internacionales, que sirvieran para reforzar la imagen de un Estado ruso fuerte, lo que ayuda a conseguir altas tasas de aprobación por parte de la población y asegurar la continuidad del régimen político, y iii) el reclutamiento —como estrategia a largo

plazo— de países socios dispuestos a participar en la construcción, aun solo retóricamente, de un orden internacional multipolar diferente al dominado por Estados Unidos y sus aliados.

En este contexto, América Latina y el Caribe resultó ser un escenario perfecto para alcanzar las metas de Vladimir Putin. Tras dos décadas de permanencia en la cumbre del poder político en Rusia, el país ha logrado ser reconocido dentro y fuera de la región como uno de los actores más relevantes en su vida política. Y no es solo el hecho de que la Rusia postsoviética tenga ahora relaciones diplomáticas con todos los países latinoamericanos y los ciudadanos rusos puedan viajar por toda la región sin visa —beneficio que nunca tuvieron los ciudadanos soviéticos y que los rusos disponen tan solo en esta región del mundo—<sup>2</sup>; la incidencia rusa también se puede identificar en áreas que la URSS abandonó en los últimos años de su existencia y que la Rusia de Yeltsin no tenía ningún interés en recuperar, como, por ejemplo, la información y la oferta de interpretaciones alternativas a las versiones promovidas por Occidente. Finalmente, por primera vez después de la retirada del contingente soviético en Cuba a principios de los noventa, hay presencia de uniformados rusos en el hemisferio occidental, a saber, la de los técnicos militares en Venezuela<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva, los rusos no solo están de vuelta; han logrado quizás un avance aún más significativo en términos de impacto político en la región si lo comparamos con el que la Unión Soviética tenía en su mejor momento. Al mismo tiempo, sería equivocado equiparar la política rusa actual con respecto a América Latina y el Caribe con la política soviética de los tiempos de la Guerra Fría (Blank y Kim, 2015). La URSS buscaba mantener un equilibrio de poder y actuaba como una de las dos superpotencias dispuestas a invertir recursos significativos para hacerlo. Como se planteará en este documento, los intereses de la Rusia de Putin frente los escenarios latinoamericanos son otros, y, en consecuencia, las herramientas de su implicación son distintas a las que usaba la Unión Soviética. Para evidenciar lo anterior, se propone analizar la evolución de las relaciones ruso-latinoamericanas a partir de la identificación de cinco claves que permiten una lectura certera de las dinámicas de las interacciones de Rusia con Latinoamérica: la idea de la reciprocidad simbólica, el objetivo de mantener el estatus de Rusia como una potencia energética, la importancia de la diplomacia personal, las oportunidades comerciales y el uso de la región como una “plataforma” para la diseminación de la información “hecha en Rusia”.

## 2. La reciprocidad simbólica

Para determinar cuál es el valor más importante de América Latina y el Caribe en la Rusia de hoy, es indispensable señalar que, según una buena parte de las élites rusas actuales que gobiernan el país, todo el hemisferio occidental sigue siendo un área de interés político, económico y social prioritario para Washington. Al mismo tiempo, las élites rusas consideran que la vecindad más importante para su país es el territorio de la antigua Unión Soviética, el llamado “exterior cercano”. Los líderes rusos están convencidos de que Moscú tiene derecho a tener intereses especiales en ese “exterior cercano” que deben ser tomados en consideración por el resto de gobiernos. Asimismo, la mayor parte de las élites rusas cree que Estados Unidos ignora constantemente los intereses del Kremlin en los territorios de la antigua URSS y, en consecuencia, Rusia debe mantener la presencia en América Latina como una acción recíproca. Igualmente, existe un consenso en Moscú de que la presencia de Rusia en el hemisferio occidental constituye un factor que favorece las negociaciones del

Kremlin con Washington sobre la incidencia de Estados Unidos en los territorios vecinos de Rusia y otras regiones de su interés. El hecho de que, en su doctrina exterior de 2013, Moscú asignara una importancia “estratégica” a las relaciones con América Latina debe interpretarse precisamente desde esta perspectiva. En otras palabras, para la Rusia de Putin, el principal valor de América Latina y el Caribe es su proximidad geográfica a Estados Unidos.

Al mismo tiempo, es necesario tener en cuenta el hecho de que la reciprocidad, en el caso de América Latina y el Caribe, es de carácter principalmente simbólico y tiene múltiples manifestaciones en la política rusa. La primera es la idea de que Rusia es una potencia que ha logrado reestablecer su capacidad de influencia en un área geográfica tan distante como Latinoamérica, que —según cree la élite rusa— los tomadores de decisiones de Estados Unidos todavía consideran su “patio trasero”. Por ejemplo, durante las crisis de Georgia en 2008 y de Ucrania en 2014, el gobierno ruso estaba claramente preocupado por la presencia de la Armada de Estados Unidos en el Mar Negro, así como por el apoyo brindado por Washington a Tbilisi y Kiev. El ruido de sables de Rusia en América del Sur y Central en esos momentos se puede explicar por la lógica de la reciprocidad simbólica: Moscú envió, por primera vez, aviones de combate y barcos de la Armada al hemisferio occidental justo después de la guerra entre Rusia y Georgia en 2008. Posteriormente, los signos de una mayor cooperación militar con Nicaragua, Venezuela y Cuba coincidieron con el deterioro de la situación en Ucrania y la anexión de Crimea en 2014.

El otro punto a destacar es el siguiente: la noción de la reciprocidad simbólica se extiende más allá de su manifestación por medio del envío de aviones de combate y barcos de la Armada. En la Rusia de hoy, América Latina y el Caribe ocupa un lugar muy especial en el espectáculo político de la política interna rusa. Hasta hace muy poco, la extraordinaria popularidad de Putin en el país se debía principalmente al hecho de que muchos rusos veían en la restauración de su imagen como potencia global el logro más importante del presidente. Dos décadas después de la llegada de Putin, las visitas regulares de los presidentes rusos y otros altos funcionarios a América Latina y el Caribe (Tabla 1), así como de sus homólogos latinoamericanos en Rusia, reciben una extensa cobertura de los principales canales de televisión estatales rusos y de la prensa. Además, la narrativa correspondiente, que se comunica a través de los medios controlados por el gobierno ruso, destaca que el proceso de recuperar el papel internacional de Rusia y construir un nuevo orden multipolar con la participación de los socios latinoamericanos, está obstaculizado por Estados Unidos y sus aliados. En este sentido, muchas actividades rusas en América Latina han brindado a los medios rusos la oportunidad de mostrar su país como una potencia nueva, capaz de establecer su presencia incluso “bajo la propia nariz” de Estados Unidos.

#### Tabla 1

Del mismo modo, en los últimos años, el vocabulario usado por los medios rusos en relación con la evolución política en América Latina comienza a incluir la noción de “conflicto híbrido” que el auditorio ruso ya conoce a partir de las referencias hechas al conflicto en Ucrania. El caso de Venezuela destaca entre los demás, precisamente porque las relaciones ruso-venezolanas han sido utilizadas más que otras en el contexto de la reciprocidad simbólica (Rouvinski, 2019). Debido a que la crisis política en Venezuela comienza a ser percibida en Rusia como un caso de “conflicto híbrido”, tanto para las élites como para la



opinión pública, el intento de derrocar a Nicolás Maduro pone a prueba la capacidad de resistencia de Rusia para rechazar la acción del adversario en un nuevo tipo de rivalidad en las relaciones internacionales<sup>4</sup>. Como resultado, la crisis en Venezuela no se puede entender desde Moscú al margen de un proceso global en el que Rusia lucha por consolidar su lugar en la arena internacional y donde hay que frustrar los intentos de las potencias occidentales que buscan reducir su autonomía política.

No cabe duda de que, para el gobierno de Putin, los acontecimientos que comenzaron en 2019 en Venezuela reafirmaron el alto valor de la proximidad geográfica entre América Latina y Estados Unidos en el contexto de la reciprocidad simbólica. Tanto para los decisores como para el público en general, por primera vez desde el colapso de la Unión Soviética, Rusia logró vetar el intento de Washington de cambiar un régimen en un país del hemisferio occidental. En un escenario inédito para América Latina y el Caribe después del fin de la Guerra Fría, Estados Unidos ya no puede ignorar las actividades rusas en un área sensible de su propio “exterior cercano”: la situación en Venezuela es uno de los temas tratados por los altos funcionarios del Kremlin y la Casa Blanca en casi todas las reuniones bilaterales, algo que Moscú considera una señal de que la estrategia de la reciprocidad simbólica ha sido un éxito.

### 3. Rusia como potencia energética y sus intereses en Latinoamérica

Aparte del uso del escenario venezolano para los fines de la política de la reciprocidad simbólica, la persistencia de Rusia en Venezuela tiene que ver con otro supuesto importante del liderazgo de la Rusia postsoviética: el control sobre los recursos energéticos de este país puede contribuir significativamente al futuro de Rusia como gran potencia energética. Esta es la segunda clave para una lectura certera de las razones del interés continuo de Rusia por Venezuela.

Antes de nada, es importante subrayar que la participación de Rusia en el sector energético latinoamericano no se limita a su presencia en Venezuela; hay proyectos en Cuba, Bolivia y otros países. Sin embargo, el caso de Venezuela ha sido, de lejos, el más impresionante en términos de impacto político y volumen de inversiones; el papel de la empresa Rosneft en Venezuela y su apoyo vital para la supervivencia del régimen de Nicolás Maduro son bien conocidos. En 2014, la compañía dirigida por Igor Sechin, persona de total confianza de Putin, adquirió los activos de todas las empresas rusas que tenían operaciones en Venezuela. Muy pronto, Rosneft se convirtió en el actor principal del sector petrolero venezolano desde fuera del país. Sigue resultando difícil estimar con precisión el costo total de su participación en los negocios en el país latinoamericano; según los cálculos de Reuters, la compañía rusa ha invertido allí alrededor de 9.000 millones de dólares en proyectos (Reuters, 2019). De lo que no hay duda es de que el régimen chavista ha estado sobreviviendo, en gran parte, gracias a los prepagos por el petróleo realizados por Rosneft, así como a la facilitación, por parte de la empresa rusa, de otras operaciones del gobierno de Maduro. Un mes después de que Estados Unidos introdujera sanciones contra la empresa rusa, en febrero de 2020, Rosneft anunció la venta de todos sus activos —participación en proyectos conjuntos de explotación de yacimientos de petróleo y gas en Venezuela— a Roszarubezhneft, una nueva empresa con un capital cercano a 4.000 millones de dólares constituida un par de días antes del anuncio de la salida de Rosneft de Venezuela.

El abandono de Venezuela por parte de Rosneft fue considerado por algunos expertos el resultado exitoso de la estrategia de Estados Unidos para aumentar la presión económica sobre el gobierno de Maduro (De la Cruz, 2020). Pocos observadores, sin embargo, advirtieron el siguiente mensaje de Serguei Melik-Bagdasarov, el embajador ruso en Caracas, publicado en Twitter: “¡No se preocupen! Se trata del traspaso de los activos de Rosneft al gobierno de Rusia directamente. Seguimos juntos en adelante”. Tampoco se dieron cuenta de que el mismo día en que Rosneft anunció la venta de sus activos venezolanos a la nueva empresa estatal, en los sitios especializados se abrieron convocatorias para personal cualificado del sector petrolero que deseaba trabajar en Venezuela. Uno de los requisitos era el manejo del idioma español y experiencia laboral en Sudamérica. Pero hay más pruebas de que el gobierno de Putin no está dispuesto a efectuar una salida completa del sector energético de Venezuela.

La afirmación de que las inversiones de Rosneft representaban una línea de vida para el gobierno de Maduro no debe cuestionarse. El interés de Rosneft en Venezuela estaba también relacionado con el estatus de la compañía como actor clave en la nueva arquitectura energética que Putin ha diseñado para sostener y expandir el papel de Rusia como proveedor global de energía. A pesar de la resistencia de Estados Unidos y las críticas de varios países europeos tras el lanzamiento de nuevos oleoductos en Europa y Asia, Rusia está cerca de reemplazar la antigua infraestructura de suministro de hidrocarburos heredada de la Unión Soviética. Sin embargo, su estrategia energética no se limita a esto; varios expertos han advertido que la producción de petróleo de los campos existentes dentro del territorio ruso puede disminuir a medio plazo. Moscú también es consciente de que el mercado energético mundial está viviendo un cambio a gran escala en términos geográficos y de innovación tecnológica. Utilizando las megaempresas controladas por el gobierno —como Rosneft y Gazprom<sup>5</sup>—, Rusia busca activamente oportunidades para extender su control sobre un mayor número de campos de petróleo y gas en el extranjero.

Desde la perspectiva de la importancia de América Latina y el Caribe para el futuro de Rusia como potencia energética, y teniendo en cuenta la experiencia de sus empresas en el sector energético de Venezuela, es probable que su participación en él continúe, a pesar de la crisis en los mercados de petróleo y las preocupaciones sobre la calidad de la gestión de las empresas conjuntas. Por supuesto, al igual que otras grandes empresas extranjeras en el país, Roszarubezhneft se enfrenta a los problemas de ineficiencia de los procesos de producción local, corrupción, negligencia y falta de personal competente.

Además, sigue creciendo la incertidumbre con respecto a la situación en los mercados de petróleo y las políticas de sanciones de Estados Unidos, así como al futuro político de Venezuela. Sin embargo, gracias a su cercanía al gobierno chavista y el acceso a información privilegiada, el gobierno de Putin y las empresas rusas pueden entender mucho mejor el verdadero estado del sector energético venezolano que otros actores extranjeros.