

99
NOVIEMBRE
2014

DESPUÉS DE CRIMEA: ¿una oportunidad rusa para América Latina?

Santiago Villar, asistente de investigación, CIDOB

El conflicto entre Occidente (léase, Unión Europea y Estados Unidos) y la Federación Rusa ha generado grandes expectativas en diversos países de Latinoamérica en torno a la posibilidad de proveer al mercado ruso de productos primarios, en especial alimentos. Latinoamérica, más allá de la evidente distancia geográfica que la separa del foco de la crisis, no se ha mantenido al margen, en particular tras las sanciones occidentales contra Rusia. El debate se generó inicialmente a través de los medios de comunicación y dada la gravedad de los acontecimientos, algunos jefes de Gobierno han manifestado sus respectivas posturas sobre la cuestión, las cuales distan de ser coincidentes y se encuentran íntimamente influenciadas por las relaciones -históricas y presentes- con Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia. Un breve resumen del desarrollo de las relaciones soviético-latinoamericanas permite entender mejor las reacciones que los estados latinoamericanos han tenido en

El conflicto entre Occidente y la Federación Rusa ha generado grandes expectativas en diversos países de Latinoamérica en torno a la posibilidad de proveer al mercado ruso de productos primarios, en especial alimentos.

En la actualidad, el intercambio comercial es el motor de las relaciones entre Rusia y Latinoamérica, aunque sin dejar de lado la similitud de enfoques en el ámbito de la política y el derecho internacional que el Gobierno ruso comparte con una buena parte de países latinoamericanos.

Los datos de comercio exterior indican una marcada diversificación de los socios de Rusia en América Latina. En 2013, seis países superaron la barrera de los mil millones de dólares de intercambios mutuos con Rusia: Argentina, Brasil, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela.

Las necesidades mutuas de diversificar el comercio exterior, la complementariedad económica, el impulso dado por unas relaciones políticas y diplomáticas más estrechas y las posibilidades de inversión que presenta Latinoamérica (fundamentalmente en el área de explotación de recursos energéticos) son algunos de los pilares en los que se podría apoyar el fortalecimiento de las relaciones comerciales entre ambos.

La división de América Latina entre Este y Oeste respecto a modelos de integración se ve claramente a través de la votación de la Resolución de la ONU relativa a Crimea. El Oeste con la Alianza del Pacífico como entidad regional emergente y una Centroamérica en general más ligada a Estados Unidos han apoyado el proyecto. Mientras que el Este ha decidido en su mayoría abstenerse.

Existen más dudas que certezas sobre las implicaciones que podría tener para América Latina el hecho de que Rusia necesite suplir la demanda de alimentos del mercado europeo y estadounidense con socios latinoamericanos.

Las capitales latinoamericanas han percibido la situación como una oportunidad única para exportar productos primarios a un enorme mercado. Pero una serie de factores aconsejan una evaluación prudente de los potenciales réditos que los países latinoamericanos podrían obtener a raíz de esta crisis.

torno a este conflicto. Asimismo, la votación llevada a cabo en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) sobre el respeto a la integridad territorial (a raíz de la anexión de Crimea), permite observar claramente el posicionamiento de cada país. Cabe destacar también la visita que el presidente ruso, Vladímir Putin, ha realizado recientemente por algunos países de América Latina, señalando la importancia que su país desea brindarle a la región. Esta coyuntura podría, desde luego, brindar una oportunidad económica estratégica para América Latina pero conviene analizar también las dificultades que pueden suponer para los países latinoamericanos este nuevo escenario geopolítico.

El contexto histórico

La URSS estableció relaciones diplomáticas con algunos países latinoamericanos antes de la Segunda Guerra Mundial pero el interés por la región surgió más tarde, con el triunfo de la revolu-

ción cubana que se convirtió para el Kremlin en un apoyo estratégico en la región. Anteriormente, los contactos se habían generado básicamente entre el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) y los partidos comunistas latinoamericanos, que tenían hasta entonces un protagonismo reducido en la arena política regional. Tras la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre la Unión Soviética y América Latina han seguido diferentes patrones dependiendo fundamentalmente de las directrices del Kremlin en distintos períodos. Asimismo, dentro del marco de la Guerra Fría, las tensiones entre Estados Unidos y la URSS condicionaron fuertemente las relaciones latino-soviéticas ya que América Latina era considerada como un área de influencia exclusiva de EEUU donde la economía norteamericana ejercía un peso claramente visible. A esto se sumaba la escasez de vínculos previos con los países de la esfera soviética. Por ello, la vinculación entre la Unión Soviética y América Latina pasaba necesariamente por la relación de EEUU con ambos, una realidad que ha llevado a hablar de una relación de tipo triangular¹.

Durante el período soviético, Moscú impulsó con Latinoamérica relaciones económicas y ayuda al desarrollo, a cambio de una mayor presencia en el terreno. Cuba, por su parte, le sirvió a la URSS para introducirse de lleno en el *patio trasero* de Estados Unidos. A partir de allí el Kremlin procedió a generar y/o fortalecer los contactos inter-estatales y a incrementar las relaciones con movimientos populares de izquierda. La década de los sesenta marcó una continuidad de esta estrategia, acentuada en los países que deseaban una mayor

En América Latina, la Unión Soviética priorizaba los réditos políticos a medio o largo plazo frente al beneficio económico inmediato.

independencia respecto a Estados Unidos. Para incrementar los intercambios comerciales, la Unión Soviética suscribió acuerdos netamente favorables a las naciones latinoamericanas, priorizando los réditos políticos a medio o largo plazo frente al beneficio económico inmediato. Hacia mediados de los setenta, los intercambios alcanzaron niveles destacados con países como Argentina, Brasil, y Perú. Esta década marcó un período de distensión en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Cuba resultó ser una excepción en la política soviética ya que Moscú no entraba -al menos de manera directa- en procesos políticos internos: no intervino cuando la caída del Gobierno de Salvador Allende en 1973 ni se involucró abiertamente en la revolución nicaragüense². En el ámbito estrictamente comercial, entre 1975 y 1985, los intercambios crecieron más de un 300% y se intensificaron principalmente con una serie de países, con Argentina en la delantera, seguida de Brasil. Sin contar a Cuba, con quien la relación era ya mucho más estrecha en todos los ámbitos. Las trascendentes reformas introducidas en el sistema soviético por Mijaíl Gorbachov (1985-1991) supusieron una profunda

repercusión en su proyección exterior. El reconocimiento por el Kremlin de la fragilidad de la economía soviética llevó a revisar los acuerdos comerciales existentes con los países latinoamericanos (Cuba incluida) para restablecer el principio de racionalidad económica por encima de los intereses políticos. La cooperación y ayuda empezaron a pasar exclusivamente por canales oficiales estatales y las acciones -y reacciones- políticas obedecían cada vez menos a una relación triangular.

La nueva Federación Rusa, creada tras la disolución de la Unión Soviética, inició la conversión de la economía rusa en una economía abierta de mercado y el período inicial de los noventa se caracterizó por una caída en los intercambios comerciales con sus principales socios en Latinoamérica -Argentina y Brasil-, favorecida también por el alineamiento político y económico de ambos países con Estados Unidos. Tanto la crisis financiera rusa de 1998 como la brasileña de 1998/99 y la Argentina de 2001 afectaron sensiblemente el nivel de comercio bilateral. Tan sólo a principios de los 2000 empezaron los intercambios a experimentar un crecimiento que fue alcanzando cifras record.

A mediados de 2014 el presidente ruso, Vladímir Putin, realizó en Latinoamérica una gira que algunos medios latinoamericanos y rusos han calificado de *histórica* y que marca claramente una voluntad de acercamiento destinado a fortalecer vínculos con la región. Putin visitó Argentina, Brasil, Nicaragua y Cuba. Fue en La Habana donde el presidente ruso realizó el anuncio más trascendente de su gira: la condonación de un 90% de la deuda

de 35.000 millones de dólares que la isla mantenía con la ex Unión Soviética. El 10% restante sería invertido en Cuba, fundamentalmente en proyectos de infraestructura.

Relaciones económicas actuales

En la actualidad, el intercambio comercial es sin dudas el motor de las relaciones entre Rusia y Latinoamérica, aunque sin dejar de lado la similitud de enfoques en el ámbito de la política y el derecho internacional que el Gobierno ruso comparte con una buena parte de países latinoamericanos³. Los principios de no interferencia en asuntos internos, el respeto de la soberanía nacional y la necesidad de fortalecimiento del rol de la ONU, son parte de la retórica coincidente que propugnan ambas partes, aunque a veces con contradicciones como el papel desempeñado por Rusia en Crimea y el Este de Ucrania.

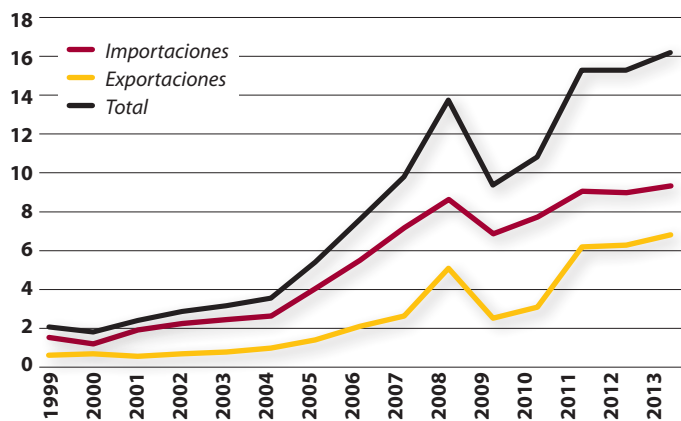
El gráfico muestra las exportaciones e importaciones rusas con Latinoamérica, así como el volumen total de comercio bilateral. La dinámica va claramente en alza, a excepción de 2009 y 2010 donde -fruto de la crisis financiera internacional- los intercambios cayeron, no recuperando los niveles de 2008 hasta 2011. Desde inicios de los años 2000 hasta la actualidad, Rusia se

1. Varas, Augusto. *América Latina y la Unión Soviética: Una nueva relación*. Buenos Aires: FLACSO-RIAL Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

2. Vengoa, Hugo Fazio. "La Unión Soviética y América Latina: del perfil a la política," *África América Latina, cuadernos*. N° 7 (1992) p.95-112. SODEPAZ.

3. Davydov, Vladimir. *Rusia-Latinoamérica: Perspectivas de cooperación*. Informe presentado para la Reunión regional sobre las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe y la Federación de Rusia convocada por el SELA. Caracas, mayo de 2012.

GRAFICO 1: Comercio Rusia – Latinoamérica* 1999-2013 (en miles de millones de dólares)



* Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNCOMTRADE

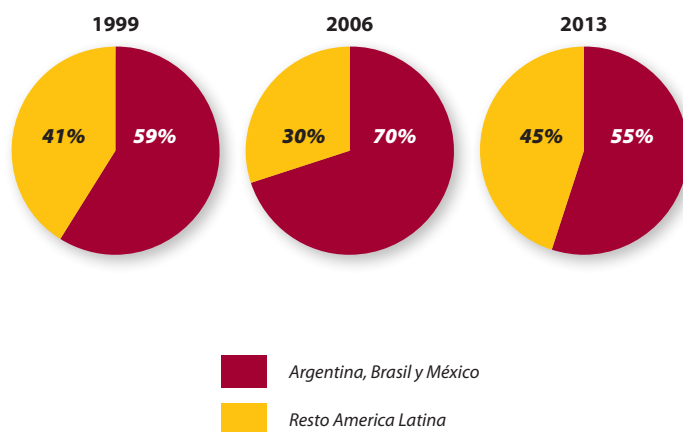
ha convertido en uno de los mayores importadores de azúcar crudo, cítricos, carne y otros productos alimenticios. Además compra grandes cantidades de café soluble a Brasil y Colombia y, en los últimos años, según el estudio realizado por SELA en 2011, "muestra una tendencia al aumento acelerado de [importación] de ciertos productos industriales, incluyendo maquinarias y equipos...". Respecto de los países latinoamericanos, sólo con Venezuela muestra un superávit comercial, mientras que existe un déficit con relación al resto, en parte porque estos se benefician del Sistema Generalizado de Preferencias de la Federación Rusa y, en menor medida, como herencia histórica de los intercambios realizados durante el periodo soviético.

Por otro lado, Rusia centra sus exportaciones a Latinoamérica en productos químicos (fertilizantes), productos derivados del petróleo, material bélico y en menor medida vehículos. Respecto a las ventas de armamento, según el mismo estudio de SELA, se han incrementado en un 900% entre los años 2004 y 2008, respecto al periodo 1999-2003. Asimismo es importante destacar la cooperación y transferencia de tecnología en la explotación de recursos mineros, construcción y modernización de infraestructuras, y generación y desarrollo de energía hidroeléctrica y atómica.

Los flujos de comercio entre América Latina y la Federación Rusa son disímiles dada la estructura económica y productiva particular de ambas partes. En cuanto al alcance, hacia finales de los setenta, el abanico de países donde la Unión Soviética colocaba sus productos aumentó, sumándose Bolivia, Colombia, Perú y México. La proporción de Argentina y Brasil bajó del 94% hasta un 60% del total de las exportaciones soviéticas mientras las importaciones se mantuvieron los niveles de 1960.⁴ Hoy en día la proporción que representan

4. Fichet, Gerard "Tres decenios de relaciones entre América Latina y la Unión Soviética". *Revista Comercio Exterior*, vol. 31 n° 2 (1981). México.

GRAFICO 2: Principales socios comerciales para Rusia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNCOMTRADE

los tres socios más importantes de Rusia en Latinoamérica (Brasil, Argentina y México) no alcanzan el 60% del total, y esa proporción tiende a reducirse. El análisis de los datos de comercio exterior indica una marcada diversificación de la cartera de socios de la Federación Rusa en América Latina. Muestra de ello es que, en el año 2013, seis países superaron la barrera de los mil millones de dólares de intercambios mutuos con Rusia: Argentina, Brasil, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela.

Las ventas de armamento ruso se han incrementado en un 900% entre los años 2004 y 2008, respecto al periodo 1999-2003.

Si bien las economías latinoamericanas y la rusa presentan claras complementariedades y poseen un alto potencial de desarrollo, el nivel de intercambios acorde a este potencial aún no ha sido alcanzado. Para Rusia, la proporción del comercio bilateral con los países latinoamericanos sobre el total mundial es extremadamente baja, aunque denota un leve crecimiento en la última década: en 2000 era de un 1,2%, en 2004 de 1,4%, en 2009 del 2% y en 2013 año fue de un 1,9%. Las necesidades mutuas de diversificar el comercio exterior, la complementariedad económica, el impulso dado por unas relaciones políticas y diplomáticas más estrechas y las posibilidades de inversión que presenta Latinoamérica (fundamentalmente en el área de explotación de recursos energéticos) son algunos de los pilares en los que se podría apoyar el fortalecimiento de las relaciones comerciales entre ambos.

Crisis en Ucrania: repercusiones y posicionamientos en América Latina

La crisis en Ucrania ha tenido -y tiene- implicancias globales. América Latina no ha quedado al margen del debate si bien los medios de comunicación han brindado una cobertura fragmentaria de los eventos. Por su parte, algunos Gobiernos se han posicionado tanto respecto a la crisis en sí como sobre sus implicaciones para las relaciones Occidente - Rusia. En ese marco,

los líderes de Cuba, Nicaragua y Venezuela, se han mostrado favorables al enfoque ruso del conflicto en Ucrania y respecto de la cuestión de Crimea. Por otro lado, desde una perspectiva algo más moderada, la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner decidió repudiar los “dobles estándares” de las potencias occidentales al valorar el referéndum de Crimea, comparándolo con el realizado en las islas Malvinas (Falkland) en 2013. Por otra parte, el presidente ecuatoriano -Rafael Correa- adoptó una posición crítica tanto respecto de la sucesión presidencial en Ucrania, como a la anexión de Crimea diciendo que “...El Gobierno actual fue fruto de mecanismos bastantes tortuosos, por decir lo menos, y enseguida obviamente apoyado por las potencias occidentales con el doble discurso que les caracteriza... [y] Crimea históricamente es rusa, ha pertenecido a Rusia pero el referéndum no se ajusta a la Constitución...”. Los dirigentes de otros países, como Brasil, México y Perú, abogaron por un mayor compromiso para el diálogo entre las partes y por actuar con moderación a fin de alcanzar una solución pacífica.

Sin lugar a dudas, el referéndum llevado a cabo en Crimea y la consecuente resolución votada en la AGNU permitió a cada país posicionarse de manera clara y -en muchos casos- justificando tal decisión. El proyecto de resolución fue aprobado con un total de 100 votos positivos, 11 negativos y 58 abstenciones. Por su parte CARICOM emitió un Comunicado Oficial con fecha 5 de marzo, en el cual manifestaba su apoyo al pueblo ucraniano y solicitaba respeto a su soberanía e integridad territorial. El análisis de la votación de los países latinoamericanos indica que la posición frente al caso concreto está determinada por los vínculos que estos mantienen con Estados Unidos y con la Unión Europea. Asimismo, vemos que los principales bloques regionales latinoamericanos han coincidido generalmente al emitir su voto: en total, han sido 12 votos a favor de la Resolución, 4 en contra y 14 abstenciones.

La línea imaginaria que divide América Latina entre Este y Oeste en cuanto a modelos de integración se ve claramente también a través de esta votación. El Oeste con la Alianza del Pacífico como entidad regional emergente y una Centroamérica en general más ligada a Estados Unidos han apoyado el proyecto. Mientras que el Este ha decidido en su mayoría abstenerse. El debate en la AGNU confirma el posicionamiento de cada país no sólo respecto a esta cuestión particular sino también a una serie de valores compartidos, tales como los modelos de desarrollo económicos, los puntos de vista en torno a la integración regional latinoamericana y en gran medida -tal como mencionábamos- a sus relaciones con la Unión Europea y Estados Unidos.

Sanciones económicas, represalias y su potencial impacto en Latinoamérica

En respuesta a las sanciones occidentales, el Gobierno ruso decidió establecer una prohibición de importación, por el término de un año, de una serie de productos alimenticios provenientes de la Unión Europea, Noruega, Estados Unidos, Canadá, Japón y Australia entre los que se encuentran carne, pescado, leche, verduras y frutas. Con este panorama, al día de hoy, existen más dudas que certezas sobre las implicaciones que podría tener para América Latina el hecho de que Rusia

Tabla 1: Patrón de votación de la Resolución 68/626 de la AGNU

Bloque regional*	País**	Voto
Alianza del Pacífico	Chile	Positivo
Alianza del Pacífico	México	Positivo
Alianza del Pacífico / CAN	Colombia	Positivo
Alianza del Pacífico / CAN	Perú	Positivo
CAN	Ecuador	Abstención
CAN / ALBA	Bolivia	Negativo
ALBA	Cuba	Negativo
CARICOM / ALBA	Antigua y Barbuda	Abstención
CARICOM / ALBA	Santa Lucía	Abstención
CARICOM / ALBA	San Vicente	Abstención
CARICOM / ALBA	Dominica	Abstención
CARICOM	Guyana	Abstención
CARICOM	Jamaica	Abstención
CARICOM	San Kitts y Nevis	Abstención
CARICOM	Surinam	Abstención
CARICOM	Haití	Positivo
CARICOM	Bahamas	Positivo
CARICOM	Barbados	Positivo
CARICOM	Trinidad y Tobago	Positivo
MERCOSUR	Argentina	Abstención
MERCOSUR	Brasil	Abstención
MERCOSUR	Paraguay	Abstención
MERCOSUR	Uruguay	Abstención
MERCOSUR / ALBA	Venezuela	Negativo
SICA / ALBA	Nicaragua	Negativo
SICA	El Salvador	Abstención
SICA	Guatemala	Positivo
SICA	Honduras	Positivo
SICA	Costa Rica	Positivo
SICA	Panamá	Positivo

* Aquí sólo se hace referencia a los mecanismos de integración más representativos: CAN (Comunidad Andina de Naciones), SICA (Sistema de integración Centroamericana), CARICOM (Comunidad del Caribe), MERCOSUR (Mercado Común del Sur), ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y Alianza del Pacífico.

*** Quedan fuera de lista Belice (perteneció a SICA y CARICOM) y Granada (perteneció a CARICOM) por estar ausentes en la votación. En tanto que Montserrat (miembro de CARICOM) no forma parte de ONU al ser un territorio de ultramar del Reino Unido.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea general de las Naciones Unidas

necesite suplir la demanda de alimentos del mercado europeo y estadounidense con socios latinoamericanos. Frente a este nuevo escenario funcionarios del Gobierno ruso han iniciado contactos con algunos de sus pares latinoamericanos. Más específicamente, Serguei Dankert (encargado de los Servicios de Inspección Agrícola y Ganadera rusos) ha mantenido reuniones en Moscú con embajadores de Argentina, Chile, Ecuador y Uruguay. Asimismo, desde la Asociación Brasileña de Proteína Animal se declaró que Brasil estaría dispuesto a suministrar carne de pollo al mercado ruso, para lo cual más de 20 granjas avícolas ya han recibido autorización para colocar allí su producción. El mismo interés se despertó también entre los ganaderos argentinos. A ello se sumaron las declaraciones del jefe de Gabinete de Ministros argentino y la visita de una misión oficial del Gobierno Argentino a Moscú a finales de septiembre. La reacción -casi instantánea- de la Comisión Europea fue realizar una llamada de atención a los gobiernos latinoamericanos para evitar que promuevan o alienten de manera directa las exportaciones a Rusia de los productos sancionados, a fin de no deteriorar las relaciones bilaterales con la UE.

Es aún pronto para predecir cómo el conflicto comercial desatado impacta en América Latina. De momento, las capitales latinoamericanas han percibido la situación como una oportunidad única para exportar productos primarios a un enorme mercado. Los más optimistas prevén y auguran aumentos tanto de los niveles de comercio como de inversión y de crecimiento. Sin embargo, una serie de factores aconsejan una evaluación prudente de los potenciales réditos que los países latinoamericanos podrían obtener a raíz de esta crisis.

En primer lugar, el conflicto y la serie de sanciones que recayeron sobre la Federación Rusa han generado temor entre los inversores y se estima que la fuga de capitales para el año 2014 rondaría los cien mil millones de dólares. Mientras, el último informe del Fondo Monetario Internacional ha reducido sus expectativas de crecimiento para 2014 de un 1,3% a tan sólo un 0,2% y para 2015 de un 2,3% a un 0,5%. Ello podría no afectar a la demanda de alimentos del mercado ruso, pero sí el acceso a la financiación al sector empresarial.

En segundo lugar, Rusia se encuentra ahora en la necesidad de buscar nuevos proveedores y establecer nuevos canales de distribución y abastecimiento. El tema del precio también será un factor clave. Por una parte los productos europeos -incluidos en las sanciones- han sufrido una baja de precios determinada por el exceso de oferta. Por otro lado, los costes de transporte desde América Latina incidirán necesariamente en el precio final de la mercadería.

En tercer lugar, muchos proveedores latinoamericanos deberán necesariamente aumentar su producción para cubrir la nueva demanda rusa. Ello significará, en la mayoría de los casos, una mayor inversión tanto en infraestructura como en recursos humanos. Teniendo en cuenta que las sanciones rusas poseen un periodo de validez de un año, esto puede convertirse en una apuesta arriesgada para los productores de América Latina, que deberían poder asegurarse un periodo de abastecimiento bastante más prolongado. En otras palabras, la ambición cortoplacista de querer desembarcar en Rusia puede convertirse en un arma de doble filo si no se dan garantías a futuro. Asimismo, generar tensiones con mercados ya afianzados como el europeo para hacer frente a una oportunidad aún no lo suficientemente clara, resulta algo precipitado.

En definitiva, tanto las relaciones ruso-latinoamericanas del siglo pasado como las reacciones frente al reciente conflicto en Ucrania responden -en la gran mayoría de los casos- a factores que trascienden el núcleo económico de la cuestión, al intervenir en escena elementos externos y simpatías o empatías con terceros actores, la Unión Europea y Estados Unidos. La votación realizada en marzo de 2014 en la AGNU concerniente al respeto a la integridad territorial, en el contexto de la anexión de Crimea por la Federación Rusa, ha permitido trazar una línea divisoria entre el Este y el Oeste de América Latina, que coincide casi de manera plena con la división político-económica que existe en la región. A pesar del optimismo y la euforia mostrados tanto por cámaras empresariales como por gobiernos de la región, son varios los factores que

deben ser sopesados a la hora de hacer un balance cabal entre ventajas y desventajas que este cambio de escenario pueden generar. Es muy pronto para valorar con certeza los beneficios o réditos que América Latina puede obtener como resultado de las tensiones entre Rusia y la UE y Estados Unidos. Pero, en cualquier caso, debe primar la prudencia evaluando las consecuencias no sólo a corto sino también a medio y largo plazo. Conviene que una oportunidad presente no se convierta en un problema futuro.

Los principales bloques regionales latinoamericanos han coincidido en el voto de la Resolución de la ONU relativa a Crimea: 12 votos a favor, 4 en contra y 14 abstenciones.