

INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

Núm. 3063

Del 1 al 31 de mayo de 2015

ICE

BOLETÍN  
ECONÓMICO

# EUR ASIA



## EURASIA



## En preparación

- El plan integral de apoyo a la competitividad del comercio minorista en España

Las opiniones expresadas en el BICE son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de Información Comercial Española

### MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

NÚMERO 3063

#### Directora

Ana de Vicente Lancho

#### Secretario de Redacción

Juan José Otamendi García-Jalón

#### Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

**Redacción:** Carmen Fernández de la Mora y M<sup>a</sup> Ángeles Luque Mesa. **Consejo de Redacción:** Antonio M<sup>a</sup> Ávila, José M<sup>a</sup> Fernández, Luis Fuentes, Rafael Fuentes, José C. García de Quevedo, Francesc Granell, Silvia Iranzo, Alicia Montalvo, Vicente Montes Gan, María Naranjo, Ödön Pálla, Fco. Javier Parra, Eva Povedano, Remedios Romeo, Francisco Javier Sansa, Cristina Serrano. **Logo y diseño general:** Manuel A. Junco. **Portada:** Eduardo Lorenzo. **Edición y Redacción:** Paseo de la Castellana, 162, planta 11. Teléfono: 91 349 31 90. [www.revistasICE.com](http://www.revistasICE.com)  
**Distribución y suscripciones:** 91 583 55 07. [distribucionpublicaciones@mineco.es](mailto:distribucionpublicaciones@mineco.es)

Índices de impacto en IN-RECS

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) <<http://www.conlicencia.com>>; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Coordinador de la edición: S.G. Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Editor: Secretaría General Técnica

Maquetación: DAYTON, SA

Impresión: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel exterior: ecológico estucado brillo

Papel interior: 80 g ecológico FSC/TCF

ECPMINECO: 1.ª ed./ 4000515

EUAEVF: 7€ + IVA

D.L.: M-30-1958

NIPO: 720-15-003-8

eNIPO: 720-15-004-3

ISSN: 0214-8307

eISSN: 2340-8804

Catálogo general de publicaciones oficiales

<http://publicacionesoficiales.boe.es>



## Boletín Económico de Información Comercial Española

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

### Coordinadoras

Esther del Campo  
Ruth Ferrero-Turrión

## S U M A R I O

Esther del Campo y Ruth Ferrero-Turrión	<b>3</b>	Introducción y presentación
Cristina Manzano Porteros	<b>5</b>	La reconfiguración del orden global tras la caída del Muro de Berlín
Almudena López-Manterola	<b>17</b>	Los nuevos candidatos a la Unión Europea: estado de situación
Ruth Ferrero-Turrión	<b>31</b>	Las migraciones intraeuropeas del este de Europa
Simón Sosvilla Rivero y María del Carmen Ramos Herrera	<b>41</b>	Regímenes cambiarios en los países de la Europa central, oriental y mediterránea
Esmeralda Linares Navarro	<b>53</b>	Implementación de estrategias de <i>offshoring</i> en empresas del este de Europa: una visión distinta de la deslocalización en Europa oriental
Francisco J. Ruiz González	<b>69</b>	La cooperación UE-Rusia en la esfera de la seguridad
Juan José Otamendi García-Jalón	<b>81</b>	Efectos del veto ruso en las exportaciones españolas
Rubén Ruiz Ramas	<b>101</b>	La diversificación del poder en los Estados neopatrimonialistas de Asia central





*Esther del Campo\**

*Ruth Ferrero-Turrión\*\**

## INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN

El pasado 9 de noviembre de 2014 se conmemoraron los veinticinco años de la caída del Muro de Berlín y del fin de la guerra fría. Terminaba entonces una época, la del mundo bipolar nacido de los acuerdos de Yalta y Postdam, y comenzaba una nueva etapa histórica no dominada ya por la pugna entre capitalismo y socialismo, sino por el conflicto entre integristas, así como por el estallido de la más importante crisis financiera internacional desde la Gran Depresión, que ha significado en última instancia una crisis sistémica global, que ha hecho más necesaria y urgente la búsqueda de nuevas formas de gobernanza mundial. En el ámbito europeo se inauguraba una nueva era entre los países europeos, y entre éstos y el resto del mundo.

La caída del Muro de Berlín abrió la caja de Pandora de una serie de importantes acontecimientos que comenzarían con la reunificación de Alemania en 1990, seguirían con las Guerras en los Balcanes y continuarían con la ampliación de la Unión Europea (UE) hacia el Este; proceso en el que aún nos encontramos, a la espera de la incorporación de los Balcanes Occidentales a las instituciones europeas, todo ello sin olvidarnos de la crisis existente en la frontera oriental a raíz de la guerra en Ucrania y el enfrentamiento geoestratégico abierto con Rusia.

Efectivamente, con la reunificación alemana comenzó un masivo esfuerzo, tanto político como económico y social, gracias al cual, Alemania es hoy la principal fuerza económica y política, el llamado «motor de la Unión Europea». Con la caída de los regímenes comunistas se puso fin a la división de Europa, herencia de la postguerra. Una división que reflejaba más la posición militar de las potencias vencedoras en 1945, que una realidad geográfica, cultural o histórica. También regresaron los conflictos nacionales en Yugoslavia o la URSS, la desintegración de Estados –caso de Checoslovaquia– o la aparición de otros nuevos como Croacia y Bosnia.

Quizás, uno de los principales resultados de este proceso histórico ha sido la incorporación a las instituciones europeas y, por ende, a las estructuras militares de la OTAN de la gran mayoría de los Estados de Europa central y oriental. Este cambio fundamental no sólo ha afectado a estos países, sino que estas transformaciones han trascendido y han tenido un fuerte impacto en la estabilidad internacional, tal y como hemos podido comprobar a lo largo del último año con la crisis desatada en Ucrania, pero también durante el conflicto de Georgia de 2008, o con la todavía no resuelta situación en Kosovo.

Son precisamente estos cambios en la manera de relacionarse Europa entre sí y con el mundo lo que se pretende revisar desde este número monográfico dedicado en su totalidad a analizar las relaciones ▷

\* Catedrática de Ciencia Política y Directora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

\*\* Profesora de Ciencia Política e Investigadora Senior en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

políticas y económicas en el seno de la Unión Europea. Relaciones que se han visto modificadas por la incorporación a las instituciones europeas de estos nuevos países de la Europa central y oriental, y que, además, han hecho que se moviera la frontera europea generando roces con el vecino ruso. A lo largo de las páginas de este monográfico encontramos a través de distintos enfoques y disciplinas un análisis pormenorizado del contexto, situación actual y prospectiva ante los nuevos retos que se plantean tanto dentro de la UE como entre la UE y la Federación Rusa.

Así, el monográfico comienza con un artículo dedicado a la contextualización del nuevo orden global que es precisamente el que va a determinar las nuevas reglas del juego dentro del viejo continente, elaborado por Cristina Manzano, para inmediatamente dar paso a dos artículos centrados en el proceso de ampliación: el primero de ellos, elaborado por Almudena López, sobre la situación en la que se encuentran los actuales países candidatos y sus perspectivas de incorporación a la Unión; y el segundo, que analiza el impacto que el inicio de nuevos movimientos migratorios intra-europeos ha tenido y tiene en la forma de hacer política tanto en los Estados miembros, como a nivel de la Unión, donde ha llegado incluso a plantearse el fin de la libertad de movimiento de personas. Siguiendo la estela de estos análisis más políticos, los siguientes artículos se centran en dos cuestiones fundamentales de tipo más económico: el *offshoring* como nueva estrategia de deslocalización empresarial, elaborado por Esmeralda Linares, y los procesos de transición, esta vez, del régimen cambiario hacia el euro de los países del centro y este de Europa, artículo escrito por Simón Sosvilla y M<sup>a</sup> del Carmen Ramos.

Por último, el número se completa con tres artículos que se centran en las relaciones de la Unión Europea con terceros actores. El artículo de Francisco J. Ruiz-González, analiza el actual *statu quo* de las relaciones de la UE con la Federación Rusa, planteando que más allá de los conflictos que venimos observando en la vecindad común, existen otras crisis de índole global que hacen necesaria una estrecha cooperación entre ambos. Por su parte, Juan José Otamendi nos cuenta cual ha sido el impacto que ha tenido en España la política de sanciones impuesta por la Unión Europea a Rusia como consecuencia de la crisis en Ucrania. Y para finalizar, el artículo de Rubén Ruiz Ramas traza una semblanza de la situación política de los países de Asia central, países que se encuentran en una tensión permanente entre el autoritarismo y la democracia liberal provocando una reducida estabilidad política y, por tanto, convirtiendo en más complejas las relaciones con estos países que son potenciales socios comerciales de la Unión Europea.

De este modo, este número pretende ir más allá de los análisis tradicionales realizados desde España y que, en muchas ocasiones se quedaron en aquello que Tony Judt bautizó como “el retorno a Europa”. El monográfico pretende explicar los cambios que se han sucedido en estos 25 años desde un enfoque multidisciplinar, abordando la complejidad de los procesos y del contexto con una amplitud de miras que nos permitan ver más allá de estos análisis tradicionales. Consideramos pues, que ya el regreso a una Europa convertida en mito con un proyecto común continental se ha tornado una cuestión mucho más compleja y con repercusiones que sobrepasan la unidad continental.

Cristina Manzano Porteros\*

## LA RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN GLOBAL TRAS LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN

El orden global establecido después de la Segunda Guerra Mundial, basado en la bipolaridad, se desmoronó al poco de caer el Muro de Berlín. Tras un breve periodo de hegemonía estadounidense, el mundo se ha tornado más complejo y multilateral. Europa también tuvo su momento de éxito: su modelo de estado de bienestar parecía el mejor situado para enfrentar los retos del futuro. Pero la crisis económica, entre otros factores, destruyó tal ilusión. En paralelo, la globalización ha ganado velocidad de crucero, añadiendo nuevos desafíos y complejidades a un equilibrio de poderes que inclina paulatinamente su eje de rotación hacia Asia.

**Palabras clave:** globalización, Unión Europea, orden global, desafíos globales, multilateralismo, multipolaridad.

**Clasificación JEL:** F01, 022.

### 1. Introducción

Pocos momentos en la historia simbolizan de un modo tan claro un cambio de era como la caída del Muro de Berlín. Pocos, entre los que compartieron la euforia colectiva aquel 9 de noviembre de 1989, podían pensar que en muy poco tiempo acabaría por derrumbarse el orden global establecido después de la Segunda Guerra Mundial, aunque los síntomas venían manifestándose desde hacía varios años (Villapadierna, 2014).

No es este el lugar para repasar las múltiples causas que llevaron a tan histórico acontecimiento y que han sido ampliamente analizadas a lo largo de este último cuarto de siglo: empezando por las económicas —con regímenes que negaron cualquier expectativa de prosperidad a sus ciudadanos—, las políticas o la presión exterior. En

cuanto a sus consecuencias inmediatas, las más relevantes fueron sin duda la reunificación de Alemania, y la descomposición de la Unión Soviética y del antiguo bloque comunista, lo que a su vez supondría un fuerte impulso al proceso de globalización y en última instancia un cambio en el juego de equilibrios del poder global. Este documento busca hacer un repaso a cómo se ha ido produciendo dicho reordenamiento hasta el momento actual, en general y cómo ha afectado a la configuración de Europa y de la Unión Europea, en particular; así como apuntar los principales desafíos que tales cambios suponen para el futuro inmediato.

### 2. Del fin de la bipolaridad al triunfo de la globalización

Durante más de 40 años, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el mundo pareció encontrar un, aunque frágil, equilibrio en la política de ▷

\* Directora de *esglobal*.

Versión de febrero de 2015.

bloques de las dos grandes potencias: por un lado, Estados Unidos, con sus aliados de la Europa occidental, con la democracia y el capitalismo por bandera; por otro, la Unión Soviética, con su influjo directo sobre un buen número de países situados entre la Europa del Este y los confines del Asia central, con el comunismo como doctrina. Ese orden bipolar se basaba en el enfrentamiento ideológico de los dos poderes y sus acólitos, y en la disuasión nuclear, bajo el paraguas de la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia respectivamente, como garante de la seguridad (Sigal y Steinbruner, 1983). Pero la solidez de todo ese entramado se desmoronó como un castillo de naipes tras la caída del Muro de Berlín. Paradójicamente, el desarrollo de los acontecimientos en Ucrania desde fines de 2013 y la nueva agresividad rusa hacia el exterior a lo largo de 2014 han llevado a algunos a añorar «la estabilidad» de la guerra fría, a echar de menos un mundo dividido, sí, pero con reglas conocidas y compartidas, sin considerar el peso permanente que la amenaza nuclear tenía sobre la vida de los ciudadanos.

En cualquier caso, después de 1989, y en los años inmediatamente posteriores, se llegó a pensar en el triunfo casi absoluto del capitalismo y la democracia liberal como únicos modelos válidos y de éxito para el gobierno de los pueblos. No en vano, el mundo occidental gozaba de unas cotas de progreso económico y libertades desconocidas hasta entonces, muy lejos, desde luego, de la calidad de vida en su más amplia acepción alcanzada en el bloque comunista. Fue el famoso «fin de la Historia», acuñado por el politólogo norteamericano Francis Fukuyama (Fukuyama, 1992) y repetido posteriormente hasta la saciedad: tras el triunfo del orden occidental, el mundo, ya sin bloques y guiado por la democracia, podría seguir avanzando en paz y prosperidad.

La bipolaridad dio así paso a la unipolaridad, con un poder hegemónico e indiscutible, Estados Unidos, al frente.

Mientras el orden global se reacomodaba y parecía girar definitivamente hacia Occidente, se

estaba desarrollando simultáneamente otro proceso que había comenzado años, décadas antes, pero que también se vio acelerado por la descomposición del bloque soviético y la incorporación de sus miembros al mercado global: la globalización.

En realidad, no se trata de un fenómeno nuevo; forma parte de la evolución del ser humano, en su sentido más amplio, y constituye un movimiento continuo, con sus diferentes oleadas, en la historia. Lo que estamos viviendo ahora es lo que muchos consideran la tercera gran etapa de la globalización. La primera tendría su momento clave en el descubrimiento de América y la expansión de los imperios español, portugués y británico. La segunda se vio impulsada por el tremendo proceso de colonización de las potencias europeas, que ocuparon o pasaron a dominar de un modo u otro prácticamente todo el territorio mundial (Crespo, 2012). La tercera y actual cobra fuerza en el último cuarto del siglo xx, gracias a una serie de factores.

Por una parte, el enorme avance de las tecnologías, especialmente de la información, que han dado lugar a una comunidad virtual global, en la que la red se ha convertido en el escenario de todo tipo de intercambios, ya sean de dinero, talento, mercancías o comunicación, transformando la naturaleza de múltiples negocios y diluyendo, o contribuyendo a diluir, las fuentes tradicionales de poder y organización.

Por otra, la apertura de nuevos centros de producción, gracias a la incorporación de los países del Este a las cadenas globales y, aún en mayor medida, de los países del sudeste asiático y de China, que ha propiciado una importante disminución de los costes de mano de obra. También ha sido el motor de otros fenómenos, como grandes migraciones del campo a las ciudades y de la deslocalización de un buen número de industrias con la consiguiente pérdida de millones de puestos de trabajo en los países occidentales.

Una combinación de políticas liberales y de cooperación multilateral aplicadas al comercio que superaron el marco de Bretton Woods y del GATT ▷

(Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) vigente tras la Segunda Guerra Mundial y que redujeron enormemente el proteccionismo y acabaron convirtiendo la globalización como un fin en sí mismo (Rodrick, 2011).

A la llegada masiva de productos baratos a la mayor parte de los mercados y la generalización de la comunicación global vía Internet se sumó el «acercamiento» físico que la enorme disminución de los precios del transporte, incluido el de pasajeros, y la generalización y popularización de los viajes de bajo coste, ha supuesto para amplias capas de la población que antes no viajaban.

Y, por último, pero no menos importante, el otro gran factor de impulso a la globalización reciente ha sido el regreso de China al campo internacional después de varios siglos de ausencia. Este proceso, que se inició con la introducción de medidas aperturistas en la economía por parte de Deng Xiaoping en 1978, comenzó a tener un impacto potente y real en el conjunto de la economía global sobre todo a partir de 2001, cuando el coloso asiático entró en la Organización Mundial del Comercio (Rodrick, *op. cit.*).

### 3. ¿Un mundo ideal?

Así las cosas, y más allá de las profecías apocalípticas del cambio de milenio, el siglo XXI iba a comenzar con un relativo optimismo en la escala global. No en vano, los datos en un buen número de aspectos generales ofrecían un mejor balance que el de la etapa de la guerra fría.

Por ejemplo, a finales del año 2000, podía considerarse que el mundo era más pacífico que nunca. A partir de 1991 se había ido produciendo un descenso en el número de conflictos armados, que alcanzaría su punto más bajo en 2004 (Hewitt, Winkelfeld y Gurr, 2010). Una de las razones de dicha caída tenía su origen en la democratización de un buen número de países que había comenzado con la descolonización e independización, y que se aceleró durante los años ochenta y los

noventa, tanto por la transformación de los antiguos países de la órbita soviética en la Europa del Este, como por el fin de diversas dictaduras en América Latina y Asia. Así que también podía considerarse que el mundo, entonces, era más democrático que nunca: en 2008 se contaban 86 países democráticos, 45 regímenes híbridos y 28 autocracias (Hewitt, Winkelfeld, Gurr, 2010, *op. cit.*).

Por lo que respecta a la propia existencia de las personas, en ese periodo la esperanza de vida global se duplicó, hasta una media de 70 años, y la diferencia en esperanza de vida entre países ricos y países en desarrollo pasó de 30 años en 1950 a 10 años en 2006 (Krueger, 2006). Otra variable fundamental del desarrollo humano, la alfabetización, también ha visto mejorar sus cifras de modo considerable en las últimas décadas: de un 50 por 100 alfabetizado del total de la población del planeta en 1950 se pasó al 80 por 100 en el año 2000 (Van Zanden, 2014).

Reducir la pobreza, uno de los principales desafíos de la humanidad, comenzó a parecer posible de un modo tangible también en esos años: entre 1990 y 2010, casi 1.000 millones de personas salieron de la condición de pobreza extrema, dejando en la mitad –del 43 por 100 al 21 por 100– las personas en esa situación en países en desarrollo. China es responsable de dos tercios de semejante logro: entre 1981 y 2010 logró sacar a más de 680 millones de personas de la miseria y redujo su tasa de porcentaje de pobreza extrema del 84 por 100 en 1980 al 10 por 100 actual (*The Economist*, 2013).

Reflejo de todo ello es el crecimiento del producto interior bruto per cápita, cuya media se triplicó entre 1950 y 2000, pasando de 2.405 dólares a 7.000 dólares en ese periodo (Van Zanden, *op. cit.*). La bondad de las cifras macroeconómicas no podía ocultar, sin embargo, los enormes desafíos que aún enfrentaba (y enfrenta) al mundo. En esa euforia de comienzos de siglo, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, decidió lanzar un ambicioso proyecto para abordarlos: los Objetivos de Desarrollo del ▷

Milenio (ODM), que logró devolver a la lucha por el desarrollo un lugar destacado en la agenda global. Precisamente en este año 2015 vence el plazo autoimpuesto para el cumplimiento de los ODM y se prepara ya una nueva lista de objetivos que continúen impulsando la igualdad y la sostenibilidad para todos.

#### 4. El momento de Europa

La recta final del siglo xx fue también «el gran momento» del proyecto europeo, que salió reforzado del mayor desafío que se había encontrado desde su fundación: la reunificación de Alemania. El recuerdo, inevitable, de qué había llevado a su división y la amenaza al equilibrio en el eje franco-alemán como centro y motor chocaban con la defensa de los propios valores y con la firme voluntad política del canciller Helmut Kohl, que vio clara su oportunidad de pasar a la historia. Pese a lo complejo, incluso traumático, y costoso del proceso las entonces Comunidades Europeas salieron victoriosas.

Estados Unidos seguiría siendo el referente indiscutible y la OTAN, bajo su liderazgo, el principal paraguas de seguridad ahora también para muchos nuevos candidatos procedentes del antiguo Pacto de Varsovia –sabido es que parte de los problemas actuales con Rusia tiene su origen precisamente en la ampliación «hacia el Este» de la Alianza Atlántica–; pero Europa era el lugar al que por geografía e historia muchos de los países europeos antes vinculados a Moscú querían pertenecer, y el camino para ingresar en el club tenía unas normas claras e identificables. Años después, en los intensos análisis sobre las transiciones del mundo árabe tras la primavera de 2011 se puso a menudo de manifiesto la gran diferencia entre los países del este europeo, que sabían a lo que aspiraban, y la falta de un objetivo claro al que imitar y dirigirse de los países de la orilla sur del Mediterráneo.

En el reparto en el equilibrio de poder mundial, el peso de Europa ha residido en los últimos 60

años en su potencia económica, incluso pese a la crisis: el mayor producto interior bruto del mundo, con más de 17,5 billones de dólares; la mayor potencia comercial, con un 20 por 100 de las exportaciones y las importaciones mundiales; y el mayor emisor de ayuda y cooperación internacional, con 60 por 100.

Así pues, la Unión Europea (llamada así desde el Tratado de Maastricht, de 1992) ganó confianza en sí misma. Se constataba entonces el triunfo de su modelo, que había proporcionado una paz y un progreso a sus miembros hasta entonces desconocidos. Y ese proceso llegó a su máxima expresión con la «gran ampliación» que tuvo lugar en 2004.

La euforia europeísta llevó por ejemplo al británico Mark Leonard, director del European Council on Foreign Relations (ECFR), a plantear que el auténtico líder del siglo XXI sería la UE (Leonard, 2005). Según él, más allá de la maraña de regulaciones y burocracia que trasciende, el sistema europeo era el mejor preparado para asegurar la paz mundial, la prosperidad y la extensión de la democracia.

Pero la admiración también se extendió al otro lado del océano. Parag Khanna, uno de los mayores estudiosos de la globalización, incluía Europa entre los tres grandes «imperios» del futuro, junto con Estados Unidos y China (Khanna, 2008). Su sistema social de bienestar y de gobierno bien afinado, con consumidores educados y con dinero que la hace ser el mayor mercado del mundo, la convierten en un modelo demostradamente imitable.

Otro ejemplo: el también norteamericano Steven Hill manifestaba su absoluta fascinación por el proyecto europeo en *Europe's promise* (Hill, 2010): la UE había sido capaz de reescribir las reglas de una sociedad moderna, y de ofrecer a sus ciudadanos seguridad económica, sostenibilidad medioambiental y estabilidad global.

Es en ese contexto en el que la UE, empujada por la perspectiva de la mayor ampliación desde su fundación y replanteándose su lugar en ▷

el mundo, acomete toda una reforma de sus tratados y de su institucionalidad.

El Tratado de la Unión Europea (Maastricht, febrero de 1992) modificó los tratados fundacionales (París, 1951; Roma, 1957 y el Acta Única Europea, 1986) para traspasar el objetivo económico del proyecto y dotarle de un contenido político. En ese momento se crea, entre otros, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y se anuncia la introducción del euro. Poco más adelante, los Tratados de Ámsterdam y Niza profundizarían en la orientación política, sobre todo ante la necesidad de adaptar instituciones y funcionamiento de cara a la ampliación de 2004.

Un anexo al Tratado de Niza, la Declaración de Laeken de diciembre de 2001<sup>1</sup>, se comprometía a mejorar la democracia, la transparencia y la eficiencia y estableció el proceso para redactar una constitución que permitiera alcanzar tales objetivos. Al mismo tiempo, identificaba tres desafíos a los que se enfrentaba la Unión:

- El reto democrático de cómo aproximar las instituciones europeas al ciudadano.
- El nuevo papel de Europa en un entorno mundializado.
- Respuestas a las expectativas del ciudadano en sus necesidades diarias.

Comenzó así un proceso constitucional plagado de peripecias que duró casi una década y que culminó con el fracaso de la proyectada Constitución Europea. El ensimismamiento de los líderes les había llevado a, si no despreciar, al menos no considerar todo lo seriamente que hubieran debido la creciente brecha entre su proyecto y los ciudadanos, y el rechazo por referéndum en Francia y Holanda supuso un baño de agua fría y de realidad. Pero mientras tanto, otros acontecimientos estaban cambiando también el rumbo del mundo.

## 5. Algo se torció en el camino

Entre los múltiples acontecimientos que dieron al traste con esa visión un tanto bucólica del

presente y del futuro hay tres, dispares en naturaleza y distantes en el tiempo, que pueden ayudar a comprender muy claramente cómo se ha ido tambaleando el orden global desde la caída del Muro de Berlín y, sobre todo, desde comienzos del siglo XXI.

En primer lugar, los ataques terroristas del 11 de septiembre contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono despertaron bruscamente a Occidente de su sueño de autocomplacencia. De repente, el conflicto global cobró una nueva dimensión, con un enemigo invisible y omnipresente, el terrorismo islamista de Al Qaeda, que no respondía a las formas tradicionales de lucha armada y al que hasta entonces, pese a sus ataques previos, no se le había prestado suficiente atención. La reacción de Estados Unidos, con la invasión de Iraq sin contar con el respaldo de Naciones Unidas, y luego de Afganistán, dentro de unas fuerzas internacionales, se hizo de tal manera que no solo no ha acabado con el terrorismo islamista, sino que ha contribuido a desestabilizar tremendamente un ya de por sí inestable Oriente Medio y ha ampliado la brecha entre Occidente y una parte del mundo musulmán.

Años más tarde, la llamada Primavera Árabe vino a poner en cuestión la hipócrita actitud de Occidente ante unos autócratas corruptos a los que apoyaba en aras de la estabilidad en la zona.

Por otra parte, el capitalismo y el consumo no convirtieron a los nuevos países de la antigua órbita soviética en la tierra prometida. La transición no fue fácil, ni la de los regímenes políticos y económicos ni la de las personas. La tan ansiada libertad no se correspondió rápida ni linealmente con una mejora drástica de las condiciones de vida, pero sí logró hacer aumentar enormemente las desigualdades dentro de cada sociedad (Villena, 2014).

Pero fue el cataclismo de la crisis económica-financiera en Occidente –aunque sus efectos se hayan dejado notar, en mayor o menor medida en todo el mundo– el que puso en cuestión la validez de la hegemonía americana y dejó claramente ▷

<sup>1</sup> Declaración de Laeken:  
<http://european-convention.eu.int/pdf/1knes.pdf>

de manifiesto los riesgos del capitalismo salvaje. Los abusos de las grandes corporaciones financieras, respaldados por la falta de regulación y amplificadas por la globalización de los mercados financieros, se trasladaron rápidamente a la economía real. La llamada Gran Recesión hizo retroceder el producto interior bruto (PIB) estadounidense en torno al 10 por 100 en 2009 y llevó el desempleo hasta el 12 por 100 en lo peor de la crisis, aunque cinco años después ya había logrado reencauzar su rumbo (Saavedra, 2014).

Pero pese a haber comenzado en Estados Unidos, la catástrofe tuvo su mayor impacto en la zona euro, dado el defectuoso diseño con que se había puesto en marcha la moneda única europea. El PIB de la eurozona llegó a contraerse un 4,5 por 100 en 2009, para recuperarse ligeramente y volver a caer en 2012 y 2013. La economía de la Unión ha quedado tan «tocada» que no es capaz de remontar más que muy débilmente, mientras el desempleo alcanza a un 10 por 100, más de 23 millones de personas.

Junto a los factores económicos, el mundo occidental ha visto cómo el atractivo de sus «valores» también disminuía, incluso dentro de sus propias sociedades, con factores como los nacionalismos, los populismos, el racismo o la xenofobia asomando de nuevo en su panorama político.

El ascenso del resto (*the rise of the rest*), que bautizara el escritor y periodista norteamericano Fareed Zakaria (Zakaria, 2008), es decir, el paso de los llamados países emergentes al primer plano del poder mundial y el correspondiente declive de Occidente fue la constatación más evidente de un cambio en el ordenamiento global.

Más cercano en el tiempo, el tercer episodio seleccionado aquí para poner de manifiesto que la unipolaridad y la *pax americana* hace tiempo que tocaron a su fin, ha sido la crisis de Ucrania, y la nueva agresividad de Rusia, con anexión de Crimea incluida. Con toda la complejidad de la cuestión, una buena parte de su origen está en el precipitado y deficiente proceso de incorporación de numerosos países del este de Europa a

la Unión Europea, pero, sobre todo, a la OTAN, algo que Rusia consideró siempre una traición por parte de Occidente; y en paralelo, en la incapacidad del Gobierno ruso de impulsar una auténtica modernización del país (Ferrero, 2013; Koscinski, 2014).

Los tres acontecimientos mencionados anteriormente —el 11 de septiembre, la crisis económico-financiera y la nueva agresividad de Rusia— no son sino origen y consecuencia de ese paulatino cambio en el orden global que estamos viendo. En dicho reordenamiento, hacia no se sabe aún muy bien dónde, cabe preguntarse hasta qué punto la Unión Europea podría haber desempeñado un papel más activo y decisivo. Pero buena parte del cambio se iba produciendo mientras sus miembros decidían qué querían ser de mayores.

Tras el fracaso de la Constitución Europea, su versión remozada, el Tratado de Lisboa, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, con nuevas figuras y funciones adaptadas para trabajar con el fin de lograr convertir a la UE en un actor global<sup>2</sup>. Ello, a su vez, debía traducirse en un aumento de la visibilidad, la eficacia y la coherencia.

Detrás de tal aspiración se encontraba la constatación de que Europa, unida, podría aspirar a tener algún lugar en la nueva configuración del mundo o, si no, estar abocada a la irrelevancia. El desafío era, y sigue siendo, cómo gestionar las divergencias entre los intereses nacionales y los europeos —coherencia— y cómo utilizar los mecanismos existentes y los nuevos, partiendo de dos premisas.

1. El mundo afronta una serie de problemas inabordables individualmente: el cambio climático, la propia globalización, el terrorismo internacional, las migraciones, el acceso a los recursos naturales, la corrupción y la creciente debilidad de las estructuras estatales, entre otros.

2. Y en esa nueva configuración mundial, Europa es irrelevante, pero cada país individualmente es totalmente insignificante. ▷

<sup>2</sup> Entre todas las obras que recogen tanto el texto íntegro de los nuevos tratados (de la Unión y de su funcionamiento) como un análisis de las modificaciones que introducen en relación a los anteriores, se ha utilizado Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, Mercedes, Marcial Pons, Madrid, 2008.

Todo ello además en el contexto de un progresivo desplazamiento progresivo del centro de gravedad mundial hacia Oriente, hasta el punto de que algunos ven ya el futuro de Europa como una península en el extremo de Eurasia.

El Tratado de Lisboa recoge también uno de los principios esenciales de la Unión sobre su visión del orden global y su deseo de actuar sobre el mundo: un multilateralismo «eficaz» (Manzano, 2012). Es sabido que la UE es multilateral por naturaleza y por vocación; por su condición de actor colectivo con soberanía compartida y por su deseo de «promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza global» (art. 21.2.h TEU).

Sin embargo, su propio peso en las organizaciones multilaterales –Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional– está poniendo en cuestión la coherencia de sus principios, especialmente ante las reivindicaciones de nuevos actores que aspiran a ver reconocido su recién estrenado estatus global.

## 6. Características y desafíos del nuevo orden global

El mundo del siglo XXI se presenta pues cambiante con respecto al orden surgido tras la caída del Muro de Berlín y a los acontecimientos que le siguieron. A grandes rasgos, el debate sobre el orden global se centra hoy en la siguiente serie de aspectos.

– El declive de Estados Unidos como poder hegemónico, causado fundamentalmente por tres razones: dos guerras, Afganistán e Irak, que han absorbido más de 1 billón de dólares y más de 9.000 vidas (Pardo, 2012) y que han llevado tanto a la sociedad como a la Administración norteamericana a un cansancio en su deseo y capacidad de ser el policía del mundo; la crisis financiera y económica, que tuvo su origen en aquel país; y un sistema político cada vez más disfuncional, con un presidente incapaz de lograr los apoyos

suficientes para hacer aprobar leyes, y con una mayor polarización y radicalización del espectro político, especialmente en el ala más dura del Partido Republicano.

– El imparable ascenso de Asia, sobre todo de China, pero también de India, Corea del Sur, etcétera, que está trasladando el centro de gravedad del equilibrio de poder mundial hacia el Lejano Oriente. Se habla incluso de una nueva bipolaridad ( el G2, China-Estados Unidos), que sería la base sobre la que oscilaría ese nuevo orden global.

– La nueva agresividad de Rusia y la vuelta, de momento teórica pero con posibilidades de materializarse, a un nuevo escenario de guerra fría, con la confrontación del oeste –Estados Unidos pero, sobre todo en este caso la Unión Europea– y el Este –la propia Rusia– (Ferrero, 2014).

– La indefinición de la UE como actor global. Pese a haber incluido en el Tratado de Lisboa la dimensión de la ambición exterior, la realidad es que la capacidad de influencia de la Unión, en su conjunto, en el tablero global no se corresponde en absoluto a su enorme peso económico.

– El indefinido (y discutible) papel de los BRICS. Después de imponerse como acrónimo en el campo de las relaciones internacionales, el término acuñado en 2001 por el entonces jefe de investigación de economía global de Goldman Sachs, Jim O'Neill para aglutinar a los principales países emergentes –Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica– parece haber ido perdiendo algo de fuerza. Por un lado, sus componentes han manifestado su intención de colaborar y de encarnar un nuevo frente Sur-Sur, cuyo proyecto más destacado es el Nuevo Banco de Desarrollo; por otro, más allá de las similitudes en su descripción inicial –tamaño, población y riqueza en materias primas–, su heterogeneidad hace a menudo difícil considerarles como una auténtica fuerza en el tablero global.

Junto a ellos, además, van apareciendo nuevos países con creciente capacidad económica y ambición política que buscan ejercer su influencia ▷

en sus respectivas regiones como Irán, Turquía, Nigeria o Indonesia.

En definitiva, de la hegemonía y la unipolaridad estadounidenses hemos pasado a un mundo multipolar, con múltiples centros de atención pero ningún poder dominante en exclusiva. Y junto a esa dispersión de los focos de poder se observan otros dos fenómenos: la creciente regionalización en las relaciones internacionales –sobre todo económicas, pero también de seguridad– y la fragmentación no solo en numerosos centros de poder, sino por medio de múltiples actores –estatales y no estatales, medios, terrorismo, ONG «minilateralismo», corporaciones, etcétera– (Naím, 2014; Torreblanca, 2011).

En este panorama, se impone revisar, aunque sea sucintamente, los principales retos a los que se enfrenta el orden global en un futuro a medio plazo; retos que se han agrupado aquí en torno a tres grandes bloques: los relativos a las personas, los relacionados con la seguridad y los que tienen que ver con la gestión de la complejidad.

### *Las personas*

El primer desafío es, sin duda, la demografía, la propia población del planeta, que se enfrenta a una paradoja hasta ahora desconocida en la historia: el crecimiento frente al envejecimiento. Ya en 2011 se alcanzaron los 7.000 millones de personas sobre la tierra, lo que implica que el volumen mundial se ha duplicado desde 1969. La mayor proporción, un 53 por 100, se encuentra en Asia.

Las proyecciones apuntan a un crecimiento continuo hasta 2070, cuando se alcanzaría la cifra de 9.000 millones de personas, y a partir de ahí se estabilizaría. Es obvia la presión sobre los recursos que esa situación va a suponer, que supone ya de hecho; pero también sobre otras cuestiones como la fuerza de trabajo, con un progreso en continua automatización y robotización y con masas de población desocupada, especialmente jóvenes, en muchos lugares del mundo.

Pero además, el crecimiento va aparejado de un cada vez mayor envejecimiento. Europa es, desde luego, la región más avanzada en este proceso (Comisión Europea, 2012) y España, por ejemplo, ha anunciado ya que en 2015 se prevén menos nacimientos que fallecimientos (Prats, 2014). Rusia es otro caso emblemático, que coincide además con una disminución en la esperanza de vida; pero también lo es China, cuya política del hijo único ha frenado la expansión del total de la población, pero que ha visto acelerar su ritmo de envejecimiento en los últimos años. Las preguntas más obvias ante este panorama son quién mantendrá los sistemas de pensiones y cómo se abordará la dependencia, pero también hacia dónde evolucionarán sociedades más conservadoras.

Otro desafío ligado al de la demografía es el de las migraciones. En 2011 se calculaba que 215 millones de personas vivían fuera de sus países de origen, un 3 por 100 de la población mundial. Visto en perspectiva histórica, el volumen de movimientos es ahora menor que en la segunda mitad del siglo XIX, cuando grandes masas de trabajadores se trasladaron de Europa y Asia a América, un nuevo continente prácticamente despoblado y necesitado de mano de obra. En la actualidad, sin embargo, la llegada masiva de inmigrantes a Estados Unidos y a Europa ha introducido una nueva dimensión, sobre todo en cuestiones económicas y las relacionadas con la integración étnica y religiosa. Como es habitual, la crisis ha venido a exacerbar este debate en las sociedades occidentales, aunque también se ha visto descender durante este periodo los flujos migratorios. Por otro lado, el volumen de migración Sur-Sur (migración entre países en desarrollo) es mayor que el de la migración del Sur a los países de ingreso alto pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La búsqueda de oportunidades económicas, los conflictos, y las causas medioambientales son los principales motivos tanto de emigración como de desplazamientos internos. En cualquier caso, su impacto económico es considerable: en 2010, el volumen ▷

total de remesas en el mundo, 325.000 millones de dólares, supusieron más que el volumen de toda la ayuda oficial al desarrollo (Banco Mundial, 2011).

Una parte destacada de esos movimientos migratorios va a parar a las ciudades. Ya en 2010 la población urbana pasó a constituir la mitad de la población mundial; hoy ese porcentaje es del 54 por 100 y se calcula que sea el 66 por 100 para 2050. Para el estudioso de la globalización Parag Khanna, las ciudades-Estado, al estilo del Renacimiento, dominarán el mundo, en detrimento de los Estados-nación (Khanna, 2010). En cualquier caso, supone un cambio considerable con respecto a la organización y distribución de las fuentes de riqueza del pasado.

Otro fenómeno cada vez más visible, y agudizado también por la crisis económica, es el de la creciente desigualdad. En Estados Unidos, el 1 por 100 de los ciudadanos ha acumulado el 95 por 100 del crecimiento económico total posterior a la crisis del 2009; en Europa hay 122 millones de pobres; en China, el 10 por 100 más rico de la población acapara casi el 60 por 100 de los ingresos nacionales (Garrigues y Muñiz, 2014).

Por último, otro de los desafíos para el futuro inmediato es el del avance en el mundo de la igualdad de derechos para las mujeres. Después de más de un siglo de lucha activa, se ha alcanzado ya sobre el papel en las sociedades occidentales –si bien queda aún un largo trecho en la práctica–, pero también se ha producido un claro retroceso en algunas regiones.

### *La seguridad*

El principal desafío de seguridad que pesó sobre el mundo de la guerra fría fue el de la amenaza nuclear. El desmantelamiento de su arsenal por parte de algunos de los países de la antigua órbita soviética como Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia supuso un enorme avance y un alivio para el resto del mundo. Aunque quedan aún focos de preocupación como Corea del Norte, o Pakistán, la proliferación

nuclear no parece ser el principal desafío a la seguridad en estos momentos.

Sí lo es, sin embargo, la expansión del extremismo islamista, en sus diferentes formas y evoluciones: desde Al Qaeda, bajo sus distintas siglas en múltiples territorios, hasta el Estado Islámico en Irak y Siria o Boko Haram en Nigeria. La brutalidad de sus ataques y un magnífico dominio de los medios y la propaganda han logrado extender el terror en buena parte del mundo.

La expansión de todo tipo de tráfico ilícitos (Naím, 2006), que están penetrando en las propias estructuras de los Estados –México, Centroamérica– así como en las propias organizaciones terroristas (Mesa, 2014), supone otro desafío importante.

En otro orden de cosas se encuentra todo lo relacionado con el cambio climático –en cuanto a vulnerabilidad–, pero también en cómo va a afectar a los recursos y al agua. El reto de la sostenibilidad va mucho más allá de cuestiones medioambientales.

Lo mismo ocurre con las pandemias, cuya facilidad para traspasar fronteras es hoy mayor que nunca. También lo es la capacidad de luchar contra ellas, aunque la amplificación y la celeridad de la información puedan provocar pánicos colectivos con gran velocidad. Solo un ejemplo: la gripe española de 1918 acabó con entre 20 y 40 millones de personas en todo el mundo; el brote actual de ébola ha causado algo más de 8.000 víctimas.

La seguridad financiera ha saltado a primer plano tras la crisis económica.

Pero sin olvidar el resto, la que es concebida hoy como el principal desafío es la ciberseguridad, en todos sus aspectos. No en vano, los países han incluido ya los ciberataques como parte de sus medidas defensivas.

### *La gestión de la complejidad*

El último gran grupo de desafíos que se abordan aquí tienen que ver con las dificultades, ▷

¿la incapacidad? para gestionar el enorme volumen y la complejidad que este nuevo entorno plantea.

Como es bien sabido, las instituciones establecidas después de la Segunda Guerra Mundial –la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional– que han tratado de organizar desde entonces el orden global, no son capaces de responder a los problemas de la nueva realidad, pero tampoco lo son de reinventarse a sí mismas para aspirar a conseguirlo.

La principal «nueva» institución, el G-20, no acaba de obtener la legitimidad global. Además, la experiencia ha demostrado que depende totalmente de la voluntad coyuntural de los Gobiernos: así, por ejemplo, las buenas intenciones plasmadas en sus primeras reuniones tras el estallido de la crisis económica han quedado en la mayoría de las ocasiones en un puñado de buenas intenciones.

Existe sin embargo la certeza generalizada de que los desafíos globales solo pueden ser abordados con soluciones globales y de la necesidad de seguir avanzando en la institucionalidad de la globalización.

También en términos nacionales la gestión de la complejidad encuentra nuevas dificultades.

Por una parte, la democracia, supuestamente el sistema político más atractivo para la mayoría de los países tras la caída del Muro de Berlín, se ve cada día más cuestionada, tanto por el aparente éxito de otros modelos –el chino, por ejemplo, en donde el capitalismo de Estado se fusiona con el férreo control del Partido Comunista Chino– como por las propias debilidades internas. Tal vez el caso más emblemático sea el de la propia democracia estadounidense (como se ha mencionado anteriormente), pero la polarización, las acusaciones de falta de legitimidad, y el renovado empuje de populismos y nacionalismos planean como amenazas sobre el futuro de los sistemas democráticos.

El otro campo de batalla de la gobernanza del futuro es, precisamente, el de uno de los entornos que han propulsado la globalización: Internet. Por

una parte, será necesario garantizar la libertad de expresión, pero también encontrar los medios para frenar sus amenazas y todos los tráficó ilícitos que en ella se desarrollan; por otra habrá que aprender a gestionar el ruido. Por último, hay que abordar la propia gobernanza global de la red, cuando el debate actual está entre introducir instituciones de gobernanza o seguir con la autonomía, la libertad y la creatividad que la han caracterizado hasta ahora.

## 7. Conclusiones

Una de las consecuencias directas de la caída del Muro de Berlín fue la aceleración del proceso de globalización, al incorporar un nutrido grupo de países, los de la antigua órbita soviética. Pese a los retrocesos que la crisis ha podido provocar, se trata de un movimiento imparable que, sin embargo, no se ha visto aún acompañado por el necesario acompañamiento de unas instituciones sólidas, legítimas y capacitadas para gestionar los desafíos que el nuevo orden global supone.

La Unión Europea, también acuciada por la crisis, ha perdido en los últimos años buena parte de la ambición global que tuvo en su mayor momento de expansión, a raíz, precisamente, de la llegada de los países del Este. Mientras, Asia, con China a la cabeza, va ganando cada día más peso en la balanza del poder mundial.

En las últimas décadas se ha pasado de un sistema bipolar «estable», a una breve unipolaridad hasta llegar a la multipolaridad actual, marcada además por la regionalización y la fragmentación.

Vivimos en un momento de transición hacia no se sabe muy bien dónde, caracterizado por el caos y por la incertidumbre. Esos, tradicionalmente, han sido los momentos más peligrosos de la historia. Pero tampoco el hombre había tenido nunca tantos medios, recursos y capacidad para poder gestionar su propio futuro. Poder aprovecharlos va a depender, en gran medida, de la voluntad política de los líderes y de las sociedades. ▷

## Bibliografía

- [1] BANCO MUNDIAL (2011). *Datos sobre migración y remesas 2011*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Factbook2011Spanish.pdf> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [2] BBC MUNDO (2012). *El envejecimiento, una bomba de tiempo para China*, 25 de septiembre de 2012. Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/09/120924\\_china\\_envejecimiento\\_poblacion\\_il](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/09/120924_china_envejecimiento_poblacion_il) [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [3] COMISIÓN EUROPEA (2012). *Europa envejece: hay que prepararse ya*, 15 de mayo de 2012. Disponible en: [http://ec.europa.eu/news/economy/120515\\_es.htm](http://ec.europa.eu/news/economy/120515_es.htm) [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [4] CRESPO, J. (2012). *Imperios. Auge y declive de Europa en el mundo, 1492-2012*, 2ª edición. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- [5] FERRERO, R. (2013). «Ucrania, Rusia y la UE: la mujer, el marido, el amante», *esglobal*, 25 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.esglobal.org/ucrania-rusia-y-la-ue-la-mujer-el-marido-el-amante/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [6] FERRERO, R. (2014). «Depende: ¿hacia una nueva guerra fría?», *esglobal*, 4 de noviembre de 2014. Disponible en: [www.esglobal.org/depende-hacia-una-nueva-guerra-fria/](http://www.esglobal.org/depende-hacia-una-nueva-guerra-fria/) [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [7] FUKUYAMA, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- [8] GARRIGUES, A. y MUÑIZ, M. (2014). «El reto global de la desigualdad», *esglobal*, 17 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.esglobal.org/el-reto-global-de-la-desigualdad/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [9] HEWITT, J. J.; WINKENFELD, J. y GURR, T. R. (2010). *Peace & Conflict 2010. A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland. Disponible en: [http://www.cidcm.umd.edu/pc/executive\\_summary/exec\\_sum\\_2010.pdf](http://www.cidcm.umd.edu/pc/executive_summary/exec_sum_2010.pdf) [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [10] HILL, S. (2010). *Europe's Promise. Why the European Way Is the Best Hope in an Insecure Age*. Berkeley: University of California Press.
- [11] KHANNA, P. (2008). *El segundo mundo*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- [12] KHANNA, P. (2010). «En la ciudad sin límites», *Foreign Policy*, edición española, octubre-noviembre 2010, pp. 68-71. Disponible en: <http://www.esglobal.org/en-la-ciudad-sin-limites/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [13] KOSCINSKI, P. (2014). «Rusia: recuperando el estatus global», *esglobal*, 13 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.esglobal.org/rusia-recuperando-el-estatus-global/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [14] KRUEGER, A. O. (2006, abril). *The World Economy at the Start of the 21st Century*, Annual Gilbert Lecture, Rochester University. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/speeches/2006/040606.htm> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [15] LEONARD, M. (2005). *¿Por qué Europa liderará el siglo XXI?* Madrid: Taurus.
- [16] MANZANO, C. (2012). «Desintegración europea y crisis del multilateralismo: hacia un nuevo reparto del poder global», en *La metamorfosis de Europa, ¿triumfo de los mercados?*, Curso de verano de Eurobask, 18-20 de julio de 2012. Disponible en: [http://eurobask.org/ficherosFTP/Publicaciones/METAMORFOSISEUROPA\\_2012.pdf](http://eurobask.org/ficherosFTP/Publicaciones/METAMORFOSISEUROPA_2012.pdf) [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [17] MESA, B. (2013). *La falsa yihad*. San Fernando: Editorial Dalya.
- [18] NAÍM, M. (2006). *Ilícito*. Barcelona: Debate.
- [19] NAÍM, M. (2013). *El fin del poder*. Barcelona: Debate.
- [20] PARDO, P. (2012). «La factura de 11 años de guerra contra el terrorismo», *El mundo*, 11 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/11/internacional/1347352450.html> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [21] PRATS, J. (2014). «Las muertes superarán en 2015 a los nacimientos en España», *El País*, 28 de octubre de 2014. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2014/10/28/actualidad/1414492193\\_892313.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/10/28/actualidad/1414492193_892313.html) [Recuperado el 1 de febrero de 2015].

- [22] RODRICK, D. (2011). *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- [23] SAAVEDRA, M. (2014). «Las cinco armas más efectivas contra la crisis», *esglobal*, 14 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.esglobal.org/las-cinco-armas-mas-efectivas-contra-la-crisis/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [24] SIGAL, L. V. y STEINBRUNER, J. D. (eds.) (1983). *Alliance Security: NATO and the No-First-Use Question*. Washington DC: The Brookings Institution.
- [25] THE ECONOMIST (2013). *Towards the end of Poverty*, June 1<sup>st</sup>, 2013. Disponible en: <http://www.economist.com/news/leaders/21578665-nearly-1-billion-people-have-been-taken-out-extreme-poverty-20-years-world-should-aim> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [26] TORREBLANCA, J.I. (2011). *La fragmentación del poder europeo*. Barcelona: Icaria.
- [27] VAN ZANDEN, J. L. et al. (eds.) (2014). «How was Life? Global Well-being since 2820», *OECD Publishing*, enero 2014. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oece/economics/how-was-life\\_9789264214262-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oece/economics/how-was-life_9789264214262-en#page1) [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [28] VILLAPADIERNA, R. (2014). «De repente fue como volar», *esglobal*, 5 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.esglobal.org/la-caida-del-muro-de-berlin-de-repente-fue-como-volar/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [29] VILLENA, M. A. (2014). «Del espía ruso al árabe con turbante», *esglobal*, 4 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.esglobal.org/del-espia-ruso-al-arabe-con-turbante/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [30] ZAKARIA, F. (2008). «The Rise of the Rest», *Newsweek*, 3 de mayo de 2008.

Almudena López-Manterola\*

## LOS NUEVOS CANDIDATOS A LA UNIÓN EUROPEA: ESTADO DE SITUACIÓN

La Unión Europea se ha ido ampliando desde los 6 países fundadores de la Comunidad Económica Europea en 1958 hasta los 28 actuales a través de 8 ampliaciones. En la actualidad, hay cinco países que tienen la categoría oficial de candidatos (Turquía, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Albania) y un candidato potencial (Bosnia y Herzegovina). En el artículo se repasan los criterios que un país tiene que cumplir para poder adherirse y el estado de situación de cada país en este proceso, las ayudas a su disposición, así como sus relaciones comerciales con la Unión. En cualquier caso, todo indica que puede descartarse una nueva ampliación antes de 2020.

**Palabras clave:** países candidatos, relaciones comerciales, Acuerdos de Asociación.

**Clasificación JEL:** F10, F50, F59.

### 1. Introducción

La primera ampliación de la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE) tuvo lugar 15 años después de su fundación en 1958 por sus 6 miembros fundadores: Bélgica, RF de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. En 1973 se incorporaron Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (incluida Groenlandia). Croacia fue la última incorporación en 2013. En esos 40 años la hoy Unión Europea (UE) ha realizado 6 ampliaciones más, a intervalos siempre inferiores a 10 años, hasta alcanzar su configuración actual de 28 Estados miembros (EEMM).

En este camino, algunos países decidieron no seguir adelante con su adhesión, como Noruega que decidió retirar su solicitud o Suiza e Islandia que han congelado sus procesos de adhesión.

Otros incluso decidieron marcharse, como fue el caso de Groenlandia en 1985. Algunos como Turquía llevan años de difíciles negociaciones.

La caída del Muro de Berlín en 1989 supuso el comienzo de un proceso de ampliación e integración europea sin precedentes en el que la UE se abrió hacia el centro y este de Europa, expresando nuevamente su vocación de acoger a todos los países del continente que así lo deseen y que cumplan unos criterios políticos y económicos *sine quanon*.

Como consecuencia de este proceso, en mayo de 2004 se produjo la ampliación más numerosa de su historia, con la adhesión simultánea de 10 países (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Chipre). Rumania y Bulgaria se incorporaron en 2007.

El proceso de ampliación actualmente en marcha se centra en los Balcanes Occidentales y Turquía. Tienen ya estatus oficial de países candidatos Turquía (1999), la Antigua República Yugoslava de Macedonia (2005), Montenegro (2010), ▷

\* Subdirección General de Política Comercial con Europa, Asia y Oceanía.

Versión de mayo de 2015.

Serbia (2012) y Albania (2014). Son candidatos potenciales Bosnia y Herzegovina y el territorio de Kosovo, cuyo estatus como país no ha sido reconocido por cinco EEMM, entre ellos España.

En un futuro no demasiado lejano todos los países surgidos tras la disolución de la República Federal Socialista de Yugoslavia podrían pasar a ser miembros de la UE.

## 2. Criterios para la adhesión

El Tratado de la Unión Europea establece que cualquier país europeo puede solicitar ser miembro de la misma si respeta los valores democráticos que presiden la UE y se compromete en la defensa de los mismos. Para poder llegar a ser Estado miembro de la UE debe cumplir con sus normas y reglas, contar con el consentimiento de las instituciones comunitarias y del resto de los EEMM y contar con el consentimiento de sus propios ciudadanos expresado como proceda según su legislación nacional, esto es, mediante aprobación del Parlamento o mediante referéndum.

Los primeros pasos hacia la adhesión se rigen por los denominados criterios de Copenhague<sup>1</sup> (Consejo Europeo de 1993). Los países que deseen entrar en la UE deben de tener:

- Un marco institucional estable que garantice la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.
- Una economía de mercado con capacidad para asumir la competencia y las fuerzas de mercado de la UE.
- La capacidad de asumir y ejecutar de manera efectiva las obligaciones de la membresía, incluyendo los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

En el caso de los Balcanes Occidentales, se han establecido además unas condiciones adicionales en el denominado «Proceso de estabilización y

asociación» que se refieren fundamentalmente a la cooperación regional y a las buenas relaciones de vecindad. Este acuerdo prevé la liberalización de los flujos bilaterales de comercio y de inversión, refuerza la integración económica entre las partes y apoya la gradual aproximación de los países en cuestión a los requerimientos del mercado interior de la Unión Europea.

A partir del año 2000 la UE fue firmando con cada uno de los países balcánicos un Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) que proporciona el marco legal completo para las relaciones entre las partes con tres focos fundamentales: diálogo político, aproximación de legislaciones y desarrollo paulatino de una zona de libre comercio.

El objetivo del proceso de asociación, en el que también está incluida Turquía desde la firma de su Acuerdo de Asociación en 1963, es actualmente preparar a los países para su acceso a la UE. Una vez cumplidos por el país candidato los criterios de adhesión y obtenido el consentimiento de los EEMM y las instituciones comunitarias, se abre el proceso de negociación en el que las partes deben negociar las condiciones y el programa de adopción y aplicación de todo el acervo comunitario en vigor, que a tal efecto se ha dividido en 35 capítulos que se negocian separadamente.

## 3. Financiación preadhesión

Hasta el 1 de enero de 2007 la asistencia preadhesión de la UE a los países candidatos se prestaba a través de distintos instrumentos financieros:

- El programa PHARE financiaba medidas destinadas al fortalecimiento institucional, la cohesión económica y social y la cooperación transfronteriza.
- El programa ISPA financiaba grandes infraestructuras de transporte y medio ambiente.
- El programa SAPARD financiaba la agricultura y el desarrollo regional.
- El programa CARDS era el instrumento financiero para apoyar el proceso de estabilización y asociación en los Balcanes Occidentales. ▷

<sup>1</sup> Conclusiones de la Presidencia – Copenhague 21 y 22 de junio de 1993.

TABLA 1  
IPA II 2014-2020 ASIGNACIONES INDICATIVAS

País	2014	2015	2016	2017	2018-2020	Total 2014-2020
Albania.....	83,7	86,9	89,7	92,9	296,3	649,5
Bosnia y Herzegovina.....	39,7	39,7	42,7	43,7	*	165,8
ARY Macedonia.....	85,7	88,9	91,6	94,9	303,1	664,2
Territorio de Kosovo.....	83,8	85,9	88,7	91,9	295,2	645,5
Montenegro.....	39,6	35,6	37,4	39,5	118,4	270,5
Serbia.....	195,1	201,4	207,9	215,4	688,2	1.508,0
Turquía.....	620,4	626,4	630,7	636,4	1.940,0	4.453,9
Multipaís.....	348,0	365,0	390,0	410,4	1.445,3	2.958,7

\* Pendiente de decidir.

Fuente: Key Figures IAP II de la página de la UE sobre Instrument for Pre-accession assistance.

– Turquía también recibía ayuda financiera preadhesión a través de instrumentos, líneas de crédito y procedimientos similares pero separados, siendo el más importante de ellos el Instrumento de Preadhesión de Turquía.

El 1 de enero de 2007 desaparecieron todos estos instrumentos en favor del nuevo Instrumento de Asistencia Preadhesión (IAP) creado por la UE específicamente para proporcionar asistencia financiera y técnica a todos los países candidatos y candidatos potenciales. Mantiene el énfasis en el fortalecimiento institucional para que los países puedan llevar a cabo las reformas necesarias para la adaptación a las normas y al acervo UE. En el primer periodo presupuestario 2007-2013 IAP contó con 11,5 mil millones de euros. El IAP II<sup>2</sup> dedicará una cantidad similar, 11,7 mil millones de euros, para el periodo 2014-2020.

El IAP financia proyectos en cinco áreas de actuación:

- Componente I - Ayuda a la transición y desarrollo institucional.
- Componente II - Cooperación transfronteriza.
- Componente III - Desarrollo regional.
- Componente IV - Desarrollo de recursos humanos.
- Componente V - Desarrollo rural.

Los fondos destinados a todos los componentes, excepto los correspondientes al componente II, se pueden gestionar de manera descentralizada por las autoridades nacionales de cada uno de los países candidatos.

La principal novedad del IAP II es su enfoque estratégico en sectores prioritarios y en el cumplimiento de los países beneficiarios en la ejecución de las reformas necesarias para su acceso a la UE. Para cada uno de los países beneficiarios se elabora un documento estratégico que abarca un periodo de 7 años e identifica sus necesidades específicas. De ellos se derivarán después los programas de acción para cada uno de los países, anuales o plurianuales, los programas de acción multipaís, los programas de cooperación transfronteriza y los programas de desarrollo rural.

El IAP II sólo financiará proyectos maduros con un enfoque sectorial, en aquellos sectores más relacionados con la estrategia de adhesión, concretamente en democracia y estado de derecho y en crecimiento y competitividad. La Tabla 1 muestra las asignaciones indicativas de fondos IAP II para cada uno de los países candidatos en el periodo 2014-2020.

Los sectores prioritarios de financiación durante este periodo serán:

- Democracia y gobernabilidad.
- Estado de derecho y derechos fundamentales.
- Medio ambiente, transporte y energía.
- Competitividad e innovación.
- Educación, empleo y políticas sociales.
- Agricultura y desarrollo rural.
- Cooperación regional y territorial.

#### 4. Países candidatos

Analizaremos a continuación cada uno de los actuales países candidatos en el orden de aceptación de sus candidaturas. ▷

<sup>2</sup> Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 march 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II).

#### 4.1. Turquía

En 1959 Turquía fue uno de los primeros países en mostrar interés por cooperar estrechamente con la joven CEE. Estos deseos de cooperación se materializaron en 1963 con la firma de un Acuerdo de Asociación conocido como el Acuerdo de Ankara cuyo objetivo principal era conseguir la mejora de las condiciones de vida en Turquía, acelerar su crecimiento económico, conseguir un crecimiento armonioso del comercio y disminuir las disparidades entre la economía turca y la de los países miembros de la CEE.

El Acuerdo de Ankara incluía el establecimiento paulatino de una unión aduanera que permitiría el comercio de Turquía de bienes y productos agrícolas con los países de la CEE sin restricciones. Finalmente la unión aduanera entre la UE actual y Turquía entró en vigor el 1 de enero de 1996. Abarca todos los productos industriales, exceptuando el carbón y el acero, para los que existe un acuerdo específico firmado en 1996. Para los productos agrícolas existen tan solo determinadas concesiones recíprocas.

Turquía es el país candidato que más tiempo lleva negociando su adhesión. Presentó su solicitud a la entonces CEE en 1987 pero no fue hasta la cumbre de Helsinki de 1999 cuando finalmente la UE le concedió el estatus oficial de país candidato. El proceso de ampliación experimentó un importante paso adelante con la apertura de las negociaciones de adhesión el 3 de octubre de 2005.

En junio de 2006 se abrió y cerró provisionalmente el capítulo 25: ciencia e investigación. Sin embargo desde entonces las negociaciones avanzan muy lentamente. En noviembre de 2006 la UE manifestó su preocupación por las restricciones a la libre circulación de mercancías que Turquía estaba aplicando a Chipre, incumpliendo los compromisos adquiridos en 1970 con la firma del Protocolo adicional<sup>3</sup> del Acuerdo de Ankara.

<sup>3</sup> Protocolo adicional y Protocolo financiero, firmados el 23 de noviembre de 1970, anejos al Acuerdo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía y relativo a las medidas que deben adoptarse para su entrada en vigor - Acta final - Declaraciones.

Por este motivo, desde diciembre de 2006 y hasta que Turquía acepte aplicar el Protocolo adicional también a Chipre, la negociación de 8 capítulos de especial relevancia está suspendida: Capítulo 1: libre circulación de mercancías, Capítulo 3: derecho de establecimiento y libre circulación de servicios, Capítulo 9: servicios financieros, Capítulo 11: agricultura y desarrollo rural, Capítulo 13: pesca, Capítulo 14: política de transporte, Capítulo 29: unión aduanera y Capítulo 30: relaciones exteriores. Además se acordó no cerrar provisionalmente ninguno de los capítulos que se abran hasta que Turquía no cumpla con sus compromisos adquiridos en el Acuerdo de Ankara.

El proceso negociador como tal no fue bloqueado y a partir de 2007 continuó abriéndose la negociación de los capítulos no suspendidos. Hasta un total de 14 capítulos están en negociación. El último en abrirse fue el Capítulo 22: política regional, en noviembre de 2013, tras tres años de bloqueo de las negociaciones, tanto por Francia como por Alemania, que finalmente fue levantado. Se espera que tres nuevos capítulos sean abiertos si Turquía cumple los requisitos técnicos: competencia, compras públicas y política social y empleo.

Pero las reticencias de países como Francia y Alemania y muy especialmente la actitud frontalmente opuesta de Grecia y Chipre a la adhesión de Turquía, que sigue manteniendo una actitud beligerante respecto a la cuestión chipriota, hacen que los avances sean muy lentos.

#### *Asistencia financiera preadhesión*

Turquía ha recibido asistencia preadhesión desde 2001 a través del denominado Instrumento de Preadhesión de Turquía, que fue sustituido en 2007 por el IAP. Con 4.830 millones de euros Turquía es el país candidato que más fondos IAP recibió en el periodo 2007-2013. A través de sus cinco componentes IAP ha seguido proporcionando apoyo financiero a Turquía como lo hacía el instrumento anterior. La novedad de IAP es que introduce apoyo financiero en nuevas áreas como ▷

medio ambiente, transporte, competitividad regional, desarrollo de recursos humanos y desarrollo rural. Los fondos se programan por sectores en el marco de programas nacionales anuales.

En 2013<sup>4</sup> el proceso cobró un nuevo impulso con la apertura de negociaciones de un nuevo capítulo. A pesar de las turbulencias políticas, el impacto sobre el proceso de programación se mantuvo controlado y la labor sobre el nuevo Documento de Estrategia prosiguió según lo previsto en el marco financiero plurianual de 2014-2020. Además se delegaron nuevas competencias a las autoridades turcas dentro del régimen de gestión descentralizada. No obstante, en lo que respecta a la ejecución de los programas en el marco del IAP I, se han experimentado retrasos persistentes debido a la capacidad insuficiente de algunas estructuras operativas y de los beneficiarios finales, entre otras cosas.

La asignación indicativa de IAP II para Turquía en el periodo 2014-2020 es de 4.453,9 millones de euros.

#### 4.2. ARY de Macedonia

La República de Macedonia se declaró independiente de la República Federal Socialista de Yugoslavia en 1991. Grecia rechazó desde el principio esta denominación basándose en motivos históricos y geográficos y el conflicto perdura hasta nuestros días. En 1993 ambos países alcanzaron un compromiso para que el nuevo Estado fuera reconocido oficialmente por Naciones Unidas como Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), denominación empleada también en la UE.

El 9 de abril de 2001 se firmó el AEA entre la UE y la ARY Macedonia, que no entró en vigor hasta el 1 de abril de 2004. Junto con el AEA, la ARY Macedonia y la UE firmaron un Acuerdo interino sobre comercio y asuntos relacionados que entró

en vigor en 2001 para permitir la aplicación de la parte comercial del AEA mientras éste seguía su proceso de ratificación por cada uno de los EEMM.

La ARY Macedonia solicitó formalmente su adhesión a la UE en marzo de 2004 y el Consejo Europeo le otorgó oficialmente el estatus de país candidato en diciembre de 2005. A pesar de que en octubre de 2009 la Comisión recomendó iniciar las negociaciones con el nuevo país candidato, a fecha de hoy no han podido comenzar debido al veto griego.

La situación política en la ARY Macedonia presenta una gran complejidad por su situación geográfica y el difícil equilibrio entre los dos grupos étnicos principales (macedonios y albaneses). Las expectativas de apertura de negociaciones para la adhesión a la UE, de ingreso en la OTAN y la supervisión de la economía por parte del FMI han sido los motores del progreso macedonio.

Sin embargo, en junio de 2014 Grecia bloqueó por quinto año consecutivo el inicio de las negociaciones de adhesión a la UE. Grecia considera que el nombre Macedonia pertenece en exclusiva a la tradición helena y que su uso por el país vecino podría suponer pretensiones territoriales hacia la región griega del mismo nombre. Mantiene además bloqueado el ingreso de la ARY Macedonia en la OTAN por el mismo motivo, a pesar de que el Tribunal de la Haya declaró en 2012 que su actuación no se ajusta a los acuerdos entre el país heleno y el país balcánico de 1995.

ARY Macedonia mantiene también un conflicto con Bulgaria por acusaciones mutuas de «apropiación indebida» de la historia común. Por ello, en 2012 Bulgaria se sumó al bloqueo de las negociaciones exigiendo tres condiciones para levantarlo: la firma de un acuerdo bilateral, el establecimiento de sesiones conjuntas de ambos Gobiernos y la conmemoración conjunta de personajes y hechos históricos comunes.

#### *Asistencia financiera preadhesión*

Los fondos recibidos por ARY Macedonia entre 1992 y 2007 a través fundamentalmente de ▷

<sup>4</sup> Informe anual de 2013 sobre la ayuda financiera para la ampliación (IAP, PHARE, CARDS, Instrumento de Preadhesión de Turquía, Mecanismo de Transición SWD(2014) 287 final.

PHARE y CARDS ascendieron a 800 millones de euros. Desde 2007 la asistencia financiera y técnica de la UE a través del instrumento preadhesión IAP se centró en proyectos relacionados con la reforma de la Administración Pública, Justicia, Interior y derechos humanos, desarrollo del sector privado, agricultura y desarrollo rural, transporte, medio ambiente y cambio climático y desarrollo social.

Para el periodo 2007-2013<sup>5</sup> ARY Macedonia tenía asignados 622,4 millones de euros. Durante todo el periodo el sistema de gestión descentralizada de ARY Macedonia presentó algunos cuellos de botella debidos a falta de personal e insuficiente capacidad de gestión de instituciones clave, por lo que algunos fondos no pudieron llegar a comprometerse.

La asignación indicativa de IAP II para ARY Macedonia durante el periodo 2014-2020 es de 664,2 millones de euros.

### 4.3. Montenegro

En mayo de 2006 el Parlamento de Montenegro declaró su independencia del anterior Estado de Serbia y Montenegro, que como tal había comenzado en 2005 sus negociaciones con la UE para el Proceso de Estabilización y Asociación. En septiembre de 2006 Montenegro continuó por separado sus negociaciones con la UE hasta llegar a la firma del AEA en octubre de 2007, que no entró en vigor hasta mayo de 2010. Como todos los AEA, este acuerdo supone una profundización de las relaciones económicas con la UE al no limitarse al establecimiento de concesiones comerciales sino además imponer obligaciones de armonización del mercado montenegrino con las normas del mercado interior europeo.

Junto con el AEA Montenegro y la UE firmaron un Acuerdo interino sobre comercio y asuntos relacionados que entró en vigor en enero de 2008.

El objetivo de este acuerdo era crear una zona de libre comercio entre las partes en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del mismo. Transcurridos los periodos transitorios, el Acuerdo interino ha permitido la plena liberalización del comercio bilateral desde el 1 de enero de 2013. Estos dos acuerdos han tenido un papel fundamental en la normalización de las relaciones internacionales de Montenegro, así como en formalizar el apoyo de la UE a su integración en la economía internacional.

Montenegro solicitó su adhesión a la UE en diciembre de 2008 y en diciembre de 2010 la Unión, considerando sus avances en la consolidación de instituciones democráticas y en el desarrollo de una economía de mercado, le concedió oficialmente el estatus de país candidato. Las negociaciones de adhesión se iniciaron formalmente el 29 de junio de 2012 con la celebración de la primera Conferencia Intergubernamental.

A 30 de marzo de 2015 se han abierto 18 de los 35 capítulos de negociación, entre ellos el Capítulo 7: propiedad intelectual, el Capítulo 4: libre circulación de capitales, el Capítulo 32: control financiero y el Capítulo 29: unión aduanera. Los últimos en ser abiertos han sido el Capítulo 16: fiscalidad y el Capítulo 30: relaciones exteriores. Dos capítulos han sido ya cerrados provisionalmente: el Capítulo 25: ciencia e investigación y el Capítulo 26: educación y cultura.

A pesar de ser el país de los Balcanes que se incorporó más tarde al proceso de asociación, Montenegro es el candidato que tiene más avanzadas sus negociaciones de adhesión. Está adoptando el acervo con relativa celeridad, aunque su Administración tiene una capacidad limitada para seguir los últimos desarrollos del mismo. Es posible que se encuentre en situación de ingresar en la UE alrededor de 2020, en contraste con los menores avances de los otros países de la zona.

#### *Asistencia financiera preadhesión*

Montenegro ha estado recibiendo ayuda financiera de la UE desde 1998. La asistencia financiera recibida del programa CARDS entre 1998 y 2007 ▷

<sup>5</sup> Informe anual de 2013 sobre la ayuda financiera para la ampliación (IAP, PHARE, CARDS, Instrumento de Preadhesión de Turquía, Mecanismo de Transición SWD(2014) 287 final.

ascendió a 277, 2 millones de euros. IAP le proporcionó apoyo financiero por valor de 235,7 millones de euros entre 2007 y 2013. Esta ayuda se está utilizando para realizar reformas en la Administración Pública, el sistema judicial, las infraestructuras, el sector agrario y el energético, entre otros.

Durante 2013<sup>6</sup>, Montenegro realizó esfuerzos significativos en el proceso de delegación de competencias de gestión para la ejecución descentralizada de los fondos del IAP. Se realizaron auditorías en todos los componentes salvo el Componente V.

Los preparativos para el IAP II con las autoridades montenegrinas cobraron impulso en el segundo semestre de 2013. Estos preparativos se centraron en la introducción del enfoque sectorial y en el Documento de Estrategia. Al mismo tiempo el país contribuyó al Documento de Estrategia Plurinacional para el IAP II y a la finalización de la Estrategia 2020 para Europa sudoriental, al igual que los demás países de los Balcanes Occidentales.

IPA II ha asignado indicativamente 270,5 millones de euros a Montenegro para el periodo 2014-2020.

#### 4.4. Serbia

La República de Serbia y Montenegro fue identificada como país candidato potencial junto con otros 5 países de los Balcanes Occidentales en la cumbre de Tesalónica de 2003. Los conflictos en los Balcanes y el posterior aislamiento internacional de Serbia retrasaron sus acuerdos de cooperación económica con la UE en relación con otros países de la región.

En 2005 comenzó la negociación del AEA como Serbia y Montenegro y la terminó 3 años después como República de Serbia. El AEA fue firmado el 29 de abril de 2008. Como es habitual, simultáneamente se firmó el Acuerdo interino sobre

comercio y asuntos relacionados que permitiría la aplicación de las disposiciones comerciales del AEA.

El proceso de liberalización comercial había comenzado en 2000 con la aplicación unilateral por parte de la UE de un régimen de concesiones que era el más amplio que hasta la fecha había otorgado la UE a ningún país o grupo de países. La UE abolió inmediatamente todos los derechos de aduanas y contingentes para la importación de todos los productos industriales y agrícolas, salvo para un pequeño grupo de estos últimos al que se aplicaron derechos preferenciales.

Por parte de Serbia, la reducción de los derechos de importación para productos originarios en la UE no comenzó hasta 2009, cuando Serbia decidió voluntariamente comenzar a aplicar el Acuerdo interino. Tras expirar todos los periodos transitorios, el 1 de enero de 2014 se produjo la plena liberalización del comercio bilateral entre las partes. Sólo se mantienen algunos derechos para los productos agrícolas más sensibles para Serbia (carnes, algunos lácteos y algunas verduras).

El AEA encontró más problemas para su ratificación. Sufrió un importante retraso en el Consejo debido al bloqueo de algunos EEMM que denunciaban falta de cooperación de Serbia con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia. Solventado este problema, la UE decidió el 4 de junio de 2010 dar luz verde al proceso de ratificación de los EEMM, siendo España el primero en ratificarlo el 21 de junio de 2010 y Lituania el último el 18 de junio de 2013. El Acuerdo pudo entrar finalmente en vigor el 1 de septiembre de 2013. Como en el caso de Montenegro, tanto el AEA como el Acuerdo interino han tenido un papel fundamental en la normalización de las relaciones internacionales de Serbia.

Mientras se producían estos complicados procesos, Serbia presentó oficialmente su solicitud de adhesión en diciembre de 2009. En marzo de 2012 la Unión, considerando los avances de Serbia en el diálogo técnico sobre Kosovo<sup>7</sup> con las autoridades ▷

<sup>6</sup> Informe anual de 2013 sobre la ayuda financiera para la ampliación (IAP, PHARE, CARDS, Instrumento de Preadhesión de Turquía, Mecanismo de Transición SWD(2014) 287 final.

<sup>7</sup> Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

de Pristina, y en especial los acuerdos sobre gestión de límites y representación de Kosovo en foros regionales, le concedió el estatuto de país candidato a la adhesión. En diciembre de 2013 el Consejo aprobó el marco negociador y en enero de 2014 se consideraron formalmente abiertas las negociaciones de adhesión durante la celebración de la primera Conferencia Intergubernamental.

El Gobierno serbio se ha marcado públicamente el objetivo de culminar las negociaciones en 2018 para acceder a la UE en 2020, pero al ritmo actual de trabajo esta meta podría considerarse poco realista ya que aún no se ha abierto ningún capítulo.

#### *Asistencia financiera preadhesión*

Con 2,6 mil millones de euros hasta 2013, Serbia es uno de los mayores receptores de fondos europeos del mundo y el mayor receptor de la región de los Balcanes Occidentales. Desde la entrada en vigor del IAP en enero de 2007 ha recibido 200 millones de euros anuales que se han utilizado para realizar reformas en la Administración, en el sistema judicial, en las infraestructuras, en el sector agrario y en el energético, entre otros.

Durante 2013<sup>8</sup> se fue preparando activamente el IPA II y el sistema de ejecución descentralizada que empezó a utilizar Serbia a partir de 2014. La asunción de responsabilidades de los organismos nacionales en el proceso de programación del IAP siguió mejorando, especialmente en lo que respecta a la coordinación de los donantes. Pero las autoridades aún tienen que crear unas estructuras institucionales y legales que permitan absorber de manera eficiente y efectiva tanto los fondos de la UE como del resto de los donantes, especialmente en proyectos de infraestructuras.

La asignación indicativa de IPA II para Serbia en el periodo 2014-2010 es de 1,5 mil millones de euros.

<sup>8</sup> Informe anual de 2013 sobre la ayuda financiera para la ampliación (IAP, PHARE, CARDS, Instrumento de Preadhesión de Turquía, Mecanismo de Transición SWD(2014) 287 final.

#### *Kosovo*

El territorio de Kosovo ha sido considerado históricamente como la cuna del pueblo serbio, aunque en la actualidad su población es mayoritariamente albanesa. El estatuto internacional de este territorio de Serbia se encuentra en disputa y es uno de los principales escollos para la adhesión de Serbia a la UE. Tras una historia de conflictos, en 1999 Kosovo quedó bajo administración de Naciones Unidas (UNMIK) y de la misión EULEX de la UE, en virtud de la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El 17 de febrero de 2008 las autoridades kosovares declararon de manera unilateral la independencia de su territorio y la constitución de la República de Kosovo, que Serbia no reconoce. Además de Serbia, hay cinco EEMM que no reconocen la declaración de independencia de Kosovo: España, Grecia, Chipre, Eslovaquia y Rumanía. En los Balcanes Occidentales tampoco Bosnia y Herzegovina ha reconocido la independencia de Kosovo.

En octubre de 2012, la Comisión hizo público su estudio de viabilidad sobre las posibilidades de negociación de un AEA con Kosovo, sin perjuicio de la posición de algunos EEMM sobre su estatuto.

En el marco del diálogo facilitado por la UE y después de 10 rondas fallidas de conversaciones, el 19 de abril de 2013 los representantes de Serbia y de Kosovo firmaron en Bruselas un acuerdo histórico que supone el primer paso para la normalización de las relaciones entre ambos territorios, aunque no se pronuncia sobre el estatuto de la provincia en relación con Serbia.

En junio de 2013 el Consejo autorizó a la Comisión a iniciar las negociaciones de un AEA con Kosovo pero sólo en las materias cuya competencia es exclusiva de la UE y que, por tanto, puede firmar y aplicar la Comisión. Se intenta así concluir un acuerdo que respete la posición de todos los EEMM con respecto al estatuto de Kosovo.

Después de varias rondas de negociaciones, en julio de 2014 ambas partes inicializaron el ▷

borrador de texto del AEA y sus correspondientes anexos, que ahora continúan su tramitación interna dentro de las instituciones de la UE hasta la firma oficial por las partes. El AEA pretende promover la cooperación regional y proporcionar la base de una cooperación más amplia. Uno de sus principales objetivos es la profundización en las relaciones económicas y comerciales con miras hacia una futura zona de libre comercio de bienes y servicios.

En el AEA Kosovo se compromete a trabajar para la normalización de sus relaciones con Serbia. En el Capítulo 35: varios, de las negociaciones de adhesión con Serbia, está incluida la normalización de relaciones y la resolución del estatuto de Kosovo.

Kosovo recibirá asistencia técnica y financiera de la UE a través del IAP necesaria para poder poner en marcha ciertos aspectos del AEA. La asignación indicativa de IAP II para el periodo 2014-2020 es de 645,5 millones de euros.

#### 4.5. Albania

Albania fue uno de los países de los Balcanes Occidentales identificado en la cumbre de Tesalónica de 2003 como candidato potencial a la adhesión. En junio de 2006 firmó el AEA y el Acuerdo interino sobre comercio y asuntos relacionados, que entró en vigor el 1 de abril de 2009. Unos días después Albania presentó oficialmente su solicitud de adhesión. En octubre de 2010 la Comisión consideró que, antes de poder abrir formalmente las negociaciones, Albania tenía que mejorar sus niveles de cumplimiento de los criterios de adhesión y en especial las cinco prioridades clave contenidas en su Opinión de noviembre de 2010<sup>9</sup>.

En 2013 la Comisión recomendó oficialmente la concesión de estatus de país candidato siempre que cumpliera una serie de medidas clave en el campo de las reformas administrativa y judicial.

Tras considerar el informe<sup>10</sup> de la Comisión relativo a los avances de Albania en la reforma judicial y en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción, finalmente el Consejo Europeo de junio de 2014 acordó concederle oficialmente el estatus de país candidato.

Las estructuras del AEA han permitido mantener un diálogo continuo entre la UE y Albania, que en general ha cumplido correctamente con sus obligaciones dentro del AEA.

Sin embargo, los problemas persisten y Albania tiene aún un camino que recorrer en el cumplimiento de las cinco prioridades clave. Esto ha impedido que las instituciones comunitarias den luz verde al comienzo de las negociaciones de adhesión. Sus principales retos siguen siendo acabar con la delincuencia organizada y la corrupción y mejorar el sistema judicial. También será muy importante su posicionamiento en el caso de Kosovo, ya que la mayoría étnica de Kosovo es albanesa.

El 23 y 24 de marzo pasados el Comisario de Ampliación y el Primer Ministro albanés presidieron la V Conferencia de alto nivel UE-Albania en Tirana. En su declaración a la prensa posterior a la reunión, el Comisario Hahn volvió a insistir en algunas de las actuaciones necesarias para que se puedan abrir las negociaciones con Albania:

- Es importante que Albania realice una reforma judicial amplia, incluyente y coherente que aumente la confianza pública en el sistema judicial.
- Es necesaria una política seria y coherente de lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción.
- Es esencial seguir mejorando la eficiencia e independencia de la Administración Pública.

#### *Asistencia financiera preadhesión*

Entre 2007 y 2013 Albania recibió aproximadamente 594 millones de euros del IAP para el reforzamiento de la capacidad administrativa de las instituciones y cooperación transfronteriza, todo ello encaminado a fomentar el desarrollo social, medioambiental y económico. ▷

<sup>9</sup> Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union {SEC(2010) 1335}.

<sup>10</sup> Albania's Progress in the Fight Against Corruption and Organised Crime and in the Judicial Reform COM (2014) 331.

Durante 2013<sup>11</sup> Albania finalizó los preparativos para la gestión descentralizada en el marco del Componente I. Para que la ejecución de los proyectos se realice en tiempo y forma es muy importante que el Gobierno albanés garantice la estabilidad de los funcionarios públicos formados para la gestión de los fondos del IAP y siga reforzando su formación.

Se han presentado dificultades en la ejecución de proyectos de infraestructura, debido a una falta de coordinación entre las instituciones implicadas tanto a nivel nacional como local. La falta de fondos nacionales para sufragar los costes de mantenimiento y explotación también ha producido retrasos en la ejecución y puede llegar a afectar a la continuidad de los proyectos a largo plazo.

La asignación indicativa de IAP II para Albania en el periodo 2014-2020 es de 640 millones de euros.

## 5. Países candidatos potenciales

El territorio de Kosovo se ha tratado ya en el punto de Serbia por no haber reconocido España su declaración unilateral de independencia. Por tanto, aquí sólo trataremos brevemente el caso de Bosnia y Herzegovina.

### 5.1. Bosnia y Herzegovina

El Estado de Bosnia y Herzegovina (BiH) creado en el marco del Acuerdo de Paz de Dayton firmado el 14 de diciembre de 1995, está formado por dos entidades políticas dotadas de una amplia autonomía: la Federación de Bosnia y Herzegovina y la República Srpska, e incluye además el distrito autogobernado de Brcko. Fue considerado candidato potencial a la adhesión en la cumbre de Tesalónica de 2003.

<sup>11</sup> Informe anual de 2013 sobre la ayuda financiera para la ampliación (IAP, PHARE, CARDS, Instrumento de Preadhesión de Turquía, Mecanismo de Transición SWD(2014) 287 final.

El camino hacia la integración en la UE dio un paso importante el 26 de junio de 2008 con la firma del AEA y de su correspondiente Acuerdo interino sobre comercio y asuntos relacionados, que entró en vigor el 1 de julio de 2008 en espera de que terminara el proceso de ratificación del primero. El AEA ha sido ya ratificado pero no ha podido entrar en vigor por problemas de distinta índole.

Según el informe de 2013 sobre ayuda financiera preadhesión<sup>12</sup>, el país se hallaba en una situación de punto muerto en el proceso de integración europea debido a que no había respetado dos compromisos clave: la aplicación de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Sejdić-Finci<sup>13</sup> y el establecimiento de un mecanismo de coordinación eficiente y eficaz que permitiera al país hablar con una sola voz ante la UE.

En su informe de progreso de 2014<sup>14</sup> la Comisión constataba de nuevo la imposibilidad real de avance en las negociaciones y la necesidad urgente de que el país iniciara un diálogo constructivo con la UE. Existen además problemas técnicos relacionados con la ejecución de las reformas necesarias y con la adhesión de Croacia que dificultan el diálogo y la negociación.

Tras las duras críticas de la Comisión, en febrero de 2015, la Presidencia de BiH ha acordado con la UE, mediante un compromiso escrito firmado por los líderes de los 14 partidos políticos presentes en el Parlamento, llevar a cabo las reformas políticas, sociales y económicas exigidas por la UE. Con ello ha desbloqueado su camino hacia la integración europea. El pasado 17 de marzo el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE ha dado luz verde a la conclusión y entrada en vigor del AEA. >

<sup>12</sup> Informe anual de 2013 sobre la ayuda financiera para la ampliación (IAP, PHARE, CARDS, Instrumento de Preadhesión de Turquía, Mecanismo de Transición SWD(2014) 287 final.

<sup>13</sup> De conformidad con la sentencia, Bosnia y Herzegovina debe garantizar el derecho a ser elegido para la Presidencia colectiva y para la Cámara de los Pueblos de la Asamblea Parlamentaria a todos los ciudadanos, independientemente de su origen étnico.

<sup>14</sup> Bosnia y Herzegovina Informe de Progreso (COM(2014) 700 final.

## LOS NUEVOS CANDIDATOS A LA UNIÓN EUROPEA: ESTADO DE SITUACIÓN

TABLA 2  
COMERCIO UE-PAÍSES CANDIDATOS  
(En millones de euros)

	2009	2014	% Variación
<b>Export UE a países candidatos .....</b>	<b>60.520,41</b>	<b>98.026,44</b>	<b>61,97</b>
Albania .....	1.996,03	2.470,88	23,79
Bosnia y Herzegovina .....	3.905,04	5.025,82	28,70
Kosovo (desde 01/06/2005) .....	623,68	729,14	16,91
ARY Macedonia .....	2.159,23	3.821,23	76,97
Montenegro (desde 01/06/2005) .....	650,40	973,39	49,66
Serbia (desde 01/06/2005) .....	6.984,53	10.374,02	48,53
Turquía .....	44.201,50	74.631,98	68,84
<b>Import UE de países candidatos .....</b>	<b>43.987,13</b>	<b>69.332,29</b>	<b>57,62</b>
Albania .....	654,64	1.248,81	90,76
Bosnia y Herzegovina .....	1.933,57	3.331,22	72,28
Kosovo (desde 01/06/2005) .....	78,63	95,62	21,61
Macedonia .....	1.322,24	3.025,07	128,78
Montenegro (desde 01/06/2005) .....	171,63	249,14	45,16
Serbia (desde 01/06/2005) .....	3.410,88	7.112,63	108,53
Turquía .....	36.415,55	54.269,79	49,03
<b>Total general .....</b>	<b>104.507,54</b>	<b>167.358,74</b>	<b>60,14</b>

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat y DataComex.

### Asistencia financiera preadhesión

El IAP asignó a BiH alrededor de 660 millones de euros para el periodo 2007-2013 y se aprobaron proyectos para las cantidades presupuestadas hasta 2012. En 2013<sup>15</sup> la Comisión se manifestó contraria a seguir poniendo fondos preadhesión a disposición de países cuyos líderes políticos no estuvieran dispuestos a llegar a un consenso para que la ayuda diera los resultados esperados, lo que afectó a la programación y la ejecución de los fondos IAP.

La ausencia de mecanismos de coordinación y la creciente politización de la ejecución del IAP llevaron a la Comisión a suspender varios proyectos IAP durante 2013, reduciendo el presupuesto asignado para ese año de 109 a 64 millones de euros.

De momento, el IAP II sólo ha asignado fondos a BiH para el periodo 2014-2017 por un importe de 165,8 millones de euros. La Comisión decidió no comenzar la preparación de IAP II hasta que hubiera un mecanismo de coordinación efectivo y la definición de estrategias sectoriales.

<sup>15</sup> Informe anual de 2013 sobre la ayuda financiera para la ampliación (IAP, PHARE, CARDS, Instrumento de Preadhesión de Turquía, Mecanismo de Transición SWD(2014) 287 final.

### 6. Relaciones comerciales

#### Comercio UE con los países candidatos

No hace falta decir que, de todos los países candidatos, Turquía es con diferencia el socio comercial más importante de la UE, siendo su cliente número 16 y su proveedor número 20. En 2014 Turquía importó de la UE principalmente máquinas y aparatos mecánicos (18 por 100), vehículos automóviles (13,2 por 100) y aparatos y material eléctrico (8 por 100) y exportó a la UE vehículos automóviles (19,7 por 100), máquinas y aparatos mecánicos (10,7 por 100) y prendas de vestir (10,5 por 100).

El principal socio comercial de la UE en la región de los Balcanes Occidentales es Serbia, que ocupa el puesto 59 como cliente de la UE y el 69 como proveedor. En 2014 Serbia importó de la UE principalmente máquinas y aparatos mecánicos (13,8 por 100), combustibles (10 por 100) y aparatos y material eléctrico (9,9 por 100) y exportó vehículos automóviles (18 por 100), aparatos y material eléctrico (10,7 por 100) y combustibles (6,7 por 100).

El resto de los países de la región están a una considerable distancia en cuanto a su posición como socios comerciales de la UE, situándose ▷

en orden de importancia primero BiH, seguida de ARY Macedonia, Albania y en último lugar Montenegro. Para todos los países, la UE es su principal socio comercial.

El proceso de asociación e integración europea, en todos los casos, ha supuesto un incremento de los flujos comerciales en ambos sentidos al haber liberalizado progresivamente el comercio en la mayoría de los ámbitos. Como referencia, observamos un incremento de las importaciones y exportaciones con este grupo de países en 2014 sobre 2009, superior al experimentado entre ambos años en el comercio de la UE con el resto del mundo, que fue del 39,8 por 100 en el total de sus exportaciones y del 35,1 por 100 en el total de sus importaciones.

En el año 2000 la UE concedió unilateralmente a los países de los Balcanes Occidentales unas preferencias comerciales que garantizaban un acceso ilimitado y libre de derechos al 95 por 100 de sus exportaciones a la UE, con el establecimiento de algunos contingentes arancelarios para determinados productos (vinos, carnes de ternera, algunos productos pesqueros y azúcar). Estas preferencias arancelarias autónomas se establecieron inicialmente por un período de 5 años, renovándose posteriormente en 2005 y 2010. Este año la Comisión está proponiendo una nueva prórroga de las mismas a partir del 1 de enero de 2016.

BiH es uno de los países beneficiarios de este régimen de preferencias arancelarias autónomas, cuya última prórroga expira el 31 de diciembre de 2015. Sin embargo, la Comisión ha propuesto suspender la aplicación a BiH de la nueva prórroga en tanto el país no adapte a la adhesión de Croacia los acuerdos existentes. Entre ellos, la adhesión de Croacia está afectando a la aplicación del Acuerdo interino ya que BiH no ha aceptado la metodología establecida para llevar a cabo la adaptación técnica de este Acuerdo que permita tener en cuenta su comercio bilateral tradicional con Croacia.

Los Acuerdos interinos sobre comercio y asuntos relacionados, firmados con cada uno de los

países de los Balcanes Occidentales, han permitido la aplicación inmediata de la parte comercial de los AEA mientras se realizaba el proceso de ratificación de estos. Los Acuerdos interinos incluían una liberalización comercial asimétrica en favor de los países candidatos, tanto para productos industriales como agrícolas, reflejando el nivel de sensibilidad de los productos para los productores nacionales.

La entrada en vigor posterior de los AEA aumenta los beneficios económicos del Acuerdo interino mediante provisiones que contribuyen a mejorar el clima de negocios y que están relacionadas con la libre circulación de capitales, las compras públicas, la estandarización, los derechos de establecimiento, etcétera.

#### *Comercio de España con los países candidatos*

Como en el caso de la UE, para España los socios comerciales más importantes son, en primer lugar, Turquía seguida a mucha distancia por Serbia. Precisamente las exportaciones de España a Turquía entre 2009 y 2014 han ido creciendo de manera espectacular hasta alcanzar un porcentaje de variación del 93,16 por 100, que hace que el porcentaje de crecimiento de las exportaciones españolas a los países candidatos sea muy superior al porcentaje de crecimiento de las exportaciones de toda la UE. Los principales sectores de exportación española a Turquía en 2014 han sido vehículos automóviles (19,4 por 100), plásticos (7,8 por 100) y máquinas y aparatos mecánicos (7,7 por 100). Las importaciones españolas de Turquía sí han crecido de manera similar a las del resto de la UE, siendo los sectores principales de importación en 2014 prendas de vestir no punto (18,2 por 100), prendas de vestir punto (16,1 por 100) y vehículos automóviles (15,1 por 100).

En la región de los Balcanes Occidentales, Serbia sigue siendo el principal socio comercial de España con un crecimiento importante de sus exportaciones a Serbia y moderado de las importaciones. Los ▷

TABLA 3  
COMERCIO ESPAÑA-PAÍSES CANDIDATOS  
(En millones de euros)

	2009	2014	% Variación
<b>Export España a países candidatos .....</b>	<b>2.863,85</b>	<b>5.357,12</b>	<b>87,06</b>
Albania .....	59,43	61,97	4,27
Bosnia y Herzegovina (desde 01/01/92) ...	43,87	60,28	37,41
Kosovo (desde 01/06/05) .....	7,86	10,93	39,06
Macedonia (desde 01/01/00) .....	28,96	41,28	42,54
Montenegro (desde 01/06/05) .....	19,58	23,97	22,42
Serbia (desde 01/06/05) .....	106,81	141,74	32,7
Turquía .....	2.597,34	5.016,95	93,16
<b>Import España de países candidatos .....</b>	<b>2.837,33</b>	<b>4.314,60</b>	<b>52,07</b>
Albania .....	21,74	136,49	527,83
Bosnia y Herzegovina (desde 01/01/92) .	19,16	29,99	56,52
Kosovo (desde 01/06/05) .....	1,53	0,9	-41,18
Macedonia (desde 01/01/00) .....	39,31	58,23	48,13
Montenegro (desde 01/06/05) .....	0,88	0,1	-88,64
Serbia (desde 01/06/05) .....	122,02	126,43	3,61
Turquía .....	2.632,69	3.962,46	50,51
<b>Total general .....</b>	<b>5.701,18</b>	<b>9.671,72</b>	<b>69,64</b>

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat y DataComex.

principales sectores de exportación a Serbia en 2014 han sido: carne (14 por 100), vehículos automóviles (10,9 por 100) y máquinas y aparatos mecánicos (7 por 100). Los principales sectores de importación han sido cereales (29,6 por 100), caucho y sus manufacturas (29,1 por 100) y muebles (12,6 por 100).

El resto de los países están a una considerable distancia como socios comerciales de España. Es llamativo el caso de Albania porque las importaciones españolas de ese país han crecido hasta un 527 por 100 en 2014 respecto a 2009, aunque las cifras totales siguen siendo discretas. Los principales productos importados de Albania en 2014 han sido siderúrgicos (54,7 por 100) y aparatos y material eléctrico (29,6 por 100).

Como en el caso de la UE, el proceso de asociación y la creación de zonas de libre comercio han propiciado un incremento de los flujos comerciales en ambos sentidos en la mayoría de los casos. Los porcentajes de variación de 2014 sobre 2009 han sido superiores a los experimentados para los mismos años por las exportaciones españolas (50,12 por 100) y las importaciones españolas (28,32 por 100) con el resto del mundo.

## 7. Conclusiones

La integración europea contribuirá al desarrollo económico de los países candidatos, que

es esencial no sólo para la estabilidad, prosperidad y seguridad de la región de los Balcanes Occidentales, sino también para la del conjunto de Europa.

El proceso de asociación e integración europea obliga a los países candidatos a cumplir unos requisitos políticos y económicos sin los cuales sería imposible su adhesión a la UE como miembros de pleno derecho. Para ello tienen que armonizar sus legislaciones nacionales con el acervo comunitario en todos los ámbitos.

Los Acuerdos de Asociación suponen una profundización de las relaciones económicas con la UE al no limitarse al establecimiento de concesiones comerciales e imponer obligaciones de armonización del mercado con las normas del mercado interior europeo.

El esquema progresivo de liberalización de sus mercados contemplado en estos Acuerdos prevé la aplicación de un régimen aduanero predecible, normas de competencia y ayudas de estado, así como de propiedad industrial e intelectual que ayudan a preparar paulatinamente a las empresas de los países candidatos para competir a largo plazo con las empresas comunitarias en el mercado interior.

Se pretende también mejorar el clima de negocios proporcionando un marco más claro y más seguro para inversores y empresas, lo que permitirá a estos países atraer mayor inversión exterior.

Para las empresas españolas estos procesos de integración europea implican la oportunidad de abrir nuevos mercados para la exportación y muy especialmente para la inversión, ya que muchos de ellos tienen importantes atractivos como centro de producción.

El proceso de integración está plagado de escollos políticos y técnicos que retrasan considerablemente las negociaciones. Turquía tiene abiertas las negociaciones en varios capítulos pero están suspendidas en algunos por la cuestión

chipriota. Las negociaciones con Serbia están cerca de abrirse pero la cuestión de Kosovo podría retrasar su marcha. Las negociaciones con ARY Macedonia están bloqueadas por Grecia mientras no se resuelva la cuestión del nombre.

Sólo las negociaciones con Montenegro avanzan a un paso razonable. Pero el anuncio que hizo el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, de que no contemplaba la adhesión de ningún Estado durante su mandato (2014-2019) muestra el camino de la UE en este terreno.

Ruth Ferrero-Turrión\*

## LAS MIGRACIONES INTRAEUROPEAS DEL ESTE DE EUROPA

La incorporación a la Unión Europea de los países de Europa central y oriental ha traído consigo muchos y variados cambios de todo tipo: institucionales, políticos, etcétera. Uno de ellos ha sido el replanteamiento por parte de algunos Estados miembros de la UE de uno de sus pilares básicos, la libertad de circulación. Así, durante las sucesivas ampliaciones hacia el Este, especialmente en 2004 y 2007, se incorporaron moratorias que restringían el derecho de los ciudadanos procedentes de estos países a esta libre circulación y, más concretamente, a la libertad de trabajo en otro país comunitario. Una vez finalizada esta restricción, algunos Estados miembros han optado por poner nuevas trabas utilizando sus maquinarias legislativas estatales y publicando leyes que efectivamente ponen en entredicho este principio y que, además, han sido ratificadas por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

**Palabras clave:** ampliación, inmigración, Schengen, movilidad intracomunitaria.

**Clasificación JEL:** F22, K33, N34.

### 1. Introducción

Los movimientos migratorios procedentes de la Europa del Este hacia la UE-15 de la Unión Europea no comenzaron a tener un impacto político real hasta la ampliación de 2004. Esta ampliación no trajo sólo la reunificación del continente europeo en su mayor parte, también supuso un replanteamiento generalizado del concepto de movilidad intra-europea hasta ese momento desconocido. Tal es así, que nunca hasta entonces se planteó la posibilidad de restringir una de las cuatro libertades sobre las que pivotan todas las políticas de la Unión. Con la llegada de los nuevos socios, la libertad de circulación de los ciudadanos europeos se comenzaba a bloquear mediante las sucesivas moratorias que se implantaron a los ciudadanos recién

incorporados al espacio comunitario. Pero, sin duda, el miedo a una avalancha masiva de ciudadanos procedentes del este europeo y, sobre todo, del posible acceso de otros ciudadanos de países colindantes, se produjo a nivel político y, como consecuencia, en la opinión pública, con la incorporación de Rumanía y Bulgaria. A partir de ese momento, las cuestiones en torno a la movilidad interior dentro de las fronteras Schengen, así como la preocupación por cómo actuar ante los nuevos países candidatos de los Balcanes Occidentales, no cesaron de tener eco mediático, pero sobre todo político. Y esto fue especialmente evidente desde el comienzo de la crisis económica que ha llegado a frenar en seco próximas ampliaciones.

Asimismo, además de las miradas desconfiadas hacia los Balcanes Occidentales, la Unión Europea nunca ha perdido de vista su frontera oriental. La puesta en marcha de la Agencia Frontex, con sede en Polonia, las negociaciones de Acuerdos de ▷

\* Profesora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid.

Versión de abril de 2015.

Asociación con el este cercano, Moldavia, Georgia y, sobre todo Ucrania, uno de cuyos principales capítulos son las liberalizaciones de visados, demuestran cómo la preocupación europea en la frontera oriental va más allá de la ampliación de su presencia global y la protección de determinados valores como la democracia o los derechos humanos, en este caso, la consolidación de un cinturón de seguridad es esencial para la consecución de los objetivos de la Unión, y ese cinturón se comienza construyendo a partir del control y gestión de los flujos migratorios.

Lo que a grandes rasgos podemos observar es cómo el fin de los regímenes de tipo soviético de la frontera este de la Unión, además de traer la reunificación de gran parte del continente en el ámbito de lo político, lo económico y lo institucional, también ha abierto la puerta a nuevos debates que han afectado, y todavía afectan de manera directa, a la hoja de ruta de la UE. Así, los recientes replanteamientos acerca de la vigencia de Schengen como zona segura, e incluso la posibilidad de plantear el fin de la libre circulación de personas dentro de dicho espacio, haría caer uno de los pilares básicos sobre los que se ha construido el sistema institucional de la UE. A la luz de la aparición de nuevas formas de movilidad intraeuropea también se ha tenido que comenzar a plantear la reconfiguración de los mercados de trabajo europeos, así como de todas las relaciones sociales y económicas que emanan de él.

Antes de la «gran ampliación» del 2004, la filosofía en relación a los primeros movimientos de personas dentro de la Unión había sido la de «esperar y ver», siempre confiando en que, aunque en los primeros momentos de acomodación se podrían dar estos flujos, pasado el tiempo todo volvería a su curso natural y de nuevo se lograría el equilibrio. Sin embargo, esa filosofía ya no sirve. Los estudios empíricos demuestran que las migraciones de retorno no están teniendo lugar, y que, además, a lo que estamos asistiendo es a un solapamiento de diversos y variados flujos migratorios en todo el continente. Migrantes jóvenes altamente cualificados que van de sur a norte de la UE, se mezclan con la migración este-oeste y a la vez con la búsqueda en muchos

de los Estados miembros de mano de obra altamente cualificada en terceros países al estilo de los «trabajadores invitados» de los setenta, todos ellos con distintas estrategias migratorias en términos de temporalidad y cualificación y, además, cambiantes en sí mismos, lo que Baumann denomina «migraciones líquidas» y que, por tanto, son difíciles de categorizar de manera estanca y no dinámica.

A lo anterior deberíamos añadir algunos factores coyunturales que son esenciales para tener una completa comprensión de los debates que comenzaron con los primeros años de la ampliación, pero que se han ido agudizando entre los Estados miembros a medida que la crisis económica e institucional de la UE se iba asentando en todo el continente. El primero de ellos, la puesta en cuestión de los Acuerdos de Schengen por parte de algunos Estados miembros. El segundo, la falta de respuesta de la Unión ante la llegada de «nuevos refugiados» procedentes de la crisis ucraniana, pero también de la crisis económica de países que plantean su adhesión en el medio plazo, como es el caso de Kosovo.

Estas y no otras serán las cuestiones que se plantearán a lo largo de estas líneas. Así, este texto se desarrolla en varias partes. En primer lugar, analizaremos el impacto político de los movimientos migratorios durante los primeros años de las ampliaciones de 2004 y 2007, así como los distintos discursos europeos en torno a cómo afectaría la entrada de estos nuevos trabajadores en los distintos mercados de trabajo. A continuación veremos cómo se está planteando en la UE el debate en torno al espacio Schengen, e intentaremos establecer las razones en contra de la libre circulación, así como la incidencia que la ampliación al Este ha tenido en las mismas.

## **2. La ampliación de la UE y el comienzo de los movimientos migratorios este-oeste**

En la UE-15 la cuestión de una nueva reconstrucción de Europa, en la que entrasen ya todos los países considerados como tales, se comenzó ▷

a plantear tras la caída del Muro de Berlín, la posterior unificación alemana y la disolución de las antiguas federaciones socialistas. Las guerras que asolaron los Balcanes durante la década de los noventa del siglo pasado fueron, quizás, las que despertaron, de manera brusca, la conciencia de Europa y, sobre todo, de los europeos.

En aquellos años, los países de la Europa central y del norte comenzaron a recibir grandes cantidades de personas que huían de los conflictos y que se asentaron en esos países en calidad de asilados y refugiados. A ellos se unían de manera paulatina otras personas procedentes de antiguos países de la órbita soviética cuyas razones eran meramente de índole económica. Si bien antes de la década de los noventa este tipo de flujos ya había hecho su aparición, en aquel momento se intensificaron de manera muy significativa (Chesnais, 1992).

Los continuos aplazamientos en el proceso de negociación de la ampliación hicieron que esos flujos fueran tomando un mayor calado. Además, el proceso de transformación de economías y sociedades puesto en marcha para poder converger con la UE-15 provocó, en los primeros momentos, un empobrecimiento de amplios sectores de la población y un aumento considerable de las desigualdades, todo ello unido a unos importantes costes sociales que se materializaron en el desmantelamiento de los programas de cobertura social que existían durante la época anterior y que, aunque ya estaban muy degradados y burocratizados, todavía podían cumplir su función (Ferrero, 2005). A esto hay que añadir que, debido a la reorganización del mercado de trabajo para poder homologarlo a los criterios exigidos por las instituciones comunitarias, había tenido lugar un importante incremento del desempleo, un descenso en la tasa de participación de mujeres en el mismo, y una notable precarización de los contratos, así como la reducción de los salarios mínimos.

A lo anterior habría que añadir la disminución del papel del Estado y del sector social público, junto con la liberalización de los mercados de trabajo.

La consecuencia directa fue la entrada de los grandes intereses económicos europeos asociados al capitalismo de baja intensidad, que provocaron importantes relocalizaciones de oeste a este, allí donde el control y la supervisión institucional es mínima (Ferrero, 2005). Todo ello ha provocado que las reformas que se produjeron en estos países durante más de una década quedaran vinculadas a intereses corporativos de empresas y organizaciones económicas, los grandes beneficiados de los cambios, hecho que produjo una mayor exclusión social y un efecto salida como consecuencia inevitable de las políticas del libre mercado. Este era el contexto que teníamos en los países de la ampliación. Pero, ¿cuál era la posición de la UE-15 respecto a dichos países?

Mientras la Unión, al tiempo que negociaba los criterios de la ampliación, procedía a la elaboración del Tratado Constitucional, en otra parte del mundo se producían los atentados terroristas del 11 de septiembre, preludio de la guerra de Irak. Este último acontecimiento no es banal. No debemos olvidar aquí que, durante el proceso de cambio político en los países de la región, Estados Unidos mostró mucho más interés inversor por estos países que la UE. Una de las muestras más importantes de esta influencia fue la elaboración de las nuevas constituciones por los constitucionalistas de la Escuela de Chicago. Otra muestra de esta influencia sería la alineación de estos países con Estados Unidos en la guerra de Irak. Este apoyo, por parte de los países del centro y este europeo a la potencia americana, sin embargo, no fue gratuito para ellos, puesto que condicionó sobremanera su incorporación a la UE (Avery, 2004). Por tanto, es en este contexto donde se han producido las últimas ampliaciones de la Unión Europea hacia el Este y, precisamente, ello ha condicionado la manera en la que se han desarrollado.

### **2.1. La ampliación de mayo de 2004: el grupo de los ocho**

La primera de estas ampliaciones, como ya hemos apuntado, tuvo lugar en mayo de 2004. ▷

En esta fecha se incorporaron Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Polonia, Lituania, Letonia, Estonia y Eslovenia (a partir de ahora UE-8) junto con Malta y Chipre. Si a los primeros se les impuso una moratoria a la libre circulación de personas, que no de capitales, contra lo establecido en el Tratado de Maastricht, los dos últimos entraron como miembros de pleno de derecho en la Europa de los 25. Las razones: el temor a una invasión inmigratoria procedente del Este (Chiodi, 2005).

Y esto es lo que hizo distinta esta ampliación a otras realizadas con anterioridad. De un lado, las transiciones económicas de los países de Europa central y oriental tuvieron que llevar a cabo la liberalización de sus mercados internos para poder alcanzar los estándares de occidentales. Por otro lado, la «emigración educativa» tradicionalmente utilizada como uno de los mecanismos utilizados para los europeos del Este de ir hacia Occidente. Por tanto, la tradición junto con la esperanza de encontrar nuevas oportunidades fueron el motor impulsor de la emigración de estudiantes. Los potenciales inmigrantes, como en otros países de origen, también son propensos a seguir a sus compatriotas con los que les unen lazos culturales, étnicos e históricos (Ferrero, 2009).

Sin embargo, gracias a la presión ejercida por las opiniones públicas europeas se llevó a cabo la modificación de la legislación que regulaba el proceso de ampliación estableciendo un periodo de transición inicial de dos años. Además existía la posibilidad de ampliar esta cláusula tres años más dejándolo a la discreción de cada uno de los Estados miembros. En el peor de los escenarios posibles, con unos flujos migratorios masivos, existía la posibilidad de extender ese periodo de transición dos años más, alcanzando un total de siete años (Arango, 2003).

Por tanto, en concordancia con los acuerdos de adhesión alcanzados, dos años después de la incorporación a la UE, en mayo de 2006, la Comisión informó de los niveles de inmigración de los ocho nuevos Estados y su impacto en las economías

y mercados de trabajo de la UE-15 (COM 2006/48 final). En función de este informe, los Estados miembros tuvieron la opción de elegir entre mantener o eliminar los requisitos de permiso de trabajo y las limitaciones establecidas. Durante los primeros años, de los países que habían puesto la cláusula transitoria de dos años, toda la UE-15 con la excepción de Reino Unido, Irlanda y Suecia, sólo España, Portugal y Grecia decidieron suprimirla. Durante esta primera ampliación, la fecha prevista para la apertura a la libre circulación era mayo de 2009, con la posibilidad de mantener la restricción si se podía demostrar alteración o amenaza sustantiva en los mercados de trabajo de los Estados miembros que lo solicitaran. En todo caso, desde mayo de 2011, todos los ciudadanos de la UE-8 no tienen ninguna restricción a su movilidad en el espacio UE-28.

Las primeras conclusiones que podemos extraer de este proceso son, en primer lugar, que todos los miedos relativos a un masivo flujo de inmigrantes procedentes de los nuevos países de la ampliación (A-8) y que fueron los que provocaron el debate y la posterior decisión de restringir la libre circulación a cuatro quintas partes de la UE-15, eran infundados.

En el caso británico, irlandés y sueco, la decisión de no poner en marcha la medida transitoria se debió a que las previsiones estimaban que los flujos procedentes de los A-8 concluían que oscilarían entre las 5.000 y las 13.000 personas al año entre 2004 y 2010. Además, en el caso del Reino Unido existía una urgente necesidad de cubrir puestos de trabajo de mano de obra poco cualificada en una época de bajas tasas de paro. Sin embargo, una vez más, ante el temor de un abuso del sistema del bienestar británico, se obligó a estos nuevos ciudadanos europeos a registrarse para poder trabajar de manera legal.

La experiencia recogida durante estos años es que el impacto de los flujos migratorios procedentes de los nuevos Estados miembros varía de un Estado a otro independientemente de los niveles de restricción impuestos. Por ejemplo, en Suecia, ▷

donde estaba permitida la libre circulación, sólo se expidieron 4.500 permisos de trabajo a ciudadanos de los países A-8 en 2005. De hecho, todavía desde los países nórdicos se plantean la ausencia de atracción de mano de obra de su mercado de trabajo procedente de la UE-8, como queda reflejado en diversos estudios realizados con las cualificaciones necesarias. En el caso alemán, por el contrario, muchas de estas personas llegaron con permisos de trabajo temporal o permanente (en torno a los 900.000 durante el primer año), aunque se incrementaron los niveles de irregularidad, tal y como ha quedado reflejado en el informe de la Comisión de 2006.

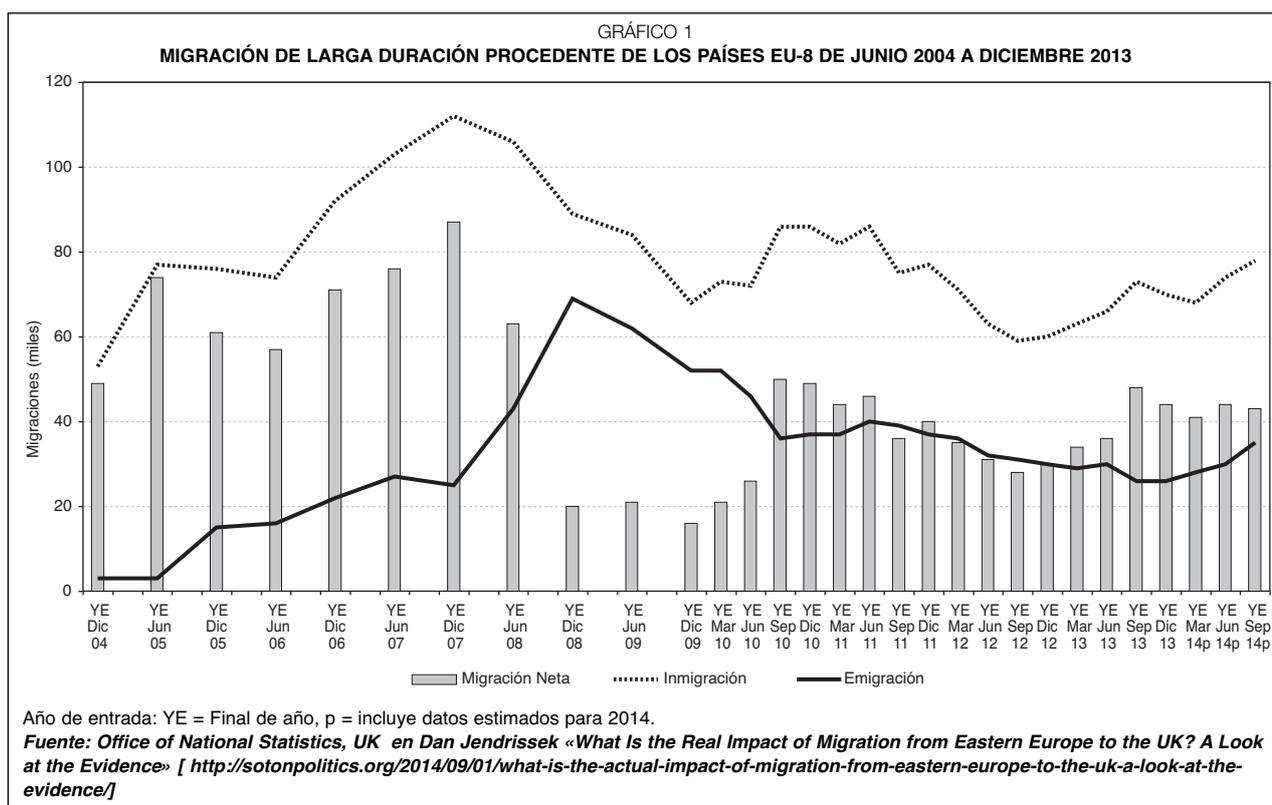
Otra de las cuestiones que hay que destacar en este punto ha sido el efecto que han tenido las políticas restrictivas en la creación de lo que daremos en llamar «efecto desviación» de la dirección de los flujos hacia los mercados de trabajo del Reino Unido e Irlanda. Por ejemplo, entre mayo de 2004 y septiembre de 2006, cerca de 500.000 ciudadanos de los nuevos Estados miembros se registraron para trabajar en el Reino Unido, muchos de los cuales, por cierto, habían entrado de manera irregular en el país antes de la adhesión. Estos flujos han tenido un muy beneficioso impacto en las economías de ambos países, que han quedado demostradas en diversos estudios, como el realizado por French y Portes en 2005. En este trabajo se evidenciaba la mejora en la tasa de empleo de los trabajadores de la A-8 desde la apertura de fronteras, pasando del 60 al 70 por 100 aproximadamente, sin ser, y esto es muy importante, a costa del empleo de los trabajadores británicos donde se han mantenido las tasas en el 75 por 100 desde la ampliación. Estudios posteriores sobre el mismo tema, como los realizados en el trabajo colectivo coordinado por Eldring y Schulten sobre el impacto que los nuevos migrantes de UE-8 tenían en el mercado de trabajo británico, o el de Dustmann y Frattini de 2013 sobre el impacto fiscal de este mismo colectivo, mostraban sin ningún género de dudas que la presencia de estos trabajadores en el Reino Unido había sido

beneficiosa para la economía, han pagado más impuestos de lo que han recibido a cambio, son jóvenes y están bien formados, y además es probable que realicen trabajos de menor cualificación para su formación que los británicos.

Las conclusiones que se extraen de estos estudios son que, de un lado los trabajadores de la UE-8 están ocupando empleos que tenían escasez de mano de obra, de otro queda muy claro que debido a las características de la mano de obra de estos trabajadores se adapta al mercado de trabajo de la sociedad de acogida, lo que le otorga una característica de complementariedad y no de sustitución respecto de la mano de obra local (Estudios de La Caixa, 2006; Eldring y Schulten, 2012). Así, ha sido beneficioso para los empresarios porque cubren los puestos que antes no conseguían cubrir; al sistema de bienestar, puesto que al trabajar de manera regular, ayudan a mantenerlo; y a la economía en general, ya que gracias a la emergencia de esos trabajos antes no cubiertos, se incrementa el PIB (Portes, 2005). Por último, un dato que no podemos obviar es que en estos países la disparidad entre los flujos brutos y netos en ambos países indica que en torno a la mitad de los dos tercios de los inmigrantes de la A-8 han regresado a sus países de origen (Drew, 2007).

Como hemos podido ir observando en los últimos años todas estas medidas de «precaución», frente a una potencial opinión pública hostil, no han tenido los frutos deseados. Las cortapisas a la libre circulación de trabajadores en el entorno comunitario, no sólo han impedido el ejercicio de un derecho reconocido por los tratados europeos, sino que se ha continuado utilizando la figura del «fontanero polaco» como imagen de la amenaza de la pérdida de identidad, provocando un repliegue identitario y soberanista en muchos países de la UE-15, cuyo ejemplo más significativo fue el referéndum francés sobre el Tratado Constitucional de 2005 y en la campaña electoral francesa que dio el triunfo a Nicolás Sarkozy.

A pesar de estas evidencias empíricas, sin embargo, tenemos que mencionar que todos los líderes ▷



políticos británicos, tanto conservadores como laboristas, continúan vinculando las migraciones intraeuropeas con las bajadas salariales y el desempleo haciendo un uso populista de la cuestión que parece obvio. Incluso cuando las propias estadísticas reflejan que si bien los migrantes procedentes de la UE-8 se incrementaron de manera sustantiva después de 2004, comenzaron a descender y estabilizarse a partir de diciembre de 2007 (Gráfico 1).

## 2.2. La incorporación de Rumanía y Bulgaria a la UE

Si con la ampliación de 2004 surgieron dudas acerca de conceder la libre circulación de personas, en la de 2007 no hubo ninguna. Todos los países de la UE-25 de manera unánime se sumaron al período transitorio, con la excepción de Finlandia y Suecia. Como hemos visto, lejos de ser una carga para la economía y los servicios sociales, el permitir la libre residencia y el trabajo ha sido beneficioso

para aquellos países que no adoptaron la moratoria en 2004. Entonces, ¿por qué en este caso sí hubo una mayor unanimidad en la restricción de la movilidad? Una de las razones que podrían argumentarse en este caso sería la peor percepción que se tenía de rumanos y búlgaros. La creación de estereotipos tales como que eran más proclives al crimen organizado, a la corrupción, a asaltar casas de forma violenta, a la mendicidad o a la explotación de niños, se vio en parte confirmada debido a los sucesivos retrasos de la Comisión para confirmar su adhesión (Pajares, 2007). Sin embargo, las razones varían también en función de cada país y de su situación política interna.

Para los UE-15, que han restringido la entrada en ambas rondas de adhesión, han estado presentes los mismos temores, la presión en los mercados de trabajo y los sistemas sociales. Las economías búlgara y rumanas son mucho más débiles que las de los A-8, lo que significaría *a priori* un mayor incentivo para inmigrar hacia donde los ingresos fueran más elevados. A esto hay que sumar el temor del «efecto desviación» (Ferrero, 2005 ▷

y 2007) según el cual ningún país quería asumir el riesgo de abrir sus fronteras para todos aquellos que cerrasen las suyas. Estas preocupaciones unidas, una vez a razones de opinión pública y cuestiones de política interior, como en el caso español, se ocultaron detrás de justificaciones acerca de la elaboración de una política migratoria sólida o del diplomático «juego limpio» con el resto.

De este modo, la decisión tomada en aquellos países que en la ampliación de 2004 optaron por la vía liberal fue, con la excepción de Suecia, el cambio de política en lugar de la continuidad. Los cambios de política en el Reino Unido e Irlanda, desde una posición liberal en 2004 hacia una restrictiva en 2007, sirvieron para confirmar las preocupaciones sobre las potenciales repercusiones negativas de la incorporación de mano de obra poco cualificada (Drew, 2007).

Puesto que los números y resultados de la anterior ampliación evidencian una conclusión muy diferente ¿cuáles fueron los motivos de esta nueva posición? Los números han jugado un papel central en el proceso de toma de decisiones en relación con la cuestión de rumanos y búlgaros. Las estadísticas británicas sobre el impacto que la inmigración procedente de los países A-8, elaboradas con la intención de conquistar a la opinión pública, tuvieron justamente el efecto contrario al deseado. Efectivamente, el número de ciudadanos procedentes de la ampliación de 2004 superó todas las previsiones, pero el modo en que los medios de comunicación y la clase política utilizaron los datos sacándolos de su contexto alarmó a la opinión pública y se comenzó a criticar la ausencia de control de la inmigración por parte del Gobierno.

Estas críticas llegaron precisamente cuando el Gobierno británico estaba en el proceso de cambio de las políticas migratorias y atravesando un año repleto de escándalos y dimisiones ministeriales. Una política europea abierta hacia rumanos y búlgaros no ayudaba, en ningún caso, a poner en marcha normas que pretendían ser de

extrema dureza respecto a la inmigración, de acuerdo con la ola reaccionaria que en materia migratoria se estaba viviendo en otros países del entorno europeo, como Holanda con la inefable Rita Verdonk, o como Francia con Sarkozy y las *banlieus* como punta de lanza.

Del mismo modo, en Irlanda el «efecto desviación» y, por tanto, el incremento de sus flujos, influyó notablemente en el hecho de optar esta vez por una posición también restrictiva en relación con rumanos y búlgaros. A esto habría que sumar la pertenencia de Irlanda a la Common Travel Area junto con el Reino Unido, lo que prácticamente la obligaba a tomar la misma decisión que su vecino insular (Drew, 2007). Al mismo tiempo también existieron algunas preocupaciones de tipo social que acompañaban los beneficios de la inmigración del A-8. A pesar de que existía muy poca evidencia que confirmara que los inmigrantes estaban desplazando a los trabajadores autóctonos y causando el descenso salarial, algunos miembros de la clase política escucharon estas alegaciones, en lugar de confiar en los datos que les estaban siendo proporcionados por sus estudios estadísticos. Al contrario que el Reino Unido e Irlanda, la menor recepción de flujos experimentada por suecos y fineses (incluso tras finalizar la restricción en mayo de 2006) pudiera ser la principal causa de su decisión de abrir las fronteras a rumanos y búlgaros.

Pero ¿y España? España se ha situado en un término medio, entre la posición más liberal de la libre circulación y la posición más reaccionaria de imposición de la moratoria. En la primera ronda de negociaciones optó por la vía de puesta en marcha de la moratoria, pero ya en 2006 fue de los primeros Estados miembros en retirarla. La decisión adoptada para la ampliación de 2007 consistió en la aplicación de la moratoria, si bien ésta se retiró a principios del año 2009. Sin embargo, en el verano de 2011 se volvió a introducir hasta el 2013, esta vez sólo para ciudadanos rumanos en el verano de 2011. Muchos de los factores que se han expuesto para el caso británico sirven para ▷

analizar el desarrollo de la decisión tomada por el Gobierno a la hora de restringir la entrada de rumanos y búlgaros. La presión de los sindicatos, de la oposición y de la opinión pública, junto con la aparición de los efectos devastadores de la crisis económica hizo que la moratoria se impusiera, incluso cuando las autoridades sabían de antemano el poco efecto que ésta tendría numéricamente. De nuevo, una decisión política y no estrictamente técnica fue lo que movió a aplicar la excepcionalidad a la libre circulación de trabajadores.

El resultado de la unanimidad en la adopción de políticas restrictivas en la UE-15 es que finalmente rumanos y búlgaros han tenido limitados sus flujos hasta el fin de la moratoria, esto es 2013. A pesar de lo anterior, algunas rutas de acceso permanecieron accesibles. Por ejemplo, el Reino Unido permitió un ilimitado número de trabajadores altamente cualificados y una cuota anual de 19.750 trabajadores poco cualificados para sectores específicos. Italia también impuso un esquema migratorio sectorial similar. Búlgaros y rumanos, por tanto, han podido trabajar hasta 2013 con contratos de trabajo suscritos desde el país de origen.

### **3. La libre circulación dentro del espacio Schengen en cuestión**

Si bien el principio de libertad de movimiento lleva vigente en la UE más de 60 años, es ahora cuando realmente los europeos nos hemos comenzado a dar cuenta de lo que eso significa. Y ha sido a raíz de la incorporación de los países del centro y este europeo al espacio Schengen. Si en 2000 el 5,1 por 100 de la población de la UE-15 vivía en un país que no era el suyo, un total de 19 millones; en 2009 era el 6,4 por 100, lo que suponía 31,9 millones de personas. Los efectos de las últimas ampliaciones están muy presentes, especialmente a la luz de los datos. Rumanos con 2 millones de personas y polacos con 1,5 componen el 11 por 100 de la población europea que reside en un país distinto al suyo.

El hecho de una mayor movilidad intraeuropea, junto con el contexto de crisis institucional y económica por el que atraviesa la UE desde hace años, ha hecho que la cuestión del control de esta movilidad se haya puesto en sucesivas ocasiones en entredicho. La primera señal en este sentido fue lanzada allá por el año 2005 en pleno debate sobre el Tratado Constitucional en Francia, en el que contra dicho texto se presentaba un discurso de repliegue identitario y nacionalista que cargaba de manera extemporánea contra el «fontanero polaco», una campaña que fue el principio de la gran potencia política que ha terminado adquiriendo el Frente Nacional en dicho país.

Más adelante, ya en 2011 en plena crisis económica, Berlusconi y Sarkozy pidieron la renacionalización de las fronteras interiores, poniendo en cuestión, de paso, el Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia. La razón de esta petición era la ingente llegada de un gran número de refugiados procedentes de las primaveras árabes. Sin embargo, a estas primeras manifestaciones, no tardaría en sumarse Cameron y también el Gobierno alemán que, a principios del año 2014 y a la luz del fin de la moratoria impuesta a los ciudadanos rumanos y búlgaros, comenzaron a plantear la posibilidad de cerrar el espacio Schengen o, por lo menos, establecer medidas correctoras de la misma. No podemos dejar de mencionar en este punto a aquellos Estados miembros en los cuales los ciudadanos procedentes de estos países superan el millón de miembros, como son los casos de España e Italia, mientras que en el Reino Unido no alcanzan los 150.000 y en Alemania se sitúan en torno a 300.000.

A pesar de los distintos informes publicados por la Comisión Europea sobre el potencial impacto que tendría el fin de la moratoria entre los que se lee que rumanos y búlgaros aportan al crecimiento del PIB un 0,3 por 100, o que apenas el 2,6 por 100 de la población europea está afectada por movilidad intracomunitaria, los detractores continúan planteando la posibilidad de adoptar medidas que restrinjan esta libertad en la medida ▷

en que lo consideran un ataque a sus sistemas de bienestar.

Tanto las autoridades alemanas como las británicas ya han comenzado a legislar en este sentido. Así, en el caso alemán en agosto de 2014, Alemania adoptó una normativa según la cual las autoridades podrían expulsar del sistema, es decir, borrar de los registros oficiales y dejar sin opción a ayudas, a los ciudadanos europeos que después de estar meses sin trabajar no pudieran demostrar sus posibilidades de encontrar un trabajo. El objetivo último de estas normativas es cerrar el acceso a lo que denominan «turismo de prestaciones». Y el Tribunal de Justicia de Luxemburgo certificó esta norma a través de una sentencia que, apoyándose en la Directiva 2004/38, establece que se condiciona el derecho de residencia al ejercicio de una actividad económica o a disponer de recursos suficientes. El caso británico es mucho más espinoso ya que plantea la posibilidad de extremar las trabas en el acceso al mercado de trabajo y, por supuesto, a las prestaciones. Así, no se concederían beneficios laborales de manera inmediata (sólo después de tres meses), sólo los podrían percibir durante un máximo de seis meses y también se introducirían medidas en materia de ayudas de acceso a la vivienda. Por último se plantea la posibilidad de deportar a aquellos que duermen y mendiguen en la calle.

Las razones de estas duras medidas, a pesar de ser norma general para todos los ciudadanos comunitarios, tienen dos objetivos claros. El primero, contener a las fuerzas de extrema derecha que claman contra los inmigrantes, de ahí que observemos que a mayor fuerza política de estas posiciones radicales (Reino Unido), más duras son las medidas a adoptar. El segundo, materializar el racismo institucional que se está llevando a cabo contra los ciudadanos de etnia gitana que son los que se van a ver más afectados por estas medidas. De acuerdo con las estadísticas alemanas, apenas el 7 por 100 de los rumanos está en el desempleo por lo que el colectivo de personas afectadas es bastante reducido. Los

Gobiernos europeos prefieren plantear medidas restrictivas que atacan a uno de sus pilares básicos, la libre circulación de personas, que lanzar un programa de acción integradora hacia el colectivo más afectado por estas medidas. De nuevo la solidaridad europea está ausente.

#### 4. Conclusiones

La ampliación de la Unión Europea hacia Europa central y oriental ha supuesto, además de cumplir el sueño de sus padres fundadores de unificar al continente, abrir muchos debates al mismo tiempo. Uno de ellos, ha sido, y sigue siendo, la cuestión de la libre circulación de personas y trabajadores dentro del espacio Schengen. Cuando esta libertad comenzó a operar en el seno de la Unión, esta estaba compuesta por 15 Estados, ahora veinte años más tarde, son 28. Esta situación vinculada a los cambios institucionales que han tenido que producirse para que la maquinaria comunitaria continuara funcionando, junto con la situación de crisis económica en la que está sumida Europa, ha hecho que los Estados recién incorporados sufran, de manera más cruda si cabe que otros, la ausencia de una hoja de ruta de la Unión en cuanto hacia dónde quiere dirigirse.

La cuestión de la movilidad intracomunitaria no se comenzó a plantear entre los Estados miembros hasta que se planteó la posibilidad de una adhesión de estos países a las instituciones. El temor a una avalancha migratoria sin precedentes a través de la frontera oriental hizo que se adoptaran medidas paliativas que permitieran una adaptación progresiva, en la esperanza que con el tiempo las capacidades económicas de la UE-8 y UE-2 se equilibraran con el resto. Pero esto es algo que no sólo no ha sucedido, sino que es bastante improbable que suceda.

Quizás una de las principales conclusiones que podemos extraer de este caso es que la tendencia de las políticas migratorias nacionales en toda Europa parece que está ganando la partida contra la libre circulación. El instinto es restringir ▷

primero, abrir después. Este tipo de restricciones tomadas por la mayoría de los Estados europeos son el recordatorio del precario equilibrio existente entre la libertad de circulación, de capitales y personas, y la protección de los mercados de trabajo y, por tanto, la ausencia de políticas europeas comunes en la actualidad. La alarma social creada de manera artificial, en la mayoría de las ocasiones por medios de comunicación y actores políticos y sociales irresponsables, es lo que provoca el miedo a los extranjeros que son vistos como potenciales competidores laborales, y este hecho es lo que ha primado y, parece, seguirá primando en el futuro desarrollo de las políticas migratorias europeas.

El «derecho de fuga» hacia la búsqueda de un futuro mejor en el seno de la Unión todavía no se ha conseguido.

## Bibliografía

- [1] AVERY, G. (2004). «The enlargement negotiations». En: Fraser Cameron (ed) *The Future of Europe. Integration and Enlargement*. Londres: Routledge. pp. 35-62.
- [2] CHESNAIS, J.C. (1991). «Immigrés: la rue vers l'ouest». *Politique Internationale*, nº 51.
- [3] CHESNAIS, J.C. (1992). «La emigración de Europa Central y Oriental: tendencias e intereses en juego». *Política Exterior*, vol. VI. nº. 27.
- [4] CHIODI, L. (2005). *The Borders of the Polity. Migration and Security across the EU and the Balkans*. Ravenna: Longo Editore.
- [5] COMISIÓN EUROPEA (2006). «Informe sobre el funcionamiento de las disposiciones transitorias contempladas en el Tratado de Adhesión de 2003 (período del 1 de mayo de 2004 al 30 de abril de 2006)». COM2006/48 final. Bruselas.
- [6] DIMINESCU, D. (dir) (2003). *Visibles mais peu nombreuses*. París: Maison des Sciences de l'Homme.
- [7] DREW, C. et al. (2007). «EU Enlargement in 2007: No Warm Welcome for Labour Migrants». Londres: Institute for Public Policy Research.
- [8] FERRERO TURRIÓN, R. (2005). «Nuevos Socios, Nuevas Fronteras. Los procesos migratorios desde Europa central y oriental». *Documentos CIDOB*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- [9] FERRERO TURRIÓN, R. (2007). «Del Este al Oeste. Ampliación y flujos migratorios». *Revista Migraciones*, nº 21 (junio), pp. 59-75.
- [10] FERRERO TURRIÓN, R. (2008). «La otra Europa que viene. Europeos del Este en España», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 84, pp 49-64.
- [11] FERRERO TURRIÓN, R. (2009). «La gestión de la diversidad en la nueva Europa», en Flores Juberías, C (ed.) *Europa, veinte años después del Muro*. Madrid: Plaza y Valdés Ed.
- [12] FRIBERG, J.H. y ELDRING, L. (2013). *Labour Migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic Countries*. Denmark: Nordic Council of Ministers.
- [13] JENDRISSEK, D. (2014). «What Is the Real Impact of Migration from Eastern Europe to the UK? A Look at the Evidence». Disponible en: [<http://sotonpolitics.org/2014/09/01/what-is-the-actual-impact-of-migration-from-eastern-europe-to-the-uk-a-look-at-the-evidence/>] [Consultado 03/ 05/2015].
- [14] MANSOOR, A. et al. (2007). *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: World Bank.
- [15] PAJARES, M. (2007). «Inmigrantes del Este. Procesos migratorios de los rumanos». *Antrazyt*, nº 252. Barcelona: Icaria
- [16] PEDERSEN, P.J y PYTLIKOVA, M. (2008). «EU Enlargement: Migration Flows from Central and Eastern Europe into the Nordic Countries – exploiting a natural experiment». *Working Paper* 08-29. Denmark: Department of Economics University of Aarhus.
- [17] PINYOL-JIMENEZ, G. y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. (2013). «¿Schengen en peligro?», *Opinión CIDOB* 203, septiembre.
- [18] PORTES, J. et al. (2005). «The impact of free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market: early evidence». *Working Paper*, nº 18. Londres: Department of Work and Pensions.
- [19] VVAA (2006). «¿Dónde está el fontanero polaco? mito y realidad sobre el alud migratorio del Este». Barcelona: Informe Mensual de La Caixa. Servicio de Estudios, octubre, pp. 29 y ss.

Simón Sosvilla Rivero\*

María del Carmen Ramos Herrera\*\*

## REGÍMENES CAMBIARIOS EN LOS PAÍSES DE LA EUROPA CENTRAL, ORIENTAL Y MEDITERRÁNEA

En este trabajo se analizan los regímenes cambiarios de los países de la Europa central, oriental y mediterránea (PECOM) que se han ido incorporando paulatinamente a la Unión Europea o son candidatos potenciales a la adhesión. Tras examinar la elección a la que se enfrentan los países respecto a los regímenes cambiarios y analizar los regímenes legalmente existentes en los PECOM en el momento de su acceso a la UE, se presenta el diseño institucional del camino de los nuevos socios europeos hacia el euro y se estudia la posible divergencia entre regímenes cambiarios *de iure* y *de facto* en los PECOM.

**Palabras clave:** regímenes cambiarios, bandas implícitas de fluctuación, países de la Europa central, oriental y mediterránea.

**Clasificación JEL:** F31, E33.

### 1. Introducción

El 1 de mayo de 2004 diez países de la Europa central, oriental y mediterránea (PECOM) (Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia) se incorporaron a la Unión Europea (UE), dentro de una nueva etapa de ampliación continental. El 1 de enero de 2007 Bulgaria y Rumanía ingresaron en la UE, mientras que el 1 de julio de 2013 se incorporó Croacia, elevando a 28 el número de Estados miembros. Por otra parte, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro, Serbia y Turquía son actualmente candidatos a la adhesión a la UE, mientras que Albania, Bosnia y Herzegovina y el territorio de Kosovo (bajo administración

interina de la Organización de las Naciones Unidas) son candidatos potenciales.

Así pues, desde 2004 se viene registrando una paulatina ampliación de la UE hacia los PECOM, promoviendo la integración europea por medio de políticas comunes que abarcan distintos ámbitos de actuación, por cuanto la incorporación conlleva la existencia de una economía de mercado viable y la presencia de instituciones capaces de respaldar las obligaciones de adhesión, incluidas la estabilidad macroeconómica y financiera necesarias para fomentar la convergencia económica sostenible en el seno de la UE.

La entrada en la UE implica la inmediata candidatura a la Unión Económica y Monetaria (UEM) ya que, en contraste con Dinamarca o el Reino Unido, que poseen un régimen jurídico especial, el resto de países no tienen la posibilidad de suspender su incorporación al euro si así lo estimaran oportuno, por lo que, una vez iniciado el proceso hacia el euro, se convierte en un camino sin ▷

\* Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

\*\* Universidad Complutense de Madrid.

Los autores agradecen la financiación recibida del Ministerio de Ciencia e Innovación (ECO2011-23189).

Versión de enero de 2015.

retorno. La UEM, al combinar un mercado único con una moneda y una política monetaria comunes, implica una profundización de la integración económica entre los países participantes y lleva aparejada la coordinación de las políticas económicas de sus Estados miembros.

Desde su incorporación a la UE, se requiere a los nuevos Estados miembros que consideren su política cambiaria como una cuestión de interés común, y que el objetivo primordial de su política monetaria sea la estabilidad de precios.

Este trabajo analiza los regímenes cambiarios de los PECOM, dado que éstos constituyen una herramienta clave tanto para lograr la estabilidad macroeconómica y financiera que requiere la pertenencia a la UE, como para promover la coordinación de las políticas económicas que implica la UEM.

El resto del trabajo se estructura de la siguiente manera: en el apartado 2 se examina la elección de los regímenes cambiarios y se presentan los regímenes existentes en los PECOM en el momento de su incorporación a la UE; el apartado 3 se dedica al diseño institucional del camino de los nuevos socios europeos hacia el euro; en el apartado 4 se analiza la posible divergencia entre regímenes cambiarios *de iure* y *de facto* en los PECOM. Por último, el apartado 5 recoge algunas consideraciones finales.

## 2. La elección de los regímenes cambiarios

Una de las principales cuestiones, especialmente controvertida y sin resolver dentro del contexto de la economía internacional, es la elección del régimen cambiario óptimo. Del modelo Mundell-Fleming se deduce la denominada trinidad imposible (Gómez-Puig, 2006). Este concepto hace referencia a la imposibilidad de mantener simultáneamente las siguientes opciones: tipos de cambio fijos, autonomía monetaria y mercados de capitales abiertos, dando lugar a la visión bipolar. Este trilema concluye que,

dada una alta movilidad de capitales y por consiguiente estar más expuesto a los mercados financieros, sólo son viables las soluciones esquina, es decir, los regímenes de paridad inamovible (dolarización o eurización, uniones monetarias y cajas de conversión) y los regímenes de libre flotación.

Cuando un país se enfrenta a la decisión sobre cuál es el régimen óptimo que ha de adoptar, será necesario tener presente las ventajas e inconvenientes de cada una de las categorías disponibles (Bajo Rubio y Sosvilla Rivero, 1993). En un régimen de tipos de cambios fijos, la autoridad monetaria se compromete a defender el tipo de cambio ya sea manteniendo su paridad central o bien asegurándose de que su trayectoria se encuentre dentro de unas bandas de fluctuación. Como consecuencia de dicho compromiso, se produce una caída en las expectativas de inflación debido a la reducción en su volatilidad, lo que repercutirá en la determinación de los precios y salarios, consiguiendo obtener finalmente unas tasas de inflación más reducidas (Dornbusch, 2001 y De Grauwe y Schnabl, 2004, entre otros). Por otra parte, al generar una reducción en los costes de transacción, un régimen de tipos de cambios fijos promueve el comercio y la inversión (entre otros, Rose y van Wincoop, 2001 y Dell’Ariccia, 1999).

Por su parte, la ventaja comparativa que presenta el régimen de flotación libre frente al sistema de tipos de cambios fijos viene dada por la autonomía monetaria de la que se dispone para ser capaz de afrontar cualquier perturbación económica desfavorable que pueda presentarse. Dicho de otra manera, ante una recesión, el banco central puede intervenir, ya sea expandiendo la oferta monetaria o bien depreciando la moneda, para ganar competitividad frente al exterior. Todo ello permitiría aislar a la economía nacional de los efectos de las perturbaciones exteriores vía variaciones en el tipo de cambio (Bajo Rubio, 2002). Por el contrario, en un contexto caracterizado por presentar sistemas de cambio fijos es necesario esperar a que sean los propios mecanismos ▷

automáticos los que se encarguen de la tarea de conducir a la economía a la situación inicial.

Autores como Frankel (1999) afirman que un país que presenta una alta probabilidad de verse envuelto en perturbaciones económicas externas es más probable que adopte un régimen de tipo de cambio flexible, mientras que, si es más propenso a enfrentarse a perturbaciones de carácter interno, seguramente apostará por un régimen cambiario dentro de la gama de los fijos. Una afirmación similar sugiere Mundell (1960 y 1961): en un contexto con un mayor grado de integración entre los países, el régimen de tipos de cambio fijo es más deseable cuando se percibe una perturbación nominal, a diferencia del régimen de flotación que se prefiere ante una perturbación real (como por ejemplo en el comercio).

En el momento de su adhesión a la UE, las monedas de los PECOM exhibían un patrón bastante heterogéneo en cuanto a los movimientos de sus tipos de cambio frente al euro. Esta situación se puede explicar no sólo por el hecho de que la evolución macroeconómica y el grado de éxito en el mantenimiento de la estabilidad eran muy diferentes entre países, sino también a la amplia gama de regímenes cambiarios que se aplicaban en los nuevos Estados miembros. Eslovaquia, Polonia y la República Checa seguían un régimen de tipos de cambios flotantes. Hungría permitía que su moneda fluctuase respecto al euro y Malta frente a la libra esterlina, ambas dentro de unas bandas del  $\pm 15$  por 100. Eslovenia presentaba un tipo de cambio deslizante (*crawling peg*) en el que la paridad central era continuamente depreciada frente al euro. Bulgaria, Estonia y Lituania tenían fijadas rígidamente sus monedas al euro mediante una caja de conversión (*currency board*). Letonia vinculaba su moneda (*fixed peg*) respecto a los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional (FMI), mientras que Malta lo hacía con una cesta de monedas donde predominaba el euro, pero que también incluía otras divisas como el dólar estadounidense. Por último, Bulgaria y Croacia seguían una flotación controlada (*managed*

*floating*) sin relación declarada a ninguna moneda o cesta de monedas. En cuanto a los países candidatos, mientras que Montenegro ha optado por la eurización unilateral (no tiene moneda nacional de curso legal, utilizando el euro), en Serbia se sigue una flotación estrechamente controlada (con el euro como moneda de referencia), mientras que en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia y Turquía han adoptado objetivos de inflación con tipos de cambio flotantes. La gran variedad de esquemas cambiarios también se observa en las potenciales economías candidatas, presentando regímenes extremos desde la adopción unilateral del euro en Kosovo (la mayor aplicación de sistemas de tipos de cambios fijos) hasta la adopción de tipos de cambio de libre flotación como sucede en Albania. Mientras que en Bosnia y Herzegovina se aplica una caja de conversión cuya moneda de ancla es el euro.

Entre las evaluaciones preliminares de los regímenes cambiarios de los PECOM destacan Gulde, Kähkönen y Keller (2000) que, después de considerar los pros y los contras, consideran que las cajas de conversión pueden servir a estos países en transición durante todo el camino hasta la adopción del euro, si bien señalan que, para preservar la viabilidad de estos acuerdos cambiarios durante todo el proceso, estos países deben mantener una estricta disciplina política y estar preparados para hacer frente a elevadas entradas de capital y a los choques asimétricos. Sin embargo, Corker *et al.* (2000) advierten sobre la posibilidad de ataques especulativos en fechas próximas a la incorporación en la zona del euro. Por su parte, García Solanes y María-Dolores Pedrero (2005) concluyen que la elección óptima depende de las características institucionales y estructurales de cada país, así como de la fuente y naturaleza de las perturbaciones económicas a las que esté expuesto. Khan *et al.* (2013) ofrecen evidencia empírica a favor de la hipótesis de la neutralidad del régimen cambiario sobre la convergencia nominal y real necesaria para la integración en la UE. Señalan que el contexto histórico es clave para que un determinado régimen ▷

monetario sea efectivo. A modo de ejemplo, estos autores señalan que la caja de conversión es apropiada para Estonia porque se ajusta a su marco institucional e ideológico liberal, al igual que la política monetaria discrecional llevada a cabo por Polonia se caracteriza por su buena reputación. Destacan que las diferencias en materia de inflación, crecimiento y sus volatilidades son cada vez menos significativas entre el grupo de países que adoptan una caja de conversión y las economías que prefieren un objetivo de inflación, siendo el principal argumento el propio proceso de ampliación de la UE debido a la convergencia normativa y legal, así como las expectativas de los agentes económicos sobre la futura incorporación de nuevos Estados miembros. Bauer y Herz (2005) señalan que la mayor parte de los PECOM gozaban de una alta credibilidad en sus políticas cambiarias, si bien deberían redoblar esfuerzos para estabilizar sus monedas respecto al euro.

Frieden *et al.* (2010) no descartan los factores puramente económicos como la naturaleza de las perturbaciones, el nivel de apertura comercial o los objetivos de tasas de inflación como principales determinantes de la elección del sistema cambiario; sin embargo ponen de manifiesto que las transiciones de un régimen a otro dependen en gran medida de las preferencias y posiciones políticas. Estos autores afirman que los agentes económicos que se encuentran más expuestos internacionalmente se posicionan a favor de sistemas de tipos de cambios más rígidos, mientras que los productores comerciales prefieren adoptar una política cambiaria más flexible con la finalidad de poseer capacidad de maniobra para poder competir con sus potenciales competidores. Tras analizar veintiún países en transición de la Europa central y oriental, y en contra de la visión convencional, obtienen que cuanto mayor sean las transacciones comerciales con Alemania y con las economías de la zona del euro menor será la probabilidad de que los países de transición adopten un régimen cambiario fijo. Al igual que la autoridad monetaria seleccionará este sistema

cuanto mayor sea el nivel de democracia que exista en el país a diferencia de lo que predice la literatura. Por su parte Maurel (2004) afirma que la elección de la política cambiaria no se encuentra correlacionada con los fundamentos y asegura que los costes potenciales de abandonar la independencia de la política monetaria para formar parte de la zona del euro han sido sobrevalorados. En concreto, tras una fuerte integración financiera el coste de oportunidad asociado a renunciar a la política monetaria, para actuar ante perturbaciones específicas del país, disminuiría tanto que los potenciales costes de adoptar un sistema de tipos de cambio fijos dejarían de ser significativos. Precisamente tras analizar una gran variedad de PECOM investigando la hipótesis de Feldstein y Horioka (1980) de perfecta movilidad de capitales, la evidencia empírica presentada por esta autora sugiere que el aumento de la movilidad del capital ha ido acompañado de un avance hacia regímenes cambiarios fijos. Por último, Bénassy-Quéré y Coeuré (2000) aseguran que el objetivo a largo plazo de la unión monetaria es posible siempre y cuando la tendencia hacia unos regímenes intermedios observada en estos países venga acompañada de una política económica basada en la cooperación y coordinación.

### 3. El camino de los nuevos socios europeos hacia el euro

Con la puesta en marcha de la UEM el 1 de enero de 1999, se estableció el Mecanismo de Cambios e Intervención II (MCI-II) que constituye un acuerdo multilateral de tipos de cambio fijos, aunque ajustables, con un tipo central y un margen normal de fluctuación de  $\pm 15$  por 100<sup>1</sup>. Las decisiones relativas a los tipos centrales y a los márgenes ▷

<sup>1</sup> Según el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN, 2000) los tres sistemas cambiarios inconsistentes con el MCI-II son los siguientes: cualquier esquema cambiario que no disponga de una paridad central de mutuo acuerdo con el euro, tipos de cambios deslizados y los sistemas fijos cuya moneda de ancla no sea el euro central nacional.

CUADRO 1  
PARIDADES CENTRALES EN EL MCI-II

Fecha	Moneda	Límite superior	Paridad central	Límite inferior
Desde 1-1-99	Corona danesa (DKK)	7,62824	7,46038	7,29252
Desde 28-6-04 a 31-12-10	Corona estonia (EEK)	17,9936	15,6466	13,2996
Desde 28-6-04 a 31-12-14	Litas lituano (LTL)	3,97072	3,4528	2,93488
Desde 2-5-05	Lats letón (LVL)	0,808225	0,702804	0,597383
Desde 2-5-05 a 31-12-07	Libra chipriota (CYP)	0,673065	0,585274	0,497483
Desde 2-5-05 a 31-12-07	Lira maltesa (MTL)	0,493695	0,429300	0,364905
Desde 28-11-05 a 16-3-07	Corona eslovaca (SKK)	44,2233	38,4550	32,6868
Desde 19-3-07 a 28-5-08	Corona eslovaca (SKK)	40,7588	35,4424	30,1260
Desde 29-5-08 a 21-12-08	Corona eslovaca (SKK)	34,6449	30,1260	25,6071
Desde 28-6-04 a 31-12-06	Tolar esloveno (SIT)	275,586	239,640	203,694
Desde 1-1-99 a 15-1-00	Dracma griega (GRD)	406,075	353,109	300,143
Desde 17-1-00 a 31-12-00	Dracma griega (GRD)	391,863	340,750	289,638

Nota: moneda nacional por 1 euro (EUR).

Fuente: elaboración propia a partir de notas de prensa del BCE.

de fluctuación se toman de común acuerdo entre los ministros de la zona del euro, el Banco Central Europeo (BCE) y los gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales (BCN) de los países implicados.

Numerosos trabajos teóricos han tratado de explicar el comportamiento de los tipos de cambio en un acuerdo institucional como el establecido por el MCI-II, dando lugar a los modelos de zonas objetivo (Krugman, 1991; Svensson, 1992; Klein y Lewis, 1993; y Kempa y Nelles, 1999). La idea básica es que, mientras sean creíbles, las bandas de fluctuación ejercen notables efectos estabilizadores sobre las expectativas que el mercado forma sobre la evolución futura del tipo de cambio, mientras que, si existen problemas de credibilidad, estas expectativas generarían efectos desestabilizadores cada vez más acusados.

La creación del MCI-II dio la oportunidad a los cuatro países que no adoptaron el euro para ir preparando su plena incorporación: Dinamarca y Grecia optaron por participar desde el principio en este MCI-II, mientras que Suecia y Reino Unido han permanecido fuera de dicho mecanismo. El Cuadro 1 muestra las sucesivas incorporaciones y reajustes registrados en el MCI-II. Como puede observarse, en junio de 2004, la corona estonia, la litas lituana y el tolar esloveno se incorporaron al MCI-II. Posteriormente, en mayo de

2005, la libra chipriota, el lats letón y la lira maltesa también adoptaron los compromisos de dicho mecanismo. Desde su incorporación sus respectivas paridades centrales se han mantenido estables y no han experimentado fluctuaciones severas según los Informes de convergencia de la Comisión Europea. Por último, la corona eslovaca se incorporó al MCI-II en noviembre de 2005. En marzo de 2007 se produjo el primer realineamiento del MCI-II, al revaluarse la paridad central de la corona eslovaca en un 8,5 por 100. El segundo realineamiento para esta misma moneda tuvo lugar el 29 de mayo de 2008, con una revaluación del 17,65 por 100 de la paridad central. En ambos casos, los realineamientos fueron el reflejo de unos fundamentos económicos sólidos. El primer y único realineamiento detectado en el MCI-II por la economía griega fue en enero de 2000 al devaluarse su paridad central desde 353,109 dracmas griegos/euro hasta 340,750 dracmas griegos/euro.

Los tratados rectores de la UE establecen un período transitorio obligatorio de dos años de pertenencia al MCI-II para aquellos Estados miembros que quieran incorporarse a la moneda única, transcurridos los cuales se evalúa su convergencia respecto a la zona del euro sobre la base de los mismos criterios que se utilizaron en su día para la incorporación de los países fundadores ▷

(los famosos requisitos de Maastricht)<sup>2</sup>. De hecho Grecia en 2001, Eslovenia en 2007 y Chipre y Malta en 2008, tras permanecer dos años en el MCI-II y superar los requisitos de Maastricht, accedieron a la UEM. Eslovaquia adoptó el euro en enero de 2009, mientras que en enero de 2011, 2014 y 2015 lo hicieron Estonia, Letonia y Lituania, respectivamente.

De la experiencia del Sistema Monetario Europeo (SME), cuya pieza central era el MCI-I (precursor del MCI-II)<sup>3</sup>, y que desde marzo de 1979 a diciembre de 1998 facilitó la cooperación financiera y la estabilidad monetaria en la UE, se pueden extraer básicamente tres lecciones importantes que pueden ser de interés para los actuales y potenciales miembros del MCI-II (Ledezma-Rodríguez *et al.*, 2008 y Sosvilla-Rivero y Pérez-Bermejo, 2008). En primer lugar, que un sistema cambiario regional constituye una buena solución siempre y cuando los agentes económicos asignen una alta credibilidad a los compromisos derivados de su participación en este acuerdo cambiario. En segundo lugar, la estabilidad cambiaria no es suficiente por

sí misma para generar mejores perspectivas de crecimiento económico, necesitándose también llevar a cabo políticas macroeconómicas sensatas para resolver los desequilibrios estructurales, liberalizar los mercados de factores y productos y alcanzar la suficiente capitalización productiva y humana, al tiempo que se ha de procurar una comunicación eficaz y transparente con los operadores de forma que aumente la reputación de los responsables de dichas políticas. Por último, un sistema de tipos de cambio fijos sólo puede funcionar adecuadamente como un mecanismo transitorio hacia una plena integración monetaria.

Desde un principio se preveía que los nuevos socios europeos fuesen incorporando sus monedas al MCI-II, dado que desde su nacimiento la divisa común europea ha ido ganando una creciente importancia como moneda de referencia en los sistemas cambiarios de estos países. Asimismo, se esperaba que el MCI-II ejerciera un papel condicionante en el diseño y ejecución de las políticas económicas en los países participantes, ayudando activamente a la estabilización de sus economías (en especial en materia de precios y saneamiento de las cuentas públicas) y al aumento en la reputación de sus Gobiernos.

Sin embargo, se reconocía también la existencia de problemas potenciales derivados de la participación en el MCI-II. Por una parte, en un contexto de flexibilidad limitada de los tipos de cambio y de creciente movilidad de capitales es probable que se registraran episodios de apreciación de las monedas de los nuevos socios como consecuencia de las entradas de capitales (especialmente en forma de inversión extranjera directa). Por otra parte, resultaba crucial tanto el grado de desarrollo de sus sistemas financieros (limitando la manipulación de los tipos de interés como mecanismo defensivo) como los niveles de inflación registrados en estos países, dado que ambos factores podrían presionar al alza los tipos de cambio reales que darían lugar a realineamientos continuados que afectarían negativamente a la credibilidad de los compromisos ▷

<sup>2</sup> Los requisitos económicos y jurídicos que los países deben cumplir un año antes de su incorporación a formar parte de la UEM para asegurar su convergencia son los siguientes:

a) Estabilidad de precios: una tasa de inflación que no excediese en más de 1,5 puntos porcentuales la del promedio de los tres Estados miembros de la UEM con menor inflación (excluyendo aquellos que registren deflación).

b) Evolución de los tipos de interés a largo plazo: un tipo de interés a largo plazo que no fuese superior en más de 2 puntos porcentuales al del promedio de los tres Estados miembros de la UEM con menor inflación.

c) Evolución de las finanzas públicas: la proporción entre el déficit público y el PIB no podría sobrepasar el 3 por 100, mientras que la proporción entre la deuda pública y el PIB no podía ser superior al 60 por 100.

d) Evolución de los tipos de cambio: participación en el MCI-II sin tensiones graves y durante por lo menos los dos años anteriores a la evaluación de la convergencia, en particular sin que se hayan producido realineamientos.

e) Independencia del banco central nacional.

<sup>3</sup> El MCI establecía un sistema de tipos de cambio fijos, pero ajustables en el que cada moneda participante tenía una paridad central frente a la Unidad Monetaria (ECU). Estas paridades centrales determinaban una parrilla de paridades bilaterales respecto a todas las demás monedas, y definían unas bandas dentro de las cuales podían fluctuar los tipos de cambio, existiendo un acuerdo colectivo expreso de apoyo mutuo para mantener las monedas dentro de las bandas de fluctuación. Ocasionalmente, se permitían cambios en las paridades centrales (denominados realineamientos) que intentaban reflejar las cambiantes condiciones económicas y la relativa evolución de los países participantes.

cambiaros adquiridos como consecuencia de la participación en el MCI-II.

Estos aspectos positivos y negativos derivados de la pertenencia al MCI-II podrían no haber pasado desapercibidos para algunos de los PECOM y podrían haber afectado significativamente su decisión de establecer, si no *de iure*, sí *de facto*, bandas implícitas en torno al euro.

#### 4. Regímenes cambiarios *de iure* y *de facto*

La política cambiaria seguida *de facto* por numerosos Estados se ha revelado muy alejada de lo que *de iure* afirmaban sus autoridades. Así, se ha mostrado que la mayoría de los Gobiernos que declaran tener un régimen de flotación siguen en realidad otro sistema distinto, generalmente alguna forma de tipo de cambio fijo o semifijo, ya que muestran un considerable «miedo a la flotación» (Reinhart, 2000; Calvo y Reinhart, 2002 y Reinhart y Rogoff, 2004).

Una consecuencia de esta divergencia entre los «hechos» y las «palabras» de las autoridades monetarias (Levy-Yeyati y Sturzenegger, 2005) ha sido la puesta en cuestión de la relevancia de la clasificación oficial (*de iure*) elaborada por el FMI a partir de lo declarado por dichas autoridades. Entre los trabajos pioneros en plantearse una clasificación alternativa que recogiese el verdadero comportamiento del tipo de cambio cabe resaltar el realizado por Calvo y Reinhart (2002) en el que se plantean si efectivamente tras la crisis financiera asiática y otras crisis de la década de los noventa<sup>4</sup>, la práctica de los países estaba siendo conducida hacia soluciones de esquina (regímenes cambiarios totalmente fijos o totalmente flexibles), obteniendo suficiente evidencia empírica para afirmar que la clasificación oficial no es la más adecuada. De hecho, estos autores detectan que los países que son etiquetados de

manera oficial como flotantes intervienen, en contra de lo esperado, activamente en el mercado, dado que tanto la variabilidad de las reservas como la del tipo de interés son superiores a las registradas en los regímenes de flexibilidad limitada. Además, la probabilidad de que la variación mensual del tipo de cambio se encuentre dentro de la banda estrecha, para el grupo de regímenes flotantes y de flotación controlada, se encuentra en términos medios por encima del 79 y 88 por 100 respectivamente. Este comportamiento por parte de las autoridades monetarias se justifica, desde el punto de estos autores, sobre la base de la falta de credibilidad y de la pérdida de acceso a los mercados de capital internacionales.

Teniendo en cuenta la evidencia empírica, queda suficientemente justificada la necesidad de implantar una nueva clasificación, la denominada *de facto*, en la que se recoja la política cambiaria que efectivamente están llevando a cabo las autoridades monetarias. Desde entonces han sido varias las aportaciones de los investigadores que han querido contribuir a una clasificación más fidedigna del comportamiento de los tipos de cambio. Una de las investigaciones pioneras fue el trabajo de Reinhart (2000), en el cual se adopta la perspectiva de analizar las intervenciones del banco central. Para obtener esa nueva clasificación se fundamenta en el comportamiento de la varianza de tres variables macroeconómicas: las reservas internacionales, el tipo de interés y el tipo de cambio. De esta manera, esta autora consigue deducir cuál es la política que realmente persiguen los responsables políticos, basándose en los principios generalmente aceptados en las clasificaciones de regímenes cambiarios. En concreto, los regímenes fijos se caracterizan por presentar de forma simultánea una baja volatilidad del tipo de cambio y una elevada volatilidad de las reservas. En cambio, los regímenes flotantes se pueden identificar por una fuerte volatilidad del tipo de cambio y una menor intervención de la autoridad monetaria. Para ello, toman determinadas monedas como referencia del escenario de flotación y, ▷

<sup>4</sup> Entre ellas la crisis del SME (1992-1993), México (1994-1995), Rusia (1998), Brasil y Ecuador (1999) y Argentina junto con Turquía (2001).

a partir de ellas, evalúan el comportamiento del resto<sup>5</sup>.

A partir del trabajo de Reinhart (2000) se fueron desarrollando otras clasificaciones alternativas entre las que caben destacar las siguientes: Levy-Yeyati y Sturzenegger (2005), la clasificación de Reinhart y Rogoff (2004), Bubula y Otker-Robe (2002), Shambaugh (2004) y Coudert y Dubert (2005). A pesar de que los criterios empleados varían entre estas clasificaciones posibles, en todas se concluye la gran dicotomía entre lo que los países dicen que hacen y lo que efectivamente hacen.

Por ello, en la evaluación de los distintos regímenes cambiarios de los PECOM, se hace necesario analizar la posible existencia de regímenes cambiarios *de facto* que sustituya a la que *de iure* declaran sus autoridades y que hemos presentado en el apartado anterior.

En este sentido, Ledesma-Rodríguez, Pérez-Rodríguez y Sosvilla-Rivero (2009) utilizan un procedimiento secuencial basado en la dinámica del tipo de cambio para detectar regímenes de tipo de cambio implícitos en las monedas de los PECOM frente al euro, durante el período comprendido entre enero de 1997 y febrero de 2006. Sus resultados sugieren la existencia de bandas implícitas de fluctuación durante muchos subperíodos para casi todas las monedas de los PECOM que accedieron a la UE en 2004 o 2007. Estos autores, utilizando el marco teórico propuesto en los trabajos de Barro y Gordon (1983) y Giavazzi y Pagano (1988), interpretan las bandas implícitas detectadas como una forma de compromiso previo sobre la política macroeconómica que realizan los BCN de los PECOM para apropiarse de parte de la reputación antiinflacionaria del BCE.

Más recientemente, Ramos-Herrera (2014) ha aplicado tres métodos secuenciales<sup>6</sup> para detectar

las bandas de fluctuación *de facto* de los tipos de cambio de los PECOM durante el período enero de 1999-diciembre de 2012. Los resultados sugieren la presencia de bandas implícitas de fluctuación de  $\pm 2$  por 100 y  $\pm 1$  por 100 en un elevado porcentaje del período muestral, llegando incluso a alcanzar el 100 por 100 en países tales como Bulgaria, Chipre y Eslovenia, entre otros. Sin embargo, al aplicar métodos para analizar la credibilidad de dichas bandas (el contraste simple de Svensson (1991), el método de ajuste a la deriva y modelos de elección discreta) se aprecia una importante falta de credibilidad para una gran parte de la muestra, lo que indicaría que los agentes económicos no se comportan como si dichas bandas estuvieran efectivamente en vigor a la hora de realizar sus planes financieros. Asimismo, esta autora identifica un patrón de comportamiento distinto entre el conjunto de los PECOM que forma parte de la UE y aquellos que son países candidatos. Salvo excepciones como Malta o Bulgaria (en los cuales los agentes económicos no se cuestionan el compromiso de la autoridad monetaria), se detecta para el resto de los PECOM pertenecientes a la UE períodos de ausencia de credibilidad, si bien se identifica una tendencia hacia una mayor credibilidad conforme se aproxima a la entrada *de iure* al MTC-II. Por el contrario, los países candidatos no muestran signos de mejora en la confianza depositada en las bandas de fluctuación conforme nos aproximamos al presente. De hecho, en países como Croacia (país candidato durante el período muestral analizado), la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía se obtiene una elevada volatilidad en la credibilidad a lo largo de todo el período analizado, mientras que para el resto de países candidatos se detectan amplias etapas de falta de credibilidad, acompañadas de una tendencia creciente en la probabilidad de realineamiento.

Así pues, de la evidencia empírica disponible parece desprenderse una amplia variedad de estrategias en los PECOM a la hora de vincularse *de facto* al MCI-II para intentar, por una parte, ▷

<sup>5</sup> Utilizan el tipo de cambio dólar estadounidense/yen japonés y el dólar estadounidense/marco alemán como referencias de las monedas con mayor varianza en términos de tipo de cambio y bajos niveles en relación a las reservas.

<sup>6</sup> El método de Reinhart y Rogoff (2004), el procedimiento de Ledesma-Rodríguez *et al.* (2005a) y la metodología de Ledesma-Rodríguez *et al.* (2005b).

captar las ventajas de su participación (ayudando activamente a la estabilización de sus economías —en especial en materia de precios y saneamiento de las cuentas públicas— y al aumento en la reputación de sus Gobiernos) y, por otra, suavizando en cierta medida los problemas potenciales derivados de la participación formal (*de iure*) en el MCI-II (en especial la posibilidad de episodios de apreciación de sus monedas como consecuencia de las entradas de capitales, principalmente en forma de inversión extranjera directa).

## 5. Consideraciones finales

Desde su incorporación a la Unión Europea, se requiere a los nuevos Estados miembros que se comprometan a realizar todos los esfuerzos necesarios para su posterior adopción del euro, una vez cumplan los criterios de convergencia establecidos en los tratados constitutivos.

Este trabajo pone de manifiesto la amplia casuística de regímenes cambiarios adoptados por los países de la Europa central, oriental y mediterránea con la finalidad de proporcionar credibilidad a la política cambiaria y fomentar una mayor disciplina que permita controlar la inflación e impulsar el crecimiento económico de estos países. Como consecuencia de la crisis económico-financiera de la década de los noventa, en la Europa del Centro y del Este se identificó una tendencia bipolar respecto a los esquemas cambiarios para hacer frente a la inestabilidad cambiaria y a las elevadas tasas de inflación. Por una parte, se encuentran países dispuestos a renunciar a la autonomía de la política monetaria estableciendo cajas de conversión o esquemas de tipos de cambio rígidos con el fin de importar la disciplina y credibilidad necesaria. Bulgaria, Estonia y Lituania adoptaron cajas de conversión, mientras que, por el contrario, las autoridades de países como Polonia, República Checa, Rumanía y Hungría consideraron que el objetivo de la inflación con tipos de cambio flotantes podría lograr el mismo resultado

sin la necesidad de abandonar la posibilidad de reaccionar ante posibles perturbaciones. A medida que el proceso de adhesión a la Unión Europea se ha ido expandiendo, las diferencias entre estos dos regímenes extremos son inapreciables. Sin embargo, a pesar de que no existe ningún consenso sobre cuál es el régimen más apropiado para conseguir los objetivos comentados previamente, numerosos investigadores coinciden en que no sólo hay que considerar aspectos económicos, sino también es preciso tener presente el contexto histórico y factores de naturaleza política e institucional.

Respecto a los países candidatos, también se observa una amplia variedad de políticas cambiarias, desde la eurización unilateral de Montenegro hasta la elección en Serbia de una flotación estrechamente controlada o los casos de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia y Turquía en los cuales se han adoptado objetivos de inflación con tipos de cambio flotantes. Este comportamiento se aprecia también en las potenciales economías candidatas (Kosovo y Bosnia y Herzegovina).

A pesar de la presencia de regímenes cambiarios declarados *de iure* por las autoridades monetarias tan heterogéneos, tal y como ha quedado constatado en este trabajo, en ocasiones las políticas implementadas *de facto* difieren de lo anunciado por los bancos centrales. Hemos revisado diversos estudios en los cuales se evidencia la existencia de sistemas cambiarios fijos *de facto* a lo largo de una gran cantidad de subperíodos para distintas monedas, incluso llegando a presentar una evolución consistente con la existencia de bandas de fluctuación muy estrechas frente al euro. Sin embargo, al aplicar métodos para analizar la credibilidad de dichas bandas se detecta una importante falta de credibilidad, lo que indicaría que los agentes económicos no se comportan como si dichas bandas estuvieran efectivamente en vigor a la hora de realizar sus planes financieros. En el caso particular de los países candidatos no se observan signos de mejora ▷

en la confianza depositada en las bandas de fluctuación a medida que transcurren los años. Sin embargo el patrón de comportamiento de la mayoría de los países de la Europa central, oriental y mediterránea que forman parte de la Unión Europea es el opuesto, incrementándose la credibilidad conforme se aproxima su entrada *de iure* al Mecanismo de Cambios e Intervención II que regula las relaciones entre los tipos de cambio del euro y de los países de la Unión Europea que no pertenecen a la zona euro. Este comportamiento refuerza la hipótesis de que la participación en este mecanismo contribuye a que los países orienten sus políticas hacia la estabilidad y fomenten la convergencia, coadyuvando decididamente en sus esfuerzos por adoptar el euro.

## Bibliografía

- [1] BAJO RUBIO, O. (2002). «Crisis cambiarias: teoría y evidencia», *Información Comercial Española, Revista de Economía*, vol. 802, pp. 195-208.
- [2] BAJO RUBIO, O. y SOSVILLA RIVERO, S. (1993). «Teorías del tipo de cambio: una panorámica», *Revista de Economía Aplicada*, nº 1, pp. 175-205.
- [3] BARRO, R. J. y GORDON D. B. (1983). «A positive theory of monetary policy in a natural rate model», *Journal of Political Economy*, vol. 91, pp. 589-610.
- [4] BAUER, C. y HERZ, N. (2005). «How credible are the Exchange rate regimes of the new EU countries?», *Eastern European Economics*, vol. 43, pp. 55-77.
- [5] BÉNASSY-QUÉRÉ, A. y COEURÉ, B. (2000). «Big and small currencies: the regional connection», *Working Paper*, 10. Paris: Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales.
- [6] BUBULA, A. y OTKER-ROBE, I. (2002). «The evolution of exchange rate regimes since 1990: evidence from *de facto* policies», *Working Paper* 02-155. Washington: International Monetary Fund.
- [7] CALVO, G. A. y REINHART, C. M. (2002). «Fear of floating», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, pp. 379-408.
- [8] CORKER, R.; BEAUMONT, C.; VAN ELKAN, R. y IAKOVA, D. (2000). «Exchange rate regimes in selected advanced transition economies: coping with transition, capital inflows and EU Accession», *Policy Discussion Paper* 00/3.
- [9] COUDERT, V. y DUBERT, M. (2005). «Does exchange rate regime explain differences in economic results for Asian countries?», *Journal of Asian Economics*, vol. 16, pp. 874-895.
- [10] DE GRAUWE, P. y SCHNABL, G. (2004). «Exchange rates regimes and macroeconomic stability in Central and Eastern Europe», *Working Paper* 1182. Munich: CESifo.
- [11] DELL'ARICCIA, G. (1999). «Exchange rate fluctuations and trade flows: evidence from the European Union», *IMF Staff Papers*, vol. 46, pp. 315-334.
- [12] DORNBUSCH, R. (2001). «Fewer monies better monies: discussion on exchange rates and the choice of monetary-policy regimes», *The American Economic Review*, vol. 91, pp. 238-242.
- [13] ECOFIN Council (2000). *Ecofin Council conclusions on exchange rate strategies for accession countries*. Brussels: Council of the European Union.
- [14] FELDSTEIN, M. y HORIOKA, C. (1980). «Domestic saving and international capital flows», *The Economic Journal*, vol. 90, pp. 314-329.
- [15] FRANKEL, J. A. (1999). «No single currency regime is right for all countries or at all times», *Working Paper* 7338. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- [16] FRIEDEN, J.; LEBLANG, D. A. y VALEY, N. T. (2010). «The political economy of exchange rate regimes in transition economies», *Review of International Organizations*, vol. 5, pp. 1-25.
- [17] GARCÍA SOLANES, J. y MARÍA DOLORES PEDRERO, R. (2005). «Exchange rate regimes for the New Member States of the European Union», *Moneda y Crédito*, nº 220, pp. 155-196.
- [18] GIAVAZZI, F. y PAGANO, M. (1988). «The advantage of tying one's hands: EMS discipline and Central Bank credibility», *European Economic Review*, Vol. 32, pp. 1055-1075.
- [19] GÓMEZ-PUIG, M. (2006). «Los tipos de cambio fijos y la intervención en los mercados de divisas», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 829, pp. 189-204.
- [20] GULDE, A. M.; KÄHKÖNEN, J. y KELLER, P. (2000). «Pros and cons of currency board arrangements in the lead-up to EU accession ▽

- and participation in the Euro Zone», *Policy Discussion Paper 00/1*. Washington: International Monetary Fund.
- [21] KAN, M.; KEBEWAR, M. y NENOVSKY, N. (2013). «Inflation uncertainty, output growth uncertainty and macroeconomic performance comparing alternative exchange rate regimes in Eastern Europe». *EconStor Preprint 73689*. Munich: German National Library of Economics.
- [22] KEMPA, B. y NELLES, M. (1999). «The theory of exchange rate target zones», *Journal of Economic Surveys*, vol. 13, pp. 173-210.
- [23] KLEIN, M. y LEWIS, K. (1993). «Learning about intervention target zones», *Journal of International Economics*, vol. 35, pp. 275-295.
- [24] KRUGMAN, P. (1991). «Target zones and exchange rate dynamics», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, pp. 669-682.
- [25] LEDESMA-RODRÍGUEZ, F.; NAVARRO-IBÁÑEZ, M.; PÉREZ-RODRÍGUEZ, J. y SOSVILLA-RIVERO, S. (2005a). «Assessing the credibility of a target zone: evidence from the EMS», *Applied Economics*, vol. 37, pp. 2265-2287.
- [26] LEDESMA-RODRÍGUEZ, F.; NAVARRO-IBÁÑEZ, M.; PÉREZ-RODRÍGUEZ, J. y SOSVILLA-RIVERO, S. (2005b). «Regímenes cambiarios *de facto* y *de iure*. Una aplicación al tipo de cambio yen/dólar», *Moneda y Crédito*, vol. 221, pp. 37-68.
- [27] LEDESMA-RODRÍGUEZ, F.; NAVARRO-IBÁÑEZ, M.; PÉREZ-RODRÍGUEZ, J. y SOSVILLA-RIVERO, S. (2008). «The credibility of the European Monetary System: a review», *Cuadernos de Economía*, vol. 31, pp. 5-34.
- [28] LEDESMA-RODRÍGUEZ, F.; PÉREZ-RODRÍGUEZ, J. y SOSVILLA-RIVERO, S. (2009). «Implicit exchange regimes in Central and Eastern Europe: a first exploration», *International Economics and Economic Policy*, vol. 6, pp. 179-206.
- [29] LEVY-YEYATI, E. y STURZENEGGER, F. (2005). «Classifying exchange rate regimes: deeds vs. words», *European Economic Review*, vol. 49, pp. 1603-1635.
- [30] MAUREL, M. (2004). «Financial integration, exchange rate regimes in CEECS and joining the EMU: Just do it», *Working Paper 650*. Ann Arbor, MI: William Davidson Institute.
- [31] MUNDELL, R. A. (1960). «The monetary dynamics of international adjustment under fixed and flexible exchange rates», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 74, pp. 227-257.
- [32] MUNDELL, R. A. (1961). «A theory of optimum currency areas», *The American Economic Review*, vol. 51, pp. 657-665.
- [33] OBSTFELD, M. y ROGOFF, K. (1995). «The mirage of fixed exchange rates», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, pp. 73-96.
- [34] RAMOS-HERRERA, M.C. (2014). *Ensayos sobre macroeconomía internacional*, Tesis Doctoral de la Universidad Complutense de Madrid.
- [35] REINHART, C. M. (2000). «The mirage of floating exchange rates», *American Economic Review*, vol. 90, pp. 65-70.
- [36] REINHART, C.M. y ROGOFF, K.S. (2004). «The modern history of exchange rate arrangements: a reinterpretation», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, pp. 1-48.
- [37] ROSE, A. K. y VAN WINCOOP, E. (2001). «National money as a barrier to international trade: the real case for currency union», *American Economic Review*, vol. 91, pp. 386-390.
- [38] SHAMBAUGH, J. C. (2004). «The effect of fixed exchange rates on monetary policy», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, pp. 300-351.
- [39] SOSVILLA-RIVERO, S. y PÉREZ-BERMEJO, F. (2008). «Political and institutional factors in regime changes in the ERM: an application of duration analysis», *The World Economy*, vol. 31, pp. 1049-1077.
- [40] SVENSSON, L. E. O. (1991). «The simplest test of target zone credibility», *IMF Staff Papers*, vol. 38, pp. 655-665.
- [41] SVENSSON, L. E. O. (1992). «An interpretation of recent research on exchange rate target zones», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, pp. 119-144.



Esmeralda Linares Navarro\*

# LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE OFFSHORING EN EMPRESAS DEL ESTE DE EUROPA

## Una visión distinta de la deslocalización en Europa oriental

Los países de Europa del Este han sido el destino europeo preferido por muchas empresas para deslocalizar sus actividades. Sin embargo, en los últimos años las empresas de estos países están aprovechando las oportunidades derivadas del uso de estrategias de *offshoring*. En este sentido, el objetivo de este trabajo es ofrecer una visión, poco estudiada hasta el momento, de la deslocalización en Europa del Este; analizando las principales características de las estrategias de *offshoring* implementadas por empresas de estos países, a partir de los datos de Eurostat.

**Palabras clave:** *offshoring*, estrategia, internacionalización, deslocalización, Europa del Este.

**Clasificación JEL:** L23, M16.

### 1. Introducción

El *offshoring* ha sido una de las estrategias más utilizadas por las empresas europeas en los últimos años con el objetivo de mantener una posición competitiva en un mercado cada vez más globalizado. Una de las principales razones por las que las empresas implementan estas estrategias es, sin duda alguna, el ahorro en costes que supone localizar toda o parte de la producción en países con menores costes productivos, particularmente costes laborales, consiguiendo de este modo una mayor eficiencia (Roza, *et al.*, 2011). Los países asiáticos, principalmente China e India, han sido los grandes protagonistas de la deslocalización de las actividades de empresas de medio mundo. Sin embargo, dentro de Europa, países como Polonia, Bulgaria, Lituania o Eslovaquia, también han estado vinculados a este fenómeno. Los

países de Europa del Este han sido el destino elegido por muchas empresas europeas, y de otras partes del mundo, para deslocalizar algunas de sus actividades (AT Kearney, 2014; Marin, 2006; Sass y Fifekova, 2011). Sin embargo, en los últimos años algunos de estos países están participando en la deslocalización en primera persona y de una forma más activa, es decir, sus empresas están empezando a aprovechar las oportunidades que supone deslocalizar actividades hacia otros países. En este sentido, el objetivo de este trabajo es ofrecer una visión de este fenómeno poco estudiada hasta el momento: la implementación de estrategias de *offshoring* por parte de empresas del este de Europa. Utilizando los datos de la encuesta sobre International Sourcing incluida en la base de datos Structural Business Statistics (SBS) de Eurostat, se analizan aquellos países de Europa del este que están adquiriendo protagonismo en el uso de estas estrategias, así como sus principales características en estos países: qué tipo de actividades funciones están siendo ▷

\* Departamento de Dirección de Empresas. Facultad de Economía. Universitat de València.

Versión de enero de 2015.

deslocalizadas por sus empresas, que modalidad de *offshoring* prefieren, qué razones les llevan a implementar estas estrategias, cuáles son los principales destinos elegidos por estas empresas para llevarlas a cabo y qué efectos está generando el uso de las mismas en los niveles de empleo de su país.

Para ello, el trabajo se estructura de la siguiente manera. A continuación, se definen –desde el punto de vista teórico– las estrategias de *offshoring*, así como sus principales ventajas e inconvenientes. En el tercer apartado se realiza un análisis descriptivo en profundidad del uso de estas estrategias en los países de Europa del Este. Finalmente, se presentan las principales conclusiones y limitaciones de este estudio.

## 2. Estrategias de *offshoring*

En los últimos años las estrategias de *offshoring* han adquirido una gran importancia en el ámbito académico, derivada de su creciente implementación en el ámbito empresarial. Esta opción estratégica, que ha sido considerada por algunos autores como decisiva para mantener y mejorar la competitividad de las empresas, tanto a nivel nacional como internacional (Amesse *et al.*, 2001), posee una amplia variedad de definiciones y ha sido analizada desde distintos puntos de vista. El término *offshoring* no es nuevo, aunque con frecuencia se emplea para describir estrategias diferentes. Algunas investigaciones previas lo definen como el desplazamiento de procesos y/o actividades a otros países (Levy, 2005). Sin embargo, ese traslado de actividades y/o procesos al extranjero puede llevarse a cabo de formas distintas. La empresa puede subcontratar dichas actividades a empresas independientes ubicadas en un país extranjero (*external offshoring*) o bien puede realizar dichas actividades a través de una filial propia que se encuentre localizada en otro país (*internal offshoring*). Empleamos el término *external offshoring* como sinónimo de otros conceptos

utilizados en la literatura para referirse a la subcontratación internacional de actividades a través de terceros como son *non-captive offshoring* (WTO, 2005) y *offshore outsourcing* (Pyndt y Pedersen, 2006); y el término *internal offshoring* para referirnos a la deslocalización de actividades a través de filiales propias, definido por otros autores como *captive offshoring* (Pyndt y Pedersen, 2006), *offshore in-house sourcing* (OECD, 2007) u *offshore insourcing* (Kotabe *et al.*, 2008).

Cualquiera que sea la modalidad empleada, para la mayoría de empresas las estrategias de *offshoring* son una forma rápida y eficaz de reducir costes. La principal ventaja que se asocia al uso de estas estrategias es el ahorro en costes que les supone a las empresas que las implementan. Sin embargo, pueden existir ventajas de carácter estratégico que, además de reducir costes, permiten centrarse en las actividades que son competencias esenciales, así como adquirir una mayor flexibilidad y un mejor aprovechamiento de las capacidades de proveedores especializados, o conseguir una calidad mayor a la obtenida por la propia empresa (Dess *et al.*, 1995; Kotabe y Murray, 1990; Quinn, 1992). Las empresas que hacen un uso estratégico del *offshoring* pueden convertirse en organizaciones focalizadas, simplificadas y ágiles (Pagnoncelli, 1993).

El uso de estas estrategias también puede presentar riesgos para la organización. Algunos estudios plasman el creciente interés por estudiar los factores de riesgo asociados al *offshoring* (Kotabe y Murray, 2004; Zsidish, 2003). El incremento por parte de los Gobiernos de las medidas legales internacionales puede suponer un riesgo potencial para cualquier organización (Lisle, 2003). Igualmente, la variabilidad del tipo de cambio, la inestabilidad política, social y/o legal, y las diferencias culturales, sociales y/o legales, son algunos de los principales riesgos asociados a la estrategia (Schniederjans y Zuckweiler, 2004). Además de riesgos externos, dentro de la propia organización pueden surgir ciertos factores de riesgo. Entre ellos destacan la reacción negativa de los empleados ▷

TABLA 1  
GLOBAL SERVICES LOCATION INDEX (GSLI) - 2014

Nº Ranking	País	GSLI	Nº Ranking	País	GSLI
1	India	7,04	26	Bangladesh	5,34
2	China	6,15	27	UK	5,34
3	Malasia	5,98	28	Túnez	5,30
4	México	5,90	29	Ghana	5,30
5	Indonesia	5,87	30	Panamá	5,28
6	Tailandia	5,87	31	Hungría	5,28
7	Filipinas	5,75	32	España	5,28
8	Brasil	5,69	33	República Checa	5,25
9	Bulgaria	5,62	34	Marruecos	5,25
10	Egipto	5,62	35	Eslovaquia	5,19
11	Polonia	5,54	36	Islas Mauricio	5,14
12	Vietnam	5,54	37	Canadá	5,13
13	Chile	5,53	38	Argentina	5,06
14	USA	5,53	39	Turquía	5,05
15	Lituania	5,52	40	Senegal	5,04
16	Sri Lanka	5,51	41	Ucrania	5,03
17	Alemania	5,46	42	Uruguay	4,91
18	Rumanía	5,45	43	Colombia	4,90
19	Emiratos Árabes	5,39	44	Portugal	4,89
20	Jordán	5,39	45	Jamaica	4,84
21	Rusia	5,38	46	Francia	4,84
22	Estonia	5,38	47	Sudáfrica	4,79
23	Letonia	5,35	48	Singapur	4,68
24	Costa Rica	5,35	49	Australia	4,65
25	Pakistán	5,34	50	Israel	4,52
			51	Irlanda	4,36

Fuente: A.T. Kearney (2014).

frente al *offshoring*, la falta de apoyo de la alta dirección para llevar a cabo dicha estrategia o la elección inadecuada de los miembros del equipo que la llevará a cabo.

Aunque los riesgos e inconvenientes asociados al uso de estas estrategias existen y son relevantes, para la mayoría de las empresas continúan siendo una opción estratégica clave que les permite mantener, o incluso mejorar, su posición competitiva en un mercado cada vez más globalizado.

### 3. El *offshoring* en Europa del Este

El uso de estrategias de *offshoring* se ha vinculado tradicionalmente a actividades productivas intensivas en mano de obra y que añaden poco valor al producto, por lo que resulta más económico, eficaz y competitivo deslocalizar dichas actividades

hacia países intensivos en mano de obra –fundamentalmente de baja cualificación– y con salarios bajos. Del Global Service Location Index (GSLI) elaborado por AT Kearney en 2014<sup>1</sup> se desprende que Asia continúa siendo la región preferida por la mayoría de las empresas para deslocalizar sus actividades (Tabla 1). De entre los países asiáticos, India y China son el principal destino de la deslocalización de empresas de medio mundo.

Los niveles salariales de los países de destino suele ser un elemento relevante para su elección. Sin embargo, en el uso de estrategias de *offshoring*, existen otros factores que influyen en la misma (Jensen y Pedersen, 2010). Entre estos ▷

<sup>1</sup> El GSLI-2014, elaborado desde 2004 por AT Kearney, analiza y clasifica los 51 mejores países del mundo para realizar *offshoring*. Para calcular este índice se evalúan 25 medidas agrupadas en tres categorías distintas: 1) atractivo financiero (40 por 100), 2) habilidades y disponibilidad de la mano de obra (30 por 100) y 3) entorno empresarial del país (30 por 100) (AT Kearney, 2014).

factores destaca el nivel de infraestructuras que tenga el país, la disponibilidad de la mano de obra necesaria, la presencia de una red de empresas con las que exista un vínculo, o el idioma y las barreras culturales (Eurostat, 2009). En conjunto, todos estos factores han llevado a las empresas, particularmente europeas, a considerar otras regiones más próximas –cultural y geográficamente– y con los recursos necesarios –mano de obra disponible, salarios bajos, infraestructuras eficientes, etcétera– para llevar a cabo sus estrategias de *offshoring*. En este sentido, Europa del Este es también una de las regiones clave en la deslocalización de actividades. Como puede observarse en la Tabla 1, entre los 51 mejores países del mundo para realizar *offshoring* podemos encontrar 9 países del este de Europa: Bulgaria (9), Polonia (11), Lituania (15), Rumanía (18), Estonia (22), Letonia (23), Hungría (31), República Checa (33) y Eslovaquia (35); de los cuales 6 se encuentran entre los 25 mejores países del mundo para realizar dichas estrategias.

Esta región europea posee una combinación de elementos que la hacen atractiva para la deslocalización: países con una industria madura y altos niveles de capital humano, como Polonia, destino de estrategias de *offshoring* de multinacionales como Sabre, Motorola o Capgemini; así como países emergentes donde los costes son más bajos y la industria y el escenario regulatorio están en desarrollo, como Bulgaria, destino de centros de tecnología de la información avanzada centrados principalmente en el desarrollo de software tradicional como es el caso de CSC y SAP (AT Kearney, 2014).

Por todo ello, estos países han sido el destino de las estrategias de *offshoring* de numerosas empresas –europeas y de otras partes del mundo– y el objeto de análisis de algunas investigaciones (Marin, 2006; Sass y Fifekova, 2011; Stare y Rubalcaba, 2009).

No obstante, esta región europea no sólo es receptora de actividades deslocalizadas por empresas de otros países, sino que las empresas de esta

región también han sabido aprovechar las ventajas de la deslocalización. Las investigaciones realizadas hasta el momento se han centrado en analizar la región de Europa del Este desde la perspectiva de «destino del *offshoring*», dejando de lado la perspectiva de «origen del *offshoring*», es decir, el análisis del uso de estas estrategias por parte de las empresas localizadas en esta región. Sin embargo, existen datos que demuestran la implementación de estas estrategias por parte de empresas localizadas en estos países; y por tanto, analizarlos ayudará a conocer las principales características asociadas a su uso y ofrecerá una visión distinta, a la tradicionalmente mostrada, de la deslocalización en Europa del Este.

Una de las pocas bases de datos que ofrece información a nivel europeo sobre las estrategias de *offshoring* implementadas por las empresas es la Structural Business Statistics de Eurostat. A través de la encuesta International Sourcing Survey, esta base de datos incluye información relativa al uso de estas estrategias en empresas europeas. La última encuesta de la que se disponen datos se realizó en 2012 para un total de 15 países europeos entre los que se encuentran 6 países del este de Europa: Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía. En total la encuesta recoge información sobre el uso de estrategias de *offshoring* durante el periodo 2009-2011 de más de 40.000 empresas europeas con 100 o más empleados, de sectores industriales y de servicios<sup>2</sup>. Las empresas de Europa del Este incluidas en la base de datos representan casi la cuarta parte del total de empresas encuestadas (Tabla 2).

En esta misma tabla se observa cómo el porcentaje de empresas que realizan estrategias de *offshoring* en países de Europa del Este es de 4,03 por 100, mientras que en otros países europeos este dato se sitúa en el 10,50 por 100. Aunque los valores calculados para ambos grupos de países ▷

<sup>2</sup> En 2012, International Sourcing Survey utiliza la clasificación de actividades NACE Rev. 2 incluyendo los sectores de actividad comprendidos entre las secciones B y N, exceptuando la sección K (actividades financieras y de seguros).

TABLA 2  
NÚMERO DE EMPRESAS ENCUESTADAS Y NÚMERO DE EMPRESAS CON ESTRATEGIAS DE *OFFSHORING* SEGÚN EL PAÍS DE ORIGEN  
EN LA INTERNATIONAL SOURCING SURVEY - 2012

País de origen	Nº empresas encuestadas	Nº empresas con <i>offshoring</i>	Porcentaje empresas con <i>offshoring</i>
<b>Países de Europa del Este .....</b>	<b>10.037</b>	<b>404</b>	<b>4,03</b>
Bulgaria .....	2.256	24	1,06
Eslovaquia .....	1.277	141	11,04
Estonia.....	514	45	8,75
Letonia.....	600	41	6,83
Lituania.....	945	7	0,74
Rumanía .....	4.445	146	3,28
<b>Otros países europeos .....</b>	<b>30.279</b>	<b>3.180</b>	<b>10,50</b>
Bélgica.....	2.216	363	16,38
Dinamarca .....	1.244	314	25,24
Finlandia .....	1.198	247	20,62
Francia.....	13.543	800	5,91
Irlanda.....	1.259	148	11,76
Noruega.....	1.431	172	12,02
Países Bajos.....	4.560	447	9,80
Portugal .....	2.496	381	15,26
Suecia.....	2.332	308	13,21
<b>Total .....</b>	<b>40.316</b>	<b>3.584</b>	<b>8,89</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

(Europa del Este vs. otros países europeos) indican grandes diferencias en el uso de estrategias de *offshoring*, se puede observar cómo a nivel de país, Eslovaquia, Estonia o Letonia presentan niveles considerables, y además muy próximos a los mostrados por otros países europeos como Francia, Irlanda, Noruega, Países Bajos o Suecia.

En este sentido, resulta conveniente analizar en profundidad los datos procedentes de la International Sourcing Survey para conocer y estudiar las principales características del uso de estrategias de *offshoring* por parte de las empresas de los países del Este, consiguiendo de este modo avanzar en la investigación del fenómeno del *offshoring* en Europa oriental.

### 3.1. Análisis del uso de estrategias de *offshoring* en empresas de países del Este

Tal y como se menciona en el apartado anterior, las ventajas derivadas del *offshoring* han llevado a numerosas empresas a deslocalizar sus actividades en distintas partes del mundo. Los países de Europa del Este, elegidos por muchas de estas empresas para la deslocalización de sus

actividades, albergan además un número considerable de empresas que utilizan estas estrategias como una posible vía para mantener su ventaja competitiva. En este apartado analizaremos las características que presentan las empresas del este de Europa en cuanto al uso del *offshoring* (sectores de actividad a los que pertenecen, modos utilizados, tipos de actividades/funciones deslocalizadas, motivos/razones para su uso, principales destinos, etcétera); identificando posibles diferencias entre los países estudiados.

#### 3.1.1. *Offshoring* vs. sector de actividad

En general, las empresas manufactureras suelen ser las más propensas en el uso de estrategias de *offshoring*. En la mayoría de los países europeos, aproximadamente dos tercios de las empresas que realizan *offshoring* pertenecen a este, mientras que sólo un tercio corresponde a otros sectores, entre los que se encuentra el sector servicios (Eurostat, 2013).

En la Tabla 3, en la página siguiente, en la que se recoge el porcentaje de empresas en Europa del Este que utilizan estrategias de *offshoring* según el sector de actividad, se observa cómo –al igual que ocurre en el conjunto de Europa– la mayoría ▷

TABLA 3  
PORCENTAJE DE EMPRESAS DE EUROPA DEL ESTE QUE UTILIZAN ESTRATEGIAS DE *OFFSHORING* SEGÚN EL SECTOR DE ACTIVIDAD

País de origen	Nº empresas con <i>offshoring</i>	Sector industrial (porcentaje)	Otros sectores (porcentaje)
<b>Países de Europa del Este</b> .....	<b>404</b>	<b>54,46</b>	<b>45,30</b>
Bulgaria .....	24	66,67	33,33
Eslovaquia.....	141	51,77	48,23
Estonia .....	45	80,00	17,78
Letonia.....	41	41,46	58,54
Lituania.....	7	0,00	100,00
Rumanía.....	146	53,42	46,58

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

son empresas manufactureras pertenecientes al sector industrial (54,46 por 100). Sin embargo, en esta región el porcentaje de empresas de otros sectores<sup>3</sup> que implementan *offshoring* es ligeramente superior a lo habitual (45,30 por 100).

No obstante, los datos a nivel de país presentan algunas particularidades que conviene destacar. Mientras que en Bulgaria, Eslovaquia, Estonia y Rumanía las empresas manufactureras son más proclives a utilizar *offshoring* que las empresas de otros sectores, con importantes diferencias en algunos de estos países como es el caso de Bulgaria (66,67 por 100 frente al 33,33 por 100) o Estonia (80 por 100 frente al 17,78 por 100); en Letonia y Lituania las empresas del sector servicios son más activas en el uso de estas estrategias que las empresas manufactureras.

### 3.1.2. Modalidad de offshoring

Como se ha descrito en el apartado 2, la estrategia de *offshoring* puede implementarse utilizando distintas modalidades. Las empresas pueden llevar a cabo *external offshoring* (EOF) deslocalizando las actividades en otros países a través de empresas totalmente independientes, es decir, con las que no se tenga ningún vínculo de propiedad; o bien pueden utilizar *internal offshoring* (IOF) en cuyo caso las actividades deslocalizadas serán realizadas por una filial de la propia empresa que esté ubicada en otro país.

En el Gráfico 1 se puede observar que tanto las empresas de países del este de Europa como las empresas de los otros países europeos analizados prefieren utilizar estrategias de *offshoring* de carácter interno, es decir IOF, en ambos casos, de casi el 60 por 100. En cuanto al uso de EOF, el porcentaje de empresas de países de Europa del Este que utilizan esta modalidad es superior al de las empresas de otros países europeos (44,31 vs. 36,98 por 100).

Sin embargo, dentro de los países del Este, existen algunas diferencias importantes en el uso de una modalidad de *offshoring* u otra. Mientras que la mayoría de las empresas búlgaras, eslovacas y lituanas que realizan *offshoring* lo hacen a través de IOF (66,67; 78,01 y 85,71 por 100, respectivamente); las empresas estonias y letonas prefieren utilizar EOF para llevar a cabo el *offshoring* (64,44 y 73,17 por 100, respectivamente). Destaca el caso de Lituania en el que casi el 86 por 100 de las empresas utiliza IOF y sólo un 28,57 por 100 EOF. Por último, se observa cómo en Rumanía no existen preferencias por una modalidad u otra, ya que el porcentaje de empresas rumanas que implementa IOF (38,36 por 100) es similar al de las empresas que implementan EOF (37,67 por 100).

### 3.1.3. Offshoring vs. tipo de actividad deslocalizada

Originalmente el *offshoring* se concibió como la estrategia a utilizar por las empresas manufactureras que querían trasladar parte de su producción al exterior; sin embargo, los avances en ▷

<sup>3</sup> Incluye el sector servicios, exceptuando actividades financieras y de seguros.

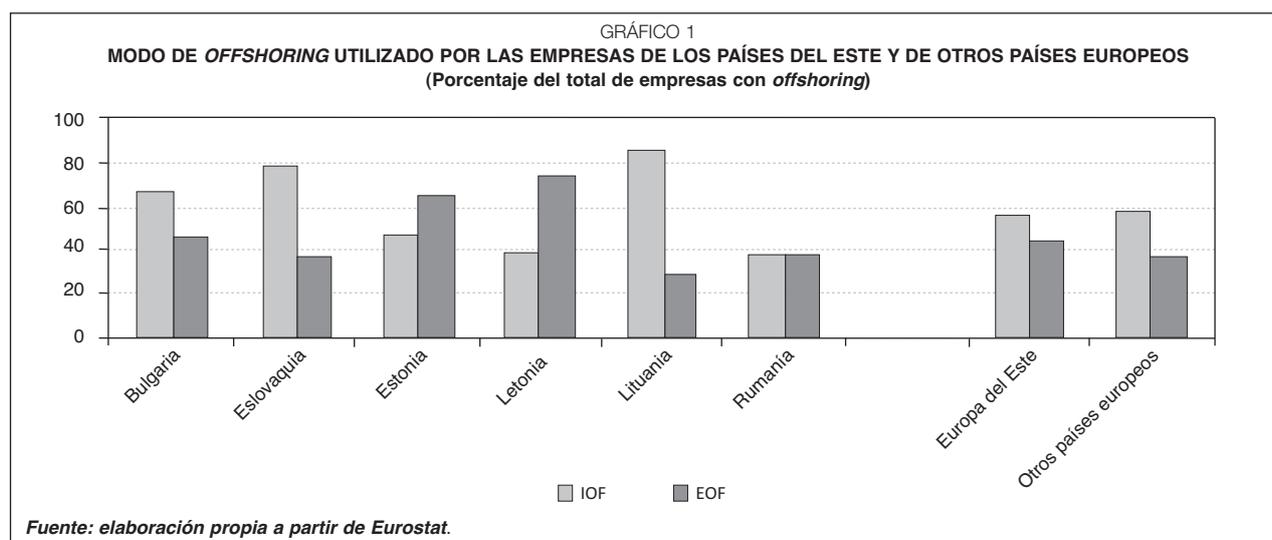


TABLA 4  
PORCENTAJE DE EMPRESAS DE EUROPA DEL ESTE QUE UTILIZAN ESTRATEGIAS DE *OFFSHORING* SEGÚN LA ACTIVIDAD DESLOCALIZADA (PRINCIPAL VS. SECUNDARIA)

País de origen	Nº empresas con <i>offshoring</i>	Actividad principal (porcentaje)	Actividades secundarias (porcentaje)
Países de Europa del Este .....	404	38,37	78,47
Bulgaria .....	24	58,33	58,33
Eslovaquia.....	141	36,17	82,27
Estonia .....	45	44,44	77,78
Letonia.....	41	53,66	90,24
Lituania.....	7	57,14	85,71
Rumania.....	146	30,14	74,66

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

digitalización y codificación de servicios han llevado a que sea utilizada no sólo para trasladar actividades productivas sino también de servicios; así como a ser utilizada cada vez más por empresas del sector servicios (Eurostat, 2013).

En las empresas se pueden distinguir dos tipos de actividades/funciones: 1) las relacionadas directamente con la actividad principal de la empresa (*core activity*) y que se definen como la producción de bienes o servicios finales realizada por la empresa, destinada al mercado o a terceros y que genera ingresos. En la mayoría de los casos, la *core activity* coincide con la actividad principal de la empresa, sin embargo puede incluir otras actividades secundarias consideradas por la empresa como parte de sus funciones básicas; y 2) las actividades/funciones secundarias o de apoyo a la actividad principal (*support activities*) y que se realizan para permitir/facilitar la producción de bienes o servicios. Los *outputs* de estas actividades no son destinados

directamente al mercado ni a terceros, son utilizados por la propia empresa<sup>4</sup>.

En general, las empresas utilizan el *offshoring* para deslocalizar *support activities*; mientras que las *core activities* no suelen ser objeto de deslocalización. No obstante, es cada vez más frecuente la deslocalización de actividades que resultan esenciales para la ventaja competitiva de la empresa (Linares-Navarro *et al.*, 2014).

En los países de Europa del Este las empresas utilizan en mayor medida estrategias de *offshoring* para deslocalizar actividades secundarias (Tabla 4). Más del 78 por 100 de las empresas de estos países que realizan *offshoring* lo hace para deslocalizar *support activities*, mientras que cerca del 38 por 100 lo utiliza para deslocalizar *core activities*. ▷

<sup>4</sup> Las *support activities* incluyen: distribución y logística, actividades comerciales (*marketing*, ventas y servicios post-venta), servicios de tecnologías de la información y comunicación (TIC), actividades administrativas y de *management*, ingeniería y servicios técnicos, o investigación y desarrollo (I+D).

TABLA 5  
PORCENTAJE DE EMPRESAS DE EUROPA DEL ESTE QUE UTILIZAN ESTRATEGIAS DE *OFFSHORING* EN ACTIVIDADES SECUNDARIAS  
SEGÚN EL TIPO DE ACTIVIDAD

País de origen	Nº empresas <i>Offshoring</i> actividades secundarias	Distribución y log. (porcentaje)	Marketing, ventas y serv. post-venta (porcentaje)	Servicios TIC (porcentaje)	Admón. <i>management</i> (porcentaje)	I+D, ing. y servicios técnicos (porcentaje)
<b>Países de Europa del Este</b>	<b>317</b>	<b>30,91</b>	<b>42,90</b>	<b>40,38</b>	<b>42,59</b>	<b>23,03</b>
Bulgaria.....	14	35,71	57,14	21,43	0,00	0,00
Eslovaquia.....	116	31,03	43,10	32,76	52,59	23,28
Estonia.....	35	22,86	45,71	31,43	40,00	31,43
Letonia.....	37	51,35	27,03	29,73	37,84	21,62
Lituania.....	6	50,00	0,00	50,00	66,67	0,00
Rumanía.....	109	24,77	47,71	56,88	38,53	24,77

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

Si analizamos los datos a nivel de país, aunque en la mayoría de los países estudiados las empresas implementan estrategias de *offshoring* en actividades secundarias (entre el 74 y el 90 por 100), se puede observar cómo en el caso de Bulgaria el porcentaje de empresas que utilizan la estrategia para *core activities* coincide con el de aquellas que implementan *offshoring* en *support activities* (58,33 por 100).

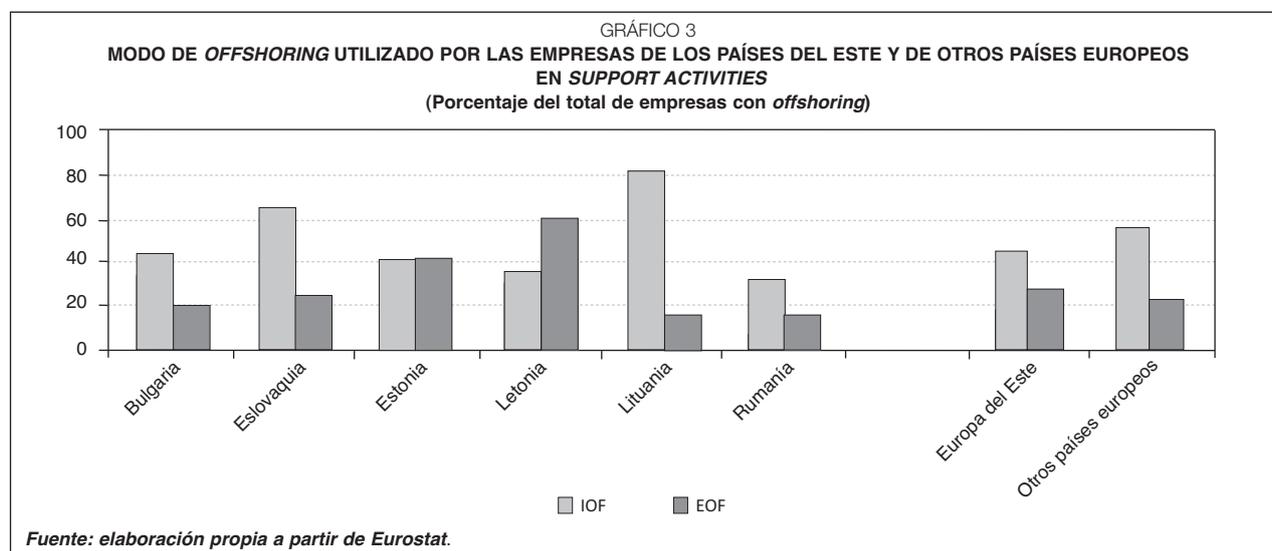
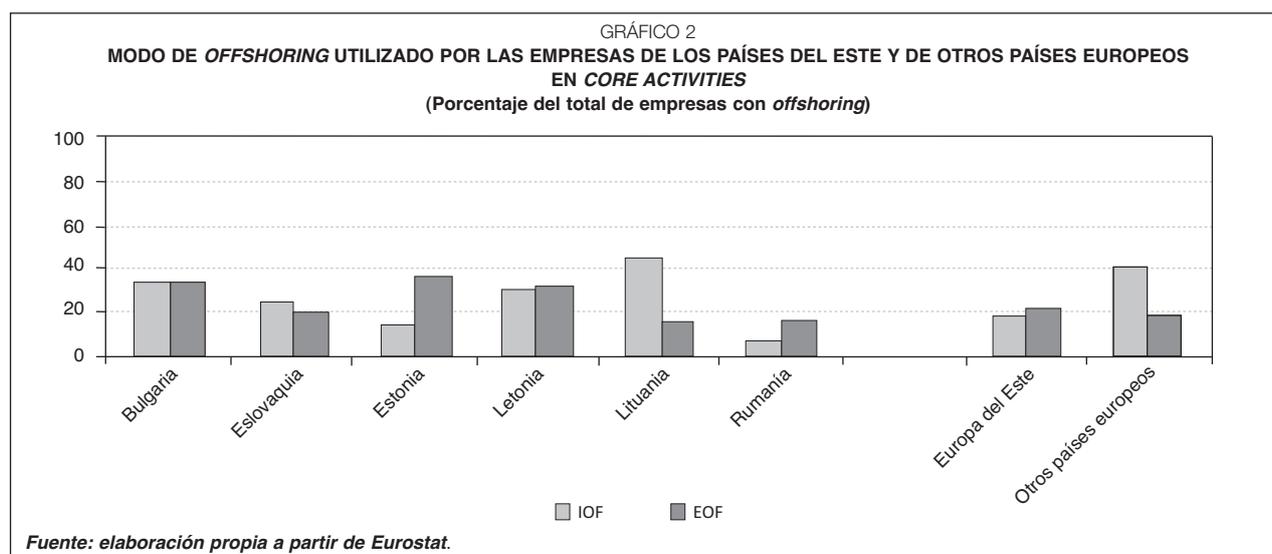
Para identificar cuál es el tipo de actividad secundaria (*support activities*) que más se deslocaliza en los países del Este se debe analizar la Tabla 5. En ella puede observarse cómo las actividades comerciales (*marketing*, ventas y servicios post-venta) y las actividades administrativas (administración y *management*) son las deslocalizadas por un mayor número de empresas (42,90 y 42,59 por 100, respectivamente). Otra de las actividades secundarias ampliamente deslocalizada por las empresas de estos países son los servicios TIC (40,38 por 100). Sin embargo, se observa cómo las empresas están menos dispuestas a deslocalizar actividades relacionadas con la I+D (23,03 por 100).

Si realizamos un análisis desagregado de los datos, observamos que existen importantes diferencias entre países. Así, por ejemplo, las empresas búlgaras deslocalizan en mayor medida actividades comerciales (57,14 por 100); mientras que para la mayoría de las empresas eslovacas y lituanas las actividades administrativas son las preferidas para el uso de *offshoring* (52,59 y 66,67 por 100, respectivamente). Destaca también el caso

de Letonia en el que la actividad secundaria preferida por las empresas para su deslocalización es la distribución y logística (51,35 por 100); así como el caso de Rumanía en donde los servicios TIC son los deslocalizados en mayor medida (56,88 por 100).

La modalidad de *offshoring* (IOF vs. EOF) utilizada por las empresas también puede ser distinta según el tipo de actividad deslocalizada (*core* vs. *support*). Las *core activities* suelen ser deslocalizadas a través de estrategias de IOF, ya que en la mayoría de los casos estas actividades están directamente relacionadas con la ventaja competitiva de la empresa y de este modo las empresas pueden mantener un mayor control sobre las mismas. Por otro lado, en la mayoría de las empresas la modalidad de *offshoring* utilizada para deslocalizar *support activities* es el EOF, motivado principalmente por el ahorro en costes que supone en aquellas actividades que no resultan básicas para mantener la ventaja competitiva de la empresa (Linares-Navarro, *et al.*, 2014).

En el caso de las empresas analizadas (Gráfico 2), se observa cómo el IOF es la modalidad de *offshoring* más utilizada en los otros países europeos (39,31 vs. 18,36 por 100) para deslocalizar *core activities*, tal y como suele ser habitual. Sin embargo, resulta curioso que las empresas de los países de Europa del Este estudiados prefieran utilizar estrategias de EOF para deslocalizar este tipo de actividades (21,78 vs. 17,57 por 100). Dentro de estos países existen algunas particularidades a destacar como son el caso de ▷



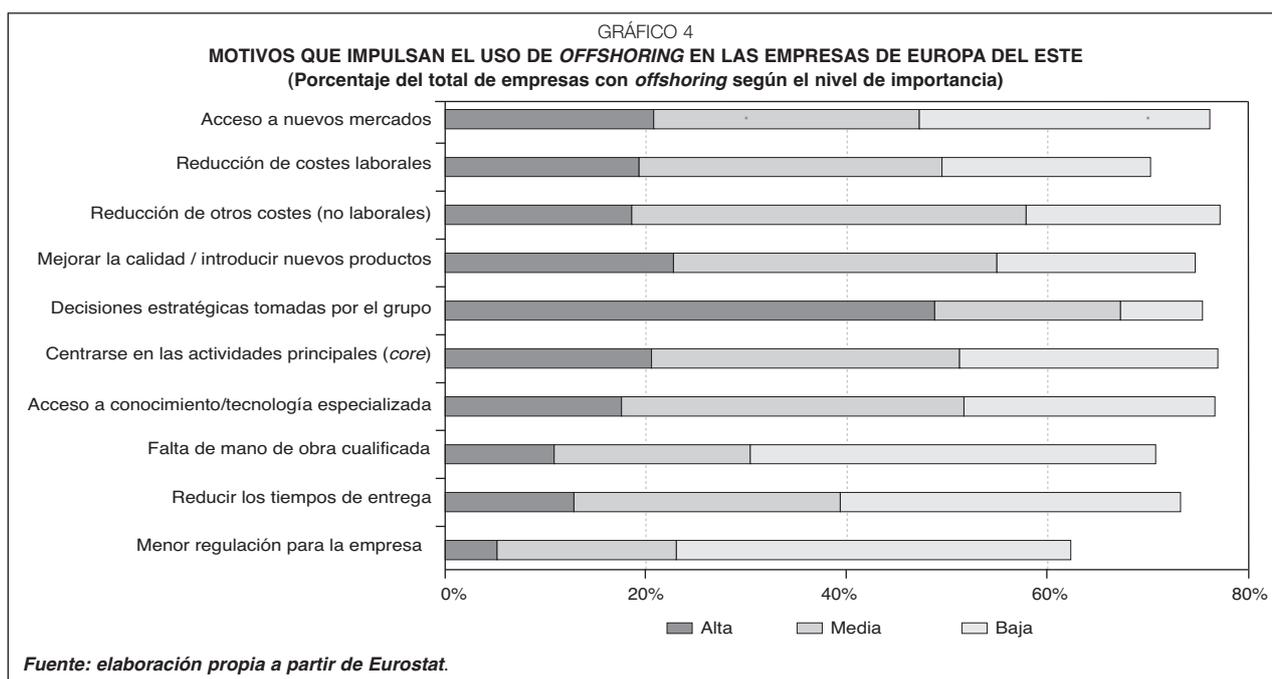
Eslovaquia o Lituania en los que la mayoría de las empresas utilizan IOF para deslocalizar actividades *core*. Destaca también el caso de Estonia en el que casi el 40 por 100 de las empresas utilizan EOF para deslocalizar este tipo de actividades.

Por otro lado, si analizamos la modalidad de *offshoring* utilizada por las empresas para deslocalizar *support activities* (Gráfico 3) observamos que, a diferencia de lo que suele ser habitual, en la mayoría de los países analizados la estrategia de *offshoring* utilizada para deslocalizar este tipo de actividades ha sido el IOF. Los casos de Lituania y Eslovaquia son los más significativos, ya que más del 80 por 100 y casi el 70 por 100 de las empresas respectivamente, utiliza esta modalidad

para deslocalizar actividades secundarias. El único país en el que las empresas utilizan en mayor medida EOF para deslocalizar actividades secundarias es Letonia, en el que más del 60 por 100 de las empresas utiliza esta modalidad. Por último, destaca el caso de Estonia en el que el mismo porcentaje de empresas (42,22 por 100) utiliza las dos estrategias para deslocalizar este tipo de actividades.

#### 3.1.4. Offshoring vs. motivos

Los motivos relacionados con costes son los que, generalmente, llevan a las empresas a realizar *offshoring*. Sin embargo, pueden existir motivos ▷



estratégicos que impulsen su uso (Linares, 2010). Algunas empresas las utilizan para acceder a mano de obra cualificada, mejorar la calidad de sus productos, o para centrarse en las competencias esenciales de su negocio. Otras, en cambio, responden a una decisión estratégica tomada por el grupo. Este último es el motivo principal por el que las empresas del este de Europa realizan *offshoring* (Gráfico 4). Sin embargo, para estas empresas el acceso a mano de obra cualificada, la reducción en los tiempos de entrega o una menor regulación –por ejemplo en materia medioambiental–, no son motivos relevantes.

Si observamos los datos según el país de origen (Gráfico 5), encontramos algunas diferencias. Mientras que para las empresas búlgaras el acceso a nuevos mercados es uno de los motivos principales; para las empresas eslovacas es más relevante la reducción de costes –laborales y no laborales–. Por otro lado, destaca que para las empresas lituanas el hecho de poder centrarse en las competencias esenciales sea uno de los motivos principales.

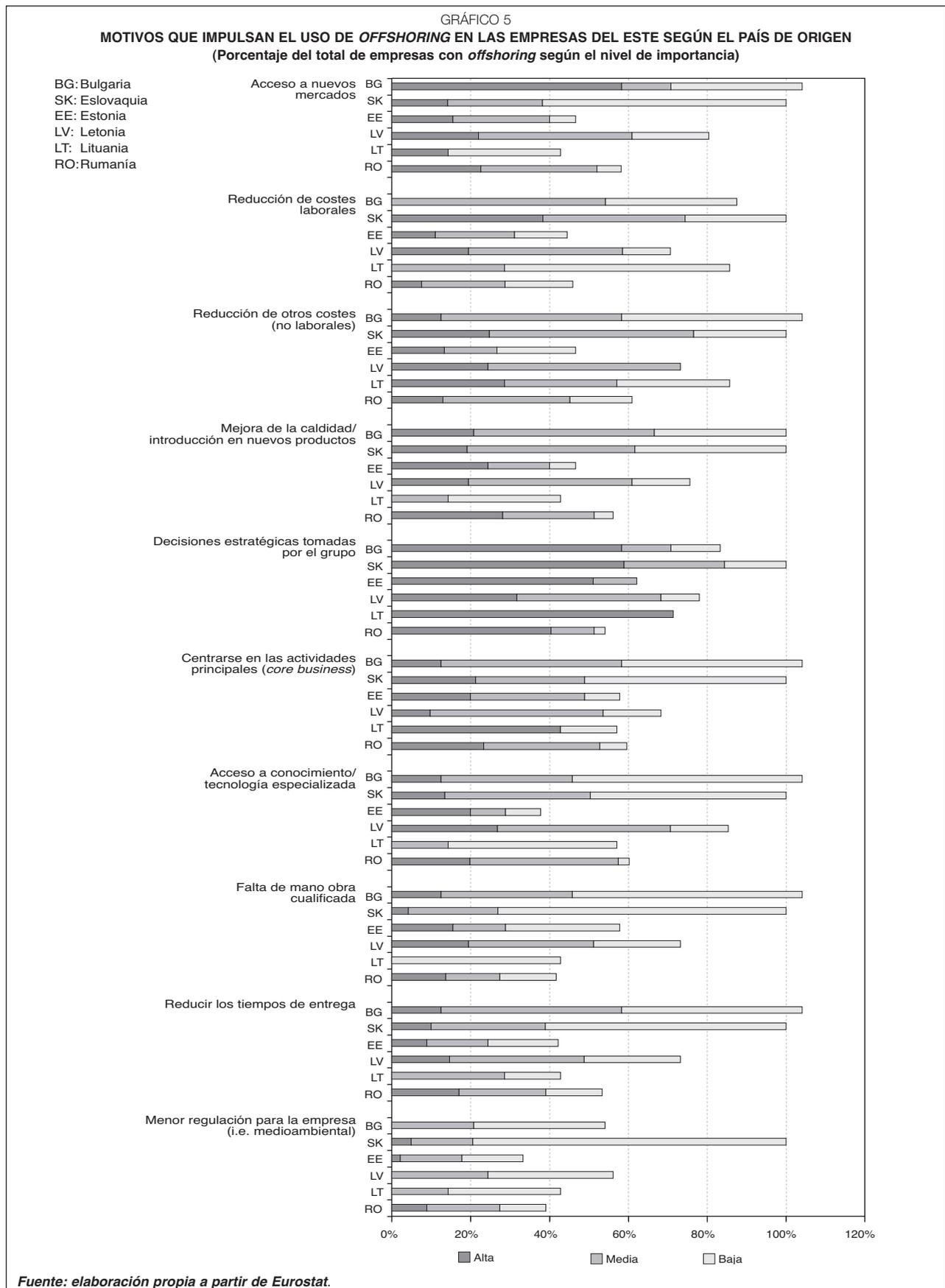
### 3.1.5. Offshoring vs. destino

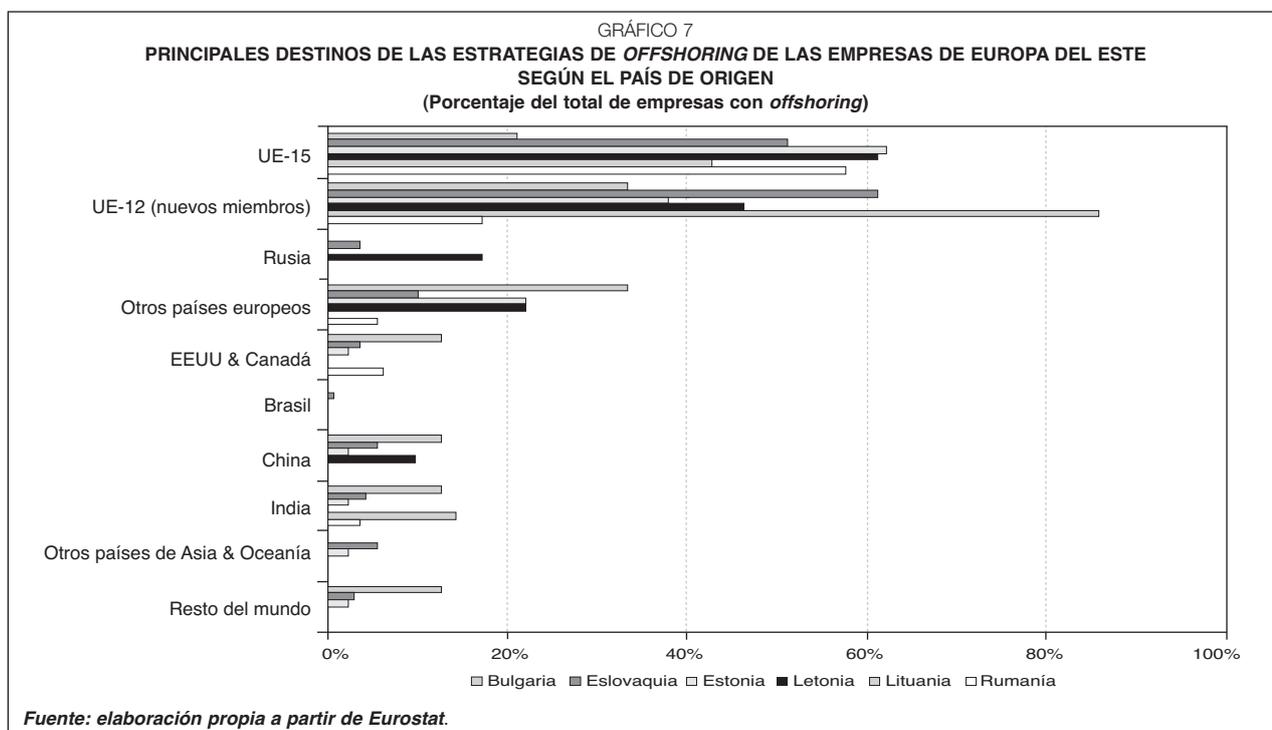
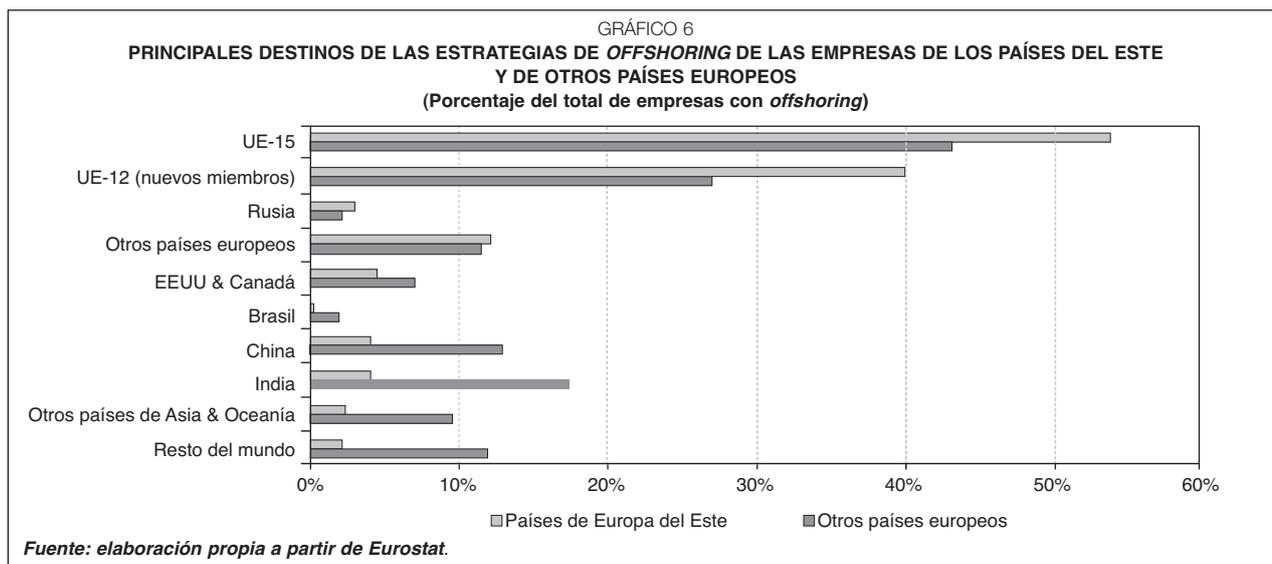
Como ya se ha comentado, las empresas suelen deslocalizar sus actividades hacia países con

niveles salariales más bajos, siendo éste uno de los elementos clave a la hora de elegir el país. Sin embargo existen otros criterios –de igual o mayor importancia– que las empresas también tienen en cuenta a la hora de elegir el país de destino del *offshoring*, como son la proximidad cultural y geográfica o la cualificación de la mano de obra. Los países asiáticos –principalmente China e India– han sido los destinos elegidos por numerosas empresas para deslocalizar sus actividades. Sin embargo, algunos países de la Unión Europea (UE) han sido considerados por las empresas igual o más importantes a la hora de realizar *offshoring*.

Si se analiza el Gráfico 6, en el que se recogen los principales destinos de las estrategias de *offshoring* utilizadas por empresas del este de Europa y de otros países europeos, se puede observar cómo la mayoría de las empresas europeas prefieren deslocalizar sus actividades dentro de la propia región (en países de la UE-15 o de la UE-12).

No obstante, si nos fijamos en los destinos preferidos por las empresas de cada uno de los dos grupos de países estudiados (países de Europa del Este vs. otros países europeos) observamos algunas diferencias. La mayoría de las empresas de los países del Este prefieren deslocalizar sus

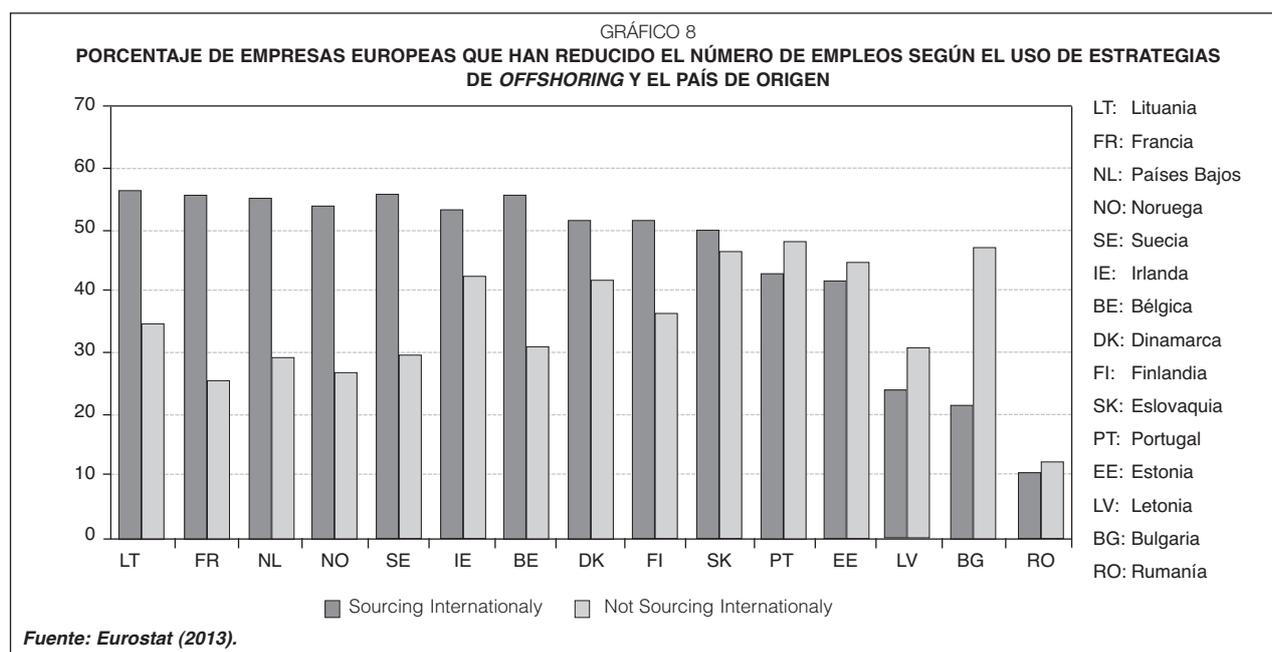




actividades dentro de Europa (un 53,71 por 100 en la UE-15; un 39,85 por 100 en la UE-12; y un 12,13 por 100 en otros países europeos); siendo el resto de destinos marginales (todos ellos inferiores al 5 por 100). Sin embargo, si analizamos los destinos elegidos por las empresas de «otros países europeos» observamos que aunque la mayoría de las empresas deslocalizan sus actividades dentro de la propia UE (un 43,02 por 100 en la UE-15 y un 26,79 por 100 en la UE-12); India

y China son los siguientes países elegidos por estas empresas con un 17,20 y un 12,86 por 100 respectivamente.

Entre los países de Europa del Este estudiados también podemos encontrar importantes diferencias en la elección del país de destino (Gráfico 7). Prácticamente todos los países analizados prefieren la propia UE para deslocalizar sus actividades, sin embargo un elevado porcentaje de empresas búlgaras utilizan otros países europeos ▷



para realizar *offshoring* (33,33 por 100), así como otros países no europeos, como son EEUU y Canadá, China o India (un 12,50 por 100 en todos ellos). Por otro lado, destaca también el caso de Letonia donde un 17,07 por 100 de las empresas eligen Rusia y casi un 10 por 100 utiliza China como destino del *offshoring*. Otro caso destacable es el de Lituania, donde el 14,29 por 100 de las empresas utiliza la India para deslocalizar sus actividades y casi el 86 por 100 de sus empresas prefieren los países de la UE-12 para llevar a cabo el *offshoring*.

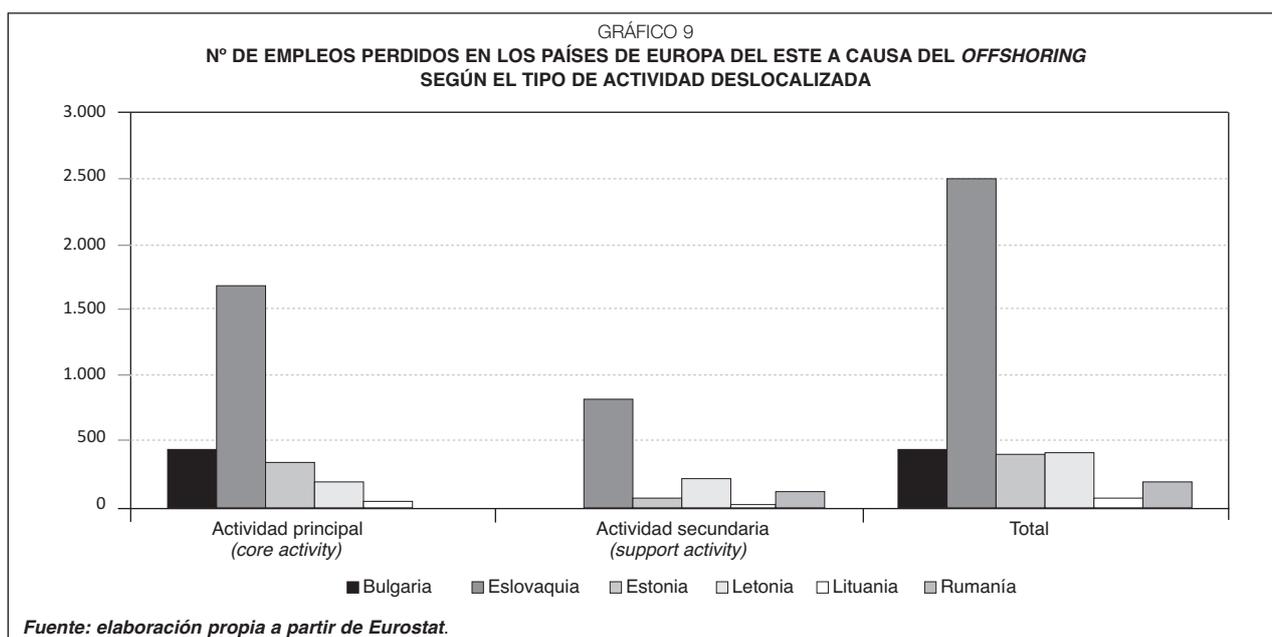
### 3.1.6. Offshoring vs. empleo

Aunque las estrategias de *offshoring* poseen numerosas ventajas para aquellas empresas que deciden llevarlas a cabo, no cabe duda que el uso de estas estrategias por parte de las empresas influirá en los niveles de empleo del país de origen de estas empresas. La reducción en los niveles de empleo que se suele dar en estos países se ha considerado como uno de los principales problemas de la estrategia. Sin embargo, la influencia del *offshoring* sobre el empleo del país de origen puede no resultar tan negativa como parece, llegando en algunos casos a favorecer los

niveles de empleo altamente cualificado de algunos países (Linares, 2010).

Los efectos del *offshoring* sobre los niveles de empleo no afectan por igual a todos los países. En el Gráfico 8 se observa cómo un elevado porcentaje de empresas europeas han reducido el número de empleos a causa del mismo. Sin embargo, en la mayoría de los países de Europa del Este la disminución de empleos se ha originado en mayor medida por empresas que no utilizan *offshoring*, por lo que el efecto negativo del uso de la estrategia sobre el empleo de estos países es menor.

Si se analiza el número de empleos perdidos en los países del este de Europa como consecuencia del *offshoring* (Gráfico 9, en la página siguiente) se observa que Eslovaquia es el país que más empleos ha destruido (2.501), mientras que Lituania y Rumania son los dos países que menor número de empleos han perdido (63 y 193, respectivamente). El resto de países presentan valores próximos a los 400 empleos. Por otro lado, si analizamos los empleos perdidos según el tipo de actividad deslocalizada (*core vs. support activities*), destaca que el mayor número de empleos perdidos en casi todos los países se ha dado en actividades principales (*core activities*). ▷



#### 4. Conclusiones

Los beneficios derivados del *offshoring* —una de las estrategias más utilizadas por las empresas en los últimos años—, así como las características del entorno actual, han llevado a numerosas empresas a deslocalizar sus actividades en distintas partes del mundo. Después de India y China, los países de Europa del Este han sido los preferidos por muchas empresas para la deslocalización de sus actividades. No obstante, en estos países también existen empresas que utilizan el *offshoring* como vía para mantener su ventaja competitiva. El estudio de esta región europea como destino elegido por las empresas para llevar a cabo estas estrategias ha sido objeto de numerosas investigaciones (Marin, 2006; Sass y Fifekova, 2011; Stare y Rubalcaba, 2009); sin embargo, el análisis de Europa del Este como «origen del *offshoring*» prácticamente no ha sido estudiado.

A través de los datos de la International Sourcing Survey (Eurostat, 2012), en la que se recoge información sobre las estrategias de *offshoring* llevadas a cabo por empresas europeas, en este trabajo se analizan las principales características del uso de la estrategia en algunos países del este de Europa identificando diferencias entre las características

básicas de la estrategia y las propias de estos países.

Entre las características básicas de las estrategias de *offshoring* se encuentran las que hacen referencia al sector de actividad y a la modalidad implementada. Las empresas del sector manufacturero suelen ser las protagonistas del uso de estas estrategias (Eurostat, 2013); y el EOF el modo de *offshoring* más utilizado. El uso de estas estrategias también suele ser distinto según el tipo de actividad. Las *support activities* suelen ser las actividades más propensas a la deslocalización y en la mayoría de los casos a través de EOF; sin embargo, es cada vez más frecuente que se deslocalicen *core activities*, fundamentalmente a través de IOF (Linares-Navarro *et al.*, 2014). Por otro lado, entre las razones que impulsan a las empresas a realizar *offshoring*, el ahorro en costes —esencialmente laborales— suele ser el motivo principal por el que la mayoría de las empresas utiliza la estrategia. Éste es, además, uno de los criterios que se tiene en cuenta para elegir el país de destino del *offshoring*, aunque en ocasiones la proximidad cultural y/o geográfica resulte igual o más importante. Por último, uno de los principales problemas asociados es la reducción en los niveles de empleo del país de origen. No ▷

obstante, la influencia del *offshoring* sobre el empleo puede no resultar tan negativa como parece (Linares, 2010).

En general, en los países del este de Europa la estrategia de *offshoring* está siendo ampliamente utilizada tanto por empresas manufactureras como de servicios, lo que contrasta con lo ocurrido en la mayoría de los países europeos donde son las manufacturas las que mayor uso hacen. En cuanto a la modalidad de *offshoring*, en esta región predomina el IOF, algo totalmente distinto a lo que ocurre en la mayoría de los casos, donde el EOF es la estrategia mayoritaria. Por otro lado, en Europa del Este las empresas deslocalizan en mayor medida *support activities*; sin embargo lo hacen utilizando IOF, algo poco habitual. Destaca también que el modo preferido por estas empresas para deslocalizar *core activities* sea el EOF, ya que en estos casos la mayoría de las empresas suelen utilizar IOF con el fin de preservarlas. Otro aspecto a destacar en las empresas del este de Europa es la razón principal por la que realizan *offshoring*. Suele ser habitual que los costes sean uno de los motivos principales por el que las empresas deciden utilizarlo. Sin embargo, para la mayoría de las empresas de esta región el uso de estrategias de *offshoring* se debe a una decisión estratégica tomada por el grupo. En cuanto al destino elegido, parece que la proximidad cultural y geográfica tiene mucha importancia para la mayoría de las empresas de esta región, ya que éstas prefieren deslocalizar sus actividades dentro de la propia Unión Europea, siendo marginal la elección de otros países. Por último, en Europa del Este el efecto negativo del uso del *offshoring* sobre el empleo es menor al del resto de países europeos, ya que la mayor disminución de empleos en estos países la han originado empresas que no utilizan la estrategia.

Los resultados de esta investigación ponen en evidencia que el uso de estas estrategias en Europa del Este presenta características distintas, permitiendo avanzar en su ámbito de estudio. Sin embargo, el reducido tamaño de la muestra o el limitado número de países examinados son dos de las

principales limitaciones de este trabajo que deberían ser superadas en futuras investigaciones.

## Bibliografía

- [1] AMESSE, F.; DRAGOSTE, L.; NOLLET, J. y PONCE, S. (2001). Issues on partnering: evidences from subcontracting in aeronautics. *Technovation*, vol. 21, nº 9, pp. 559-569.
- [2] AT KEARNEY (2014). *A wealth of choices: from anywhere on earth to no location at all*. The 2014 A.T. Kearney Global Services Location Index.
- [3] DESS, G.; RASHEED, A.; MCLAUGHLIN, K. y PRIEM, R. (1995). The new corporate architecture. *Academy of Management Executive*, nº 9, pp. 7-20.
- [4] EUROSTAT (2009). *International Sourcing in Europe – Statistics in focus 4/2009*. Eurostat.
- [5] EUROSTAT (2012). *International sourcing statistics. Structural Business Statistics*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Recuperado el 2 de diciembre de 2014)
- [6] EUROSTAT (2013). *International Sourcing of business functions. Statistics Explained*, June 2013. Eurostat.
- [7] JENSEN, P. D. Ø.; y PEDERSEN, T. (2011). «The economic geography of offshoring: the fit between activities and local context». *Journal of Management Studies*, vol. 48, nº 2, pp. 352-372.
- [8] KOTABE, M.; MOL, M. J. y MURRAY, J. Y. (2008). «Outsourcing, performance, and the role of e-commerce: A dynamic perspective». *Industrial Marketing Management*, vol. 37, nº 1, pp. 37-45.
- [9] KOTABE, M. y MURRAY, J. Y. (1990). «Linking product and process innovations and modes of international sourcing in global competition: A case of foreign multinational firms». *Journal of International Business Studies*, nº 21, pp. 383-408.
- [10] KOTABE, M. y MURRAY, J. Y. (2004). «Global Sourcing strategy and sustainable competitive advantage». *Industrial Marketing Management*, nº 33, pp. 7-14.
- [11] LEVY, D. (2015). «Offshoring in the new global political economy». *Journal of Management Studies*, vol. 42, nº 3, pp. 685-693.
- [12] LINARES, E. (2010). *La Deslocalización Industrial en Europa. El fenómeno del Offshoring*. Analistas Económicos de Andalucía. ▷

- [13] LINARES-NAVARRO, E.; PEDERSEN, T. y PLA-BARBER, J. (2014). «Fine slicing of the value chain and offshoring of essential activities: empirical evidence from European multinationals». *Journal of Business Economics and Management*, vol. 15, n° 1, pp. 111-134.
- [14] LISLE, C. (2003). «Outsource a core competency? Why private equity groups are outsourcing business strategy due diligence». *Journal of Private Equity*, vol. 7, n° 1, pp. 72-76.
- [15] MARIN, D. (2006). «A new international division of labor in Europe: Outsourcing and offshoring to Eastern Europe». *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, n° 2-3, pp. 612-622.
- [16] OCDE (2007). *Offshoring and Employment: Trends and Impacts*. OECD 2007.
- [17] PAGNONCELLI, D. (1993). «Managed outsourcing: a strategy for a competitive company in the 1990s». *Management Decision*, n° 31, pp. 15-22.
- [18] PYNDT, J. y PEDERSEN, T. (2006). *Managing global offshoring strategies: A case approach*. Copenhagen Business School Press DK.
- [19] QUINN, J.B. (1992). *Intelligent enterprise: A knowledge and service based paradigm for industry*. New York: Free Press.
- [20] ROZA, M.; VAN DEN BOSCH, F. A. y VOLBERDA, H. W. (2011). «Offshoring strategy: Motives, functions, locations, and governance modes of small, medium-sized and large firms». *International Business Review*, vol. 20, n° 3, pp. 314-323.
- [21] SASS, M. y FIFEKOVA, M. (2011). «Offshoring and outsourcing business services to Central and Eastern Europe: Some empirical and conceptual considerations». *European Planning Studies*, vol. 19, n° 9, pp. 1593-1609.
- [22] SCHNIEDERJANS, M.J. y ZUCKWEILER, K.M. (2004). «A quantitative approach to the outsourcing-insourcing decision in an international context». *Management Decision*, vol. 42, n° 8, pp. 974-986.
- [23] STARE, M. y RUBALCABA, L. (2009). «International Outsourcing of Services: What Role for Central and East European Countries?». *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 45, n° 5, pp. 31-46.
- [24] WTO (2005). *Standards, 'offshoring' and air transport focus of 2005 WTR*. World Trade Report.
- [25] ZSIDISH, G.A. (2003). «Managerial perspective on supply risk». *Journal of Supply Chain Management*, vol. 39, n° 1, pp. 14-26.

*Francisco J. Ruiz González\**

## LA COOPERACIÓN UE-RUSIA EN LA ESFERA DE LA SEGURIDAD

La Unión Europea y la Federación de Rusia se encuentran en una situación aparentemente inmejorable para forjar una auténtica asociación estratégica en el ámbito de la seguridad, tanto para resolver los últimos conflictos que perviven en su vecindario común, como para hacer frente a las amenazas que proceden de más allá de las fronteras de Eurasia. Sin embargo, transcurrido más de un cuarto de siglo desde la caída del Muro de Berlín, esa asociación no ha llegado a materializarse, y la tensión entre Bruselas y Moscú por la crisis de Ucrania amenaza con romper los vínculos para siempre.

**Palabras clave:** Rusia, Unión Europea, seguridad, Ucrania, OTAN, PESC.

**Clasificación JEL:** D74, H56.

### 1. Introducción

La cooperación en materia de seguridad entre la Unión Europea (UE) y la Federación de Rusia se ha visto perjudicada por la falta de coherencia interna de la Unión, debido a las diferentes posiciones de los 28 Estados miembros. Además, Bruselas no ha planteado una actuación concertada en el vecindario común, sino un juego de suma cero que ha obligado a países como Ucrania a elegir entre Oriente y Occidente. Esa disyuntiva favoreció el surgimiento de la actual crisis, regresando a una política de bloques que dificulta la respuesta conjunta a los nuevos riesgos para la seguridad internacional.

Este artículo se divide en tres partes diferenciadas: una primera en la que se resumen las principales tendencias geopolíticas del espacio postsoviético, para clarificar a qué realidad debe

hacer frente la UE; una segunda en la que se estudia la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE en esa zona desde el final de la guerra fría, con especial atención a la cooperación con Rusia en el ámbito de la seguridad; y una tercera en la que, antes de extraer conclusiones, se evalúan las tendencias de la relación de la UE con Rusia, en el marco de la actual crisis en Ucrania.

### 2. Una breve aproximación geopolítica al espacio postsoviético

A grandes rasgos, las restantes 14 exrepúblicas soviéticas se pueden agrupar en cuatro bloques. El primero incluye a las bálticas (Estonia, Letonia y Lituania), que en 1991 decidieron no incorporarse a la Comunidad de Estados Independientes (CEI), y en 2004 entraron como miembros de pleno derecho tanto en la UE como en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). ▷

\* Doctor en Seguridad Internacional por la UNED. Profesor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.

Versión de enero de 2015.

En segundo lugar, los estados de Asia central, para los que la independencia de 1991 fue algo sobreenvenido, ya que no deseaban la desaparición de la URSS. Aunque todos se incorporaron a la CEI, han adoptado diferentes paradigmas en su política exterior: aislacionismo de Turkmenistán; integración en las iniciativas rusas de Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán; y rumbo errático de Uzbekistán.

En tercer lugar, las repúblicas fronterizas con la UE: Ucrania y Bielorrusia, naciones eslavo-orientales como la propia Rusia, y Moldavia, étnicamente rumana. Precisamente fueron los dirigentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia los que acabaron en 1991 con la URSS, sin contar inicialmente con las restantes repúblicas.

Por último, las repúblicas del Cáucaso Sur: Georgia, caucásica y cristiana, Armenia, indoeuropea y cristiana, y Azerbaiyán, altaica y musulmana. Los georgianos participaron en la CEI de 1993 a 2009, mientras que armenios y azeríes, enemigos irreconciliables por el conflicto de Nagorno-Karabaj, han sido siempre miembros.

### **2.1. Las disputas fronterizas y legales de carácter político**

De entrada, cabe destacar que en el centro y este de Europa los movimientos de fronteras han sido tan frecuentes que ningún país puede afirmar con rotundidad dónde comienzan y acaban sus límites, lo que abre la puerta a interpretaciones revisionistas. Todo ello se agrava por la adición de la URSS a cambiar sus fronteras internas, con el objetivo de tamizar las diferencias étnicas bajo el manto ideológico del comunismo.

En 1991 se decidió que las fronteras internacionales entre Rusia, Ucrania y Bielorrusia coincidiesen con las fronteras administrativas soviéticas (Shaw, 1997). En principio, eso no suponía un problema ya que estaba previsto que la CEI mantuviese unas Fuerzas Armadas unificadas y el rublo como divisa común. Sin embargo, cuando esos planes fracasaron y cada nuevo Estado

independiente comenzó a ir por libre, la cuestión de las fronteras resurgió (Kubicek, 2009).

En el caso de Bielorrusia, sus buenas relaciones con Moscú han evitado todo conflicto, pero en el caso de Ucrania inmediatamente se cuestionó el dominio de Kiev sobre Crimea, dada la pertenencia histórica de esa península a Rusia desde 1784 hasta 1954, año en que el dirigente soviético Nikita Jruschov decidió regalársela a Ucrania en conmemoración del 300 aniversario del Tratado de Perieslav.

A la tensión por Crimea se unieron las disputas por la Flota del Mar Negro y el uso de su base principal, Sebastopol. La cuestión se resolvió con el «Tratado de Paz y Amistad» de 1997, por el que Ucrania se quedaba con el 18,3 por 100 de la Flota y obtenía de Moscú la condonación de su deuda por el 31,7 por 100 restante que inicialmente reclamaba (Felhengauer, 1999). También mantenía su soberanía sobre Sebastopol, pero alquilando las instalaciones a Rusia por un período de 20 años (Sherr, 1999).

Ese periodo de distensión se vio también favorecido por el acceso de Ucrania al estatus de Estado no nuclear, tras renunciar al armamento de la URSS asentado en su territorio. Para ello, en la Cumbre de Budapest de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), de diciembre de 1994, Estados Unidos, Rusia y el Reino Unido ofrecieron garantías a Kiev sobre su integridad territorial, además de fondos para financiar su desarme nuclear (Garnett, 1995).

### **2.2. Las disputas fronterizas de carácter militar y los conflictos congelados**

Si en los casos mencionados en el epígrafe anterior las fronteras permanecieron estables (al menos hasta la actual crisis de Ucrania) y se neutralizaron las crisis, en otros casos del espacio postsoviético las disputas territoriales devinieron en auténticos conflictos armados, con el resultado de unos 150.000 muertos (Blanc, 2004). ▷

En primer lugar cabe citar el conflicto del Transdniéster. Las fronteras administrativas de la República Socialista Soviética de Moldavia entre 1945 y 1991 no se correspondían con ninguna entidad histórica conocida, ya que a la región étnicamente rumana entre los ríos Prut (al oeste) y Dniéster (al este) los bolcheviques habían añadido en 1945 la ribera izquierda del Dniéster, con una fuerte presencia de eslavos (ucranianos y rusos).

El movimiento independentista de los rumanos étnicos provocó una fuerte resistencia en el Transdniéster, ante el temor de que Moldavia quisiera reunificarse con Rumania. A ello se añadía un factor económico, ya que esa zona, con tan sólo un 12 por 100 del territorio de Moldavia y un 17 por 100 de su población, concentraba en la época el 35 por 100 de su PIB (King, 2001). Por ello, incluso los rumanos étnicos (un 40 por 100 de los habitantes de la ribera izquierda) apoyaron la proclamación de la «República Moldava del Transdniéster», con capital en Tiraspol.

El intento de Chisinau de reconquistar esa zona provocó una breve guerra civil en 1992, que se saldó con la victoria secesionista y unas 1.500 muertes. Por lo que respecta al papel de Rusia, el 14º Ejército impulsó un alto el fuego en julio de 1992, tras frenar la ofensiva de las tropas moldavas. Esas fuerzas, reducidas a unos 1.400 efectivos, han permanecido hasta la actualidad en el Transdniéster.

En lo referente al Cáucaso Sur, en Georgia se reprodujo el mismo patrón: ante las intenciones de Tiflis de independizarse de la URSS, Osetia del Sur (de etnia indoeuropea en lugar de caucásica) proclamó su soberanía para reunificarse con Osetia del Norte (parte de Rusia). En enero de 1991 comenzó una guerra que causó unos 1.800 muertos y finalizó con la derrota georgiana y la firma de los «Acuerdos de Dagomys» en mayo de 1992, con Rusia como garante (Mark, 1997).

Por otra parte, en febrero de 1992 el Gobierno de Tiflis reinstauró la constitución de 1921, lo que anulaba la autonomía de la región noroccidental de Abjasia. En consecuencia, los abjasios (de etnia

caucásica como los georgianos pero de religión musulmana, y que sólo representaban entonces el 17 por 100 de la población de la región) declararon su independencia el 23 de julio de 1992, dando inicio a un cruento enfrentamiento armado que finalizó con la victoria de los secesionistas.

En diciembre de 1993 se alcanzó un acuerdo de alto el fuego con la mediación de la ONU y de Rusia, y en junio de 1994 se desplegaron en Abjasia tropas de paz de la CEI (que en realidad eran exclusivamente rusas). La situación en Osetia del Sur y Abjasia, a pesar de producirse diversos episodios de escalada de tensiones, quedó básicamente congelada hasta la guerra ruso-georgiana del verano de 2008.

También en el Cáucaso Sur se produjo otro conflicto por el control del enclave de Nagorno-Karabaj. Se trata de una región de mayoría étnica armenia que había sido asignada administrativamente por la URSS a Azerbaiyán. En el periodo 1991-1992 Bakú lanzó una ofensiva contra los separatistas, pero los armenios contraatacaron y en 1993-1994 reconquistaron Nagorno-Karabaj, además de ocupar los siete distritos que lo rodean (en total un 20 por 100 del territorio azerí) (Miller, 2009).

En torno a 600.000 azeríes fueron desplazados y unas 25.000 personas murieron antes de la imposición de un alto el fuego el 5 de mayo de 1994. Ese acuerdo sigue actualmente en vigor, ya que el conflicto no ha podido resolverse a pesar de los esfuerzos de mediación internacional, en el marco del «Proceso de Minsk» de la OSCE. Rusia mantiene en Armenia la 102ª Base Militar con unos 5.000 efectivos, y se encarga de la vigilancia de las fronteras de ese país con Turquía e Irán.

### **2.3. El impacto de las «Revoluciones de Colores» en el espacio postsoviético**

El espacio postsoviético permaneció relativamente estable a partir de 1994, a pesar de la perpetuación de los conflictos congelados. Sin ▷

embargo, y al igual que algunos mandatarios justificaron el aplastamiento de la oposición política como parte de la lucha contra el terrorismo tras los atentados del 11-S de 2001, en la zona que nos ocupa surgieron opositores oportunistas que, para alcanzar el poder, recabaron el apoyo de Occidente presentándose como movimientos reformistas de valores democráticos.

Esa tendencia se materializó en las llamadas Revoluciones de Colores, la primera de las cuales dio comienzo tras las elecciones legislativas de Georgia el 2 de noviembre de 2003. Las sospechas de fraude llevaron a la destitución del presidente Shevardnadze el 23 de noviembre por la «Revolución de las Rosas» liderada por Mijail Saakashvili, convertido en el nuevo presidente en enero de 2004 (Mitchell, 2004).

Aunque inicialmente Rusia no se sintió amenazada por el cambio de régimen, la intención de Saakashvili de solicitar el ingreso en la OTAN, y sus primeros intentos de restaurar la soberanía de Tiflis sobre Osetia del Sur y Abjasia, rompiendo los acuerdos de paz de los años noventa, hicieron al Kremlin percibir esa revolución y las que la sucederían como interferencias occidentales en su espacio de especial interés.

La situación se agravó cuando a mediados de noviembre de 2003 el Gobierno ruso presentó el «memorando Kozak» para resolver el conflicto del Transdniéster, por el que Moscú desechaba el concepto de igualdad soberana entre Chisinau y Tiraspol mantenido hasta entonces, pero Occidente consideró que el plan alargaría la presencia militar rusa en Moldavia hasta 2020, y que el Transdniéster controlaría *de facto* todo el Estado (Popescu, 2005). Por ello, el presidente moldavo Voronin acabó por rechazarlo, causando el resentimiento de la diplomacia rusa.

Por lo que respecta a Ucrania, la interferencia de Rusia en su política interna, apoyando a Viktor Yanukovich, que venció en las presidenciales de 2004 a Viktor Yuschenko en unos comicios marcados por múltiples irregularidades, la dejó en una difícil situación cuando la presión popular de la

llamada «Revolución Naranja» obligó a la repetición de las elecciones en 2005, en las que finalmente triunfaron los supuestos reformistas.

El impacto producido en Rusia por los sucesos en Ucrania tuvo como consecuencia el recurso cada vez más frecuente a medidas de presión: mantenimiento de presencia militar en los países vecinos; ofrecimiento de pasaportes a residentes en otros Estados, lo que les convierte en ciudadanos rusos cuya defensa es un interés de la Federación; bloqueos comerciales y amenazas de repatriación de los trabajadores foráneos; y distintos precios de los suministros energéticos basados en criterios políticos.

### **3. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en el vecindario oriental**

Con el nacimiento de la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993, surgió el llamado «segundo pilar» PESC, dirigido desde el ámbito intergubernamental del Consejo y marco natural de formulación de las primeras iniciativas de cooperación con el espacio postsoviético. No obstante, no se puede obviar el importante papel jugado por el «primer pilar» de la UE, dirigido desde el ámbito intragubernamental de la Comisión, ya que en los años noventa el foco de esa cooperación fue mucho más económico que político.

Y eso ocurrió porque la CEI se percibía como una región demasiado distante geográficamente de la UE, en la que Rusia era el actor principal que debía lidiar con los conflictos ya estudiados, por lo que los entonces 12 miembros de la Unión centraron su actuación en la región de los Balcanes y en la gestión de los conflictos de la ex Yugoslavia. Por ello, el espacio postsoviético (ya sin los bálticos) se abordó como un todo, y Bruselas se limitó a proporcionar ayuda técnica y humanitaria.

Esa primera etapa de bajo nivel de implicación de la PESC se extendió de 1992 a 2003. ▷

Posteriormente, el periodo 2004-2008 estuvo marcado por la puesta en marcha de la Política Europea de Vecindad (PEV), mientras que de 2009 a nuestros días la mayor ambición política se ha materializado en la creación de la «Asociación Oriental».

En el estudio por separado de cada uno de esos tres periodos se dedicará un apartado al papel de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), nacida en 1999 como componente de la PESC, y que como se comprobará ha estado muy por debajo de sus posibilidades reales, aunque ha crecido en importancia conforme la actuación de la UE ha potenciado el vector político con respecto al económico.

### **3.1. La PESD en el espacio postsoviético en el periodo 1992-2003**

Por lo que respecta a la relación entre Rusia y la UE nacida con el Tratado de Maastricht, ésta estuvo basada principalmente en aspectos económicos y comerciales. Así, la UE intentó aplicar a Rusia la misma orientación estratégica que a los países de la Europa central y oriental: acelerar mediante la presión exterior el cambio sistémico y su conversión en una economía de mercado.

Para ello diseñó en 1994 un «Acuerdo de Asociación y Cooperación UE-Rusia» (conocido por las siglas en inglés PCA), que entró en vigor en 1997. El PCA, con una vigencia de diez años, preveía la liberalización de los mercados y la armonización de normas sobre la base del acervo comunitario, el diálogo político, la cooperación técnica y la coordinación paulatina en materia de policía y justicia.

Cabe destacar que el PCA, por estar focalizado en la economía, no tenía el carácter de un auténtico acuerdo estratégico. En todo caso, durante los años noventa sí que surgieron otras iniciativas bajo ese enfoque. En el Consejo Europeo de Madrid de 1995 se aprobó la «Estrategia de la UE para las futuras relaciones UE-Rusia», que declaraba entre sus objetivos el consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad para evitar nuevas líneas divisorias en

Europa, pero sin establecer canales prácticos para que Rusia pudiese colaborar en afrontar los nuevos retos para la seguridad (Samokhvalov, 2007).

Con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997 la UE se dotó de una nueva herramienta, la posibilidad de adoptar «Estrategias Comunes» para determinados países o regiones. Precisamente la primera fue la «Estrategia Común de la UE sobre Rusia», aprobada en el Consejo de Colonia de junio de 1999. En ella se establecieron cuatro áreas de actuación, dos de ellas relacionadas con la seguridad y la defensa (estabilidad y seguridad, y retos comunes en el continente europeo).

En ese documento se enumeran importantes principios, como que la cooperación UE-Rusia promueve no tan sólo la seguridad regional, sino también la seguridad mundial; que se podrían adoptar iniciativas conjuntas de política exterior para la participación de Rusia en misiones de la Unión Europea Occidental (brazo armado de Europa en esa época), y que era necesaria una colaboración más estrecha en la definición de una nueva Arquitectura de Seguridad Europea en el marco de la OSCE.

Finalizando este periodo, en la Cumbre UE-Rusia de San Petersburgo en mayo de 2003 se acordó el reforzamiento de las relaciones bilaterales creando cuatro «Espacios Comunes» en el marco del PCA de 1997, tomando como base los valores e intereses compartidos. Estos espacios son el «Económico», el de «Libertad Seguridad y Justicia», el de «Seguridad Exterior», y el de «Investigación y Educación» (Emerson, 2005).

#### *La PESD en el espacio postsoviético en el periodo 1992-2003*

En lo relativo al papel de la UE en la prevención de conflictos y gestión de crisis, hasta el Consejo de Colonia de junio de 1999 no fue creada la PESD como componente de la PESC, y hasta 2003 no comenzaron las primeras misiones, por lo que la Unión no jugó ningún papel relevante en los conflictos ya detallados del espacio postsoviético. ▷

Además, la región se consideraba demasiado distante (a diferencia de los Balcanes) como para afectar a los intereses de seguridad de la Unión, por lo que la gestión de los conflictos de Moldavia, Georgia y Armenia-Azerbaiyán se dejó en manos rusas y de organizaciones como la OSCE y Naciones Unidas. El papel más relevante, por citar alguno, lo juega Francia a título individual, ya que en 1997 asumió una de las copresidencias del «Proceso de Minsk» (Ruiz, 2011).

El hecho es que hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de la UE en 2009 el nivel de cooperación rusa en aspectos concretos de la PESD ha estado muy por debajo de su potencial. En el Consejo de Helsinki de 1999 se aprobó que Rusia podría ser invitada a participar en misiones lideradas por la UE, y en el Consejo de Niza de 2000 se le ofreció un mecanismo de consultas con el Comité Político y de Seguridad para la fase de rutina de gestión de crisis, mecanismo que podría ampliarse con la presencia de representantes rusos en el «Comité de Contribuyentes» del Estado Mayor de la UE, en el caso de que efectivos rusos participasen en una operación.

### **3.2. La PESD en el espacio postsoviético en el periodo 2004-2008**

Como se ha mencionado, en el periodo 2004-2008 se vivió un claro empeoramiento de las relaciones de Rusia con Occidente, debido a las Revoluciones de Colores. Sin embargo, la posición de Europa hacia Rusia fue bastante más conciliadora que la de EEUU, ya que como afirmó el canciller alemán Schroeder «una de las verdades fundamentales de la política europea es que la seguridad de nuestro continente no puede ser lograda sin Rusia, y desde luego tampoco contra ella» (Schroder, 2005).

Añadía que es un interés vital que Rusia juegue un papel constructivo en la resolución de los asuntos globales, y que por eso se estaba trabajando para lograr una auténtica asociación estratégica,

con vocación de permanencia y que incluyese todas las áreas clave que benefician a ambas partes. En esa línea, en la Cumbre UE-Rusia celebrada en Moscú en mayo de 2005 se aprobaron los «Planes de Trabajo» que debían desarrollar los cuatro «Espacios Comunes» establecidos en 2003.

En el caso del «Espacio de Seguridad Exterior», la importancia de esos acuerdos radica en que se explicita nuevamente la responsabilidad que comparten la UE y Rusia en el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad, tanto en Europa como fuera de sus fronteras, y el hecho de que se establecen áreas prioritarias de cooperación como el fortalecimiento del diálogo y la cooperación en la escena internacional, la lucha contra el terrorismo, la no proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento, o la cooperación en gestión de crisis y protección civil.

Según el «Plan de Trabajo», esas áreas se plasman en el trabajo conjunto para fortalecer los papeles de Naciones Unidas, la OSCE y el Consejo de Europa (es significativa la no mención a la OTAN, a la que pertenecían 19 de los entonces 25 miembros de la UE) en la construcción de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, así como en el interés de la UE en la imprescindible implicación de Rusia en la resolución de los conflictos congelados de la región (Hoffman, 2008).

Partiendo de esos objetivos generales, en el Plan se establecen entre otras las siguientes acciones concretas: la promoción de los contactos entre militares y civiles implicados en las estructuras de gestión de crisis de la UE y Rusia; el establecer un marco legal y financiero permanente para facilitar la cooperación en operaciones; el aprobar un acuerdo de protección de la información; el intercambio de experiencias en áreas específicas como la logística de operaciones; la cooperación de fuerzas navales en navegación e hidrografía; y la cooperación del Centro de Satélites de la UE con Rusia.

En el lado negativo de la relación, el punto de inflexión lo marca la gran ampliación de la UE en 2004, ya que con los nuevos miembros orientales ingresaron también sus problemas con Moscú, que ▷

incluyen resentimientos históricos, la percepción de Rusia como una amenaza a su soberanía, y las minorías rusas del Báltico. Las consecuencias fueron inmediatas: por ejemplo, el veto polaco en 2006 al comienzo de las negociaciones de renovación del PCA paralizó las conversaciones durante dos años (Morales, 2009).

Dejando a un lado a Rusia, la Comisión Europea hizo público en 2003 el ya mencionado proyecto de la «Política Europea de Vecindad» (PEV), para promover la estabilidad y prosperidad en las nuevas fronteras de la Unión una vez se produjera la ampliación de 2004. Inicialmente la PEV no incluía al Cáucaso Sur, pero en diciembre de 2003 el Parlamento Europeo instó a la Comisión a incorporar esa región al proyecto, lo que se hizo en enero de 2004.

La PEV articula la relación de la UE con el vecindario en torno a cuestiones como la intensificación del diálogo político, la integración económica y el comercio, el desarrollo económico y social, la cooperación en justicia y asuntos legales, la integración de las redes de transporte, energía y comunicaciones, la investigación, la cooperación en seguridad y prevención de conflictos, la promoción de contactos entre personas, y la promoción de la cooperación regional.

Para ello, la Unión y los países de la PEV firmaron una serie de «Planes de Acción»: con Ucrania y Moldavia en febrero de 2005, con Georgia, Armenia y Azerbaiyán en noviembre de 2006, mientras que no se ha suscrito con Bielorrusia en represalia contra el régimen de Lukashenko. Estos documentos establecen áreas de prioridad para la cooperación, objetivos generales y acciones específicas para cada país. En resumen, se trata de unas listas de reformas a cumplir por los vecinos para acercarse a la UE.

La financiación de los Planes de Acción se lleva a cabo por el «Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación» (siglas en inglés ENPI), en vigor desde enero de 2007 y que en el espacio postsoviético sustituyó al programa TACIS. Rusia recibe fondos del ENPI, aunque su relación con Bruselas no se ejecuta en el marco de la PEV, sino en

el del PCA de 1997 y los «Espacios Comunes» de 2003. Aunque el 90 por 100 de los fondos del ENPI se consumen en el marco de los Planes de Acción bilaterales de la UE con cada país, también se incluyó la novedad de dedicar el 10 por 100 restante a programas transfronterizos.

#### *La PESD en el espacio postsoviético en el periodo 2004-2008*

A diferencia de lo ocurrido en el periodo anterior, en 2004 la UE acababa de dotarse de una Estrategia de Seguridad, y había desarrollado sus estructuras de gestión (civil y militar) de crisis, por lo que comenzaba a estar en condiciones de jugar un papel en el mantenimiento de la seguridad internacional, en especial en su vecindario inmediato.

En la «Estrategia Europea de Seguridad» de diciembre de 2003 se establece como una de las cinco amenazas clave que afronta Europa la de los conflictos regionales, con una mención específica a los conflictos congelados aún existentes en las mismas fronteras de la UE. La Estrategia también fija entre sus objetivos el que la ampliación de 2004 no cree nuevas líneas divisorias en Europa, para lo que es necesario extender los beneficios de la cooperación económica y política a los vecinos (BISCOP, 2004).

En esa línea, en julio de 2004, la UE lanzó su primera misión civil PESD en el espacio postsoviético, EUJUST Themis en Georgia. Ese país llevaba solamente un mes participando en la PEV, por lo que no existía un Plan de Acción, así que el lanzamiento de esa misión se interpretó como un mensaje político de apoyo al nuevo Gobierno de Mijail Saakashvili tras la «Revolución de las Rosas» de noviembre de 2003.

El objetivo de Themis era el asistir al Gobierno georgiano en la elaboración de una estrategia global de reforma del sistema judicial, en tres fases: trabajar con las autoridades locales para evaluar los progresos y necesidades; diseñar una estrategia de reforma; y planear su implementación. La misión finalizó en julio de 2005. ▷

Sin embargo, y aunque se llegó a plantear, la UE no alcanzó un acuerdo para lanzar una misión PESD de vigilancia de las fronteras de Georgia con sus regiones separatistas de Abjasia y Osetia del Sur, a pesar de las peticiones de Tiflis en ese sentido. Una iniciativa al respecto fue vetada por Grecia en abril de 2007 (probablemente por influencia rusa), por lo que la Unión tenía una presencia limitada en la zona cuando estalló el conflicto en el verano de 2008 (Huff, 2011).

A pesar de ello, la UE se puso al frente de la mediación internacional para parar la guerra de los cinco días (8-12 de agosto) entre Rusia y Georgia, y fue el único actor que monitorizó *in situ* el alto el fuego, negociado por el presidente francés Nicolás Sarkozy, que ejercía la presidencia semestral rotatoria del Consejo Europeo.

En Moldavia, la UE lanzó en noviembre de 2005 la misión «EU Border Assistance Mission (EUBAM) to Moldova and Ukraine», que tiene la peculiaridad de que es íntegramente gestionada y financiada por la Comisión Europea. Su objetivo era proporcionar consejo y adiestramiento a las autoridades moldavas y ucranianas para establecer un acuerdo internacional de control aduanero y un mecanismo efectivo de monitorización de las fronteras, contando con unos 200 efectivos.

En todo caso, EUBAM tenía una importante dimensión política, ya que se considera parte del esfuerzo de la UE por resolver el conflicto del Transdniéster. Por ello, el jefe de la misión fue nombrado también asesor del representante especial de la UE para Moldavia, y ha centrado sus esfuerzos en combatir el contrabando y los tráfico ilícitos a través de la frontera, que son precisamente una de las principales fuentes de financiación del Gobierno separatista de Tiraspol.

Como resultado, las conversaciones sobre el conflicto en formato 2+5 (Moldavia/Transdniéster y UE/Rusia/Ucrania/EEUU/OSCE) se interrumpieron entre 2006 y 2012, y el Transdniéster se ha volcado aún más hacia Rusia, además de votar su independencia en referéndum en septiembre de 2006.

### **3.3. La PESD en el espacio postsoviético a partir de 2009**

La guerra entre Rusia y Georgia representó el nadir de las relaciones de la Federación con Occidente, pero a su vez evidenció que era necesario un cambio de rumbo. El advenimiento en EEUU de la Administración Obama en enero de 2009, con la puesta a cero de las relaciones con Rusia, se materializó en eventos como la modificación del escudo antimisiles, la reactivación del Consejo OTAN-Rusia en noviembre de 2010, y la celebración en diciembre de ese mismo año de la Cumbre de Astana de la OSCE a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, por primera vez desde 1999.

A ello también contribuyó la llegada al Kremlin de Dimitri Medvedev, con una actitud más conciliadora que la de su predecesor Putin. El gran proyecto de Medvedev era el de la modernización de las vetustas estructuras socioeconómicas del país, lo que en el caso de las relaciones con la Unión se plasmó en la firma, durante la cumbre bilateral de mayo de 2010 en Rostov del Don, de la «Asociación para la Modernización», marco flexible para promover las reformas, mejorar el crecimiento económico, aumentar la competitividad, y complementar la asociación estratégica UE-Rusia.

En lo relativo a los restantes países, la UE lanzó en el Consejo Europeo de 2009 en Praga una nueva iniciativa, la «Asociación Oriental» (AO, con Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania), como desarrollo y complemento de las relaciones bilaterales y para seguir fomentando la estabilidad y la confianza multilateral.

Los proyectos de colaboración se enmarcan en cuatro plataformas temáticas, de las que sólo una, la de seguridad energética, tiene alguna relación con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD, nueva denominación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009). Se debería haber contemplado una plataforma de seguridad más general, que abordase también la posible aportación de las capacidades de esas naciones a la PESD/PCSD en áreas de interés común. ▷

Además, las plataformas temáticas no coinciden con los espacios comunes con Rusia, y los programas de cooperación en el vecindario común no se coordinaron con Moscú, lo que hubiese ayudado a eliminar malentendidos. De hecho, Rusia manifestó, a través de su embajador en la UE, no estar en contra de la AO, siempre que no contribuyese a crear nuevas divisiones o tensiones artificiales (planteando la disyuntiva «o con nosotros o con Rusia»), que es exactamente lo que ocurrió finalmente en 2013.

Aparte de ese pecado original, la AO es una combinación de la PEV bilateral al más alto nivel, que era el alcanzado con Ucrania durante la presidencia de Yushenko, con una intensificación de la cooperación regional en el tramo multilateral. El tramo bilateral busca la asociación política y la integración económica por medio de los «Acuerdos de Asociación», las «Áreas de Libre Comercio» (DCFTA, Deep and Comprehensive Free Trade Area), y la liberalización de visados.

Los Acuerdos de Asociación son jurídicamente vinculantes y cuentan con un sistema de seguimiento y evaluación de los progresos, lo que facilita su implementación. Las negociaciones de la UE con Ucrania comenzaron en 2007, antes del nacimiento de la AO, mientras que con Moldavia se iniciaron en enero de 2010, y con los tres países del Cáucaso Sur en julio del mismo año (Bielorrusia, como de costumbre, fue excluida).

#### *La PCSD en el espacio postsoviético a partir de 2009*

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 la UE se dotó de nuevas y potentes herramientas para potenciar su acción exterior, pero los resultados en el espacio postsoviético han sido limitados, al menos hasta la crisis de Ucrania.

El papel más relevante ha sido el jugado por la misión EUMM Georgia, lanzada el 1 de octubre de 2008 para lograr la estabilización, normalización e incremento de la confianza mutua entre Tiflis y Osetia del Sur (Whitman y Wolff, 2010).

En la operación participan 200 efectivos de 24 Estados miembros, que operan en el lado georgiano de la frontera por no tener autorización para entrar en la zona secesionista.

En todo caso, en Georgia se han puesto de nuevo de manifiesto las dificultades de la UE para utilizar todas sus herramientas bajo un enfoque global, ya que la EUMM y el «Mecanismo de Prevención de Incidentes y Respuesta» (IPRM, por sus siglas en inglés), lideradas por el Consejo, han solapado sus funciones con el Representante Especial de la Unión en la zona y con las actividades de la Comisión en el marco de la PEV.

#### **4. Crisis en Ucrania, conclusiones y perspectivas**

Todo el proceso estudiado hasta ahora, relativo a la PESC de la UE en su vecindario oriental, se ha visto sacudido por la crisis de Ucrania, cuyo detonante fue la decisión del presidente Yanukovich de no firmar el Acuerdo de Asociación con la UE durante la Cumbre de la Asociación Oriental en Vilnius (Lituania) los días 28 y 29 de noviembre de 2013.

##### **4.1. Implicaciones de la crisis de Ucrania para la PESC en el vecindario oriental**

En lo relativo al objeto de estudio, la principal consecuencia del conflicto es la profunda crisis en las relaciones entre la UE y Rusia, a un nivel sin precedentes desde la desaparición de la URSS. Y esto ha ocurrido porque Alemania y Francia han abandonado su tradicional función moderadora de las posiciones contrarias a Rusia de los socios más orientales de la Unión, y han decidido actuar coordinadamente con EEUU en la condena de todo lo que Moscú hiciera, tanto por acción como por omisión.

Se puede considerar que el principal desencadenante de la actual crisis fue la posición maximalista de la UE ante la Cumbre de Vilnius, recurriendo al ya mencionado «o con nosotros o con ▷

Rusia», que dejó a los países de la Asociación Oriental ante un inextricable nudo gordiano, ya que la realidad geopolítica de la zona hace que el precio a pagar por romper los vínculos con Moscú sea inasumible para la mayoría ellos, por muchos deseos que tengan de aproximarse a la UE.

El resultado es que en lugar de Ucrania unida, con un Gobierno de concentración nacional, y negociando con la UE y con Rusia los mejores términos posibles para el Acuerdo de Asociación, tenemos a día de hoy una Ucrania que ha perdido Crimea, con una revolución en las regiones surorientales, y arruinada económicamente.

Eso sí, Bruselas ha logrado que las nuevas autoridades firmen el acuerdo rechazado en noviembre de 2013. Se trata de una victoria pírrica, que puede satisfacer a los países bálticos y a Polonia, o proporcionar un nuevo *Lebensraum* (espacio vital) a Alemania para sus exportaciones, pero que amenaza con destruir la incipiente recuperación de la zona euro por las sanciones que se están adoptando contra Rusia.

En lo relativo a los otros cinco participantes en la Asociación Oriental, en la Cumbre de Vilnius se consiguió la firma de los Acuerdos de Asociación con Moldavia y Georgia (que a cambio pierden toda esperanza de recuperar sus territorios secesionistas), pero también se verificó la definitiva orientación de Bielorrusia y Armenia hacia la unión aduanera con Rusia, y el desinterés de Azerbaiyán de firmar ese tipo de acuerdo, por querer centrarse exclusivamente en la cuestión de la energía.

#### 4.2. Conclusiones y perspectivas

En relación con la situación geopolítica del espacio postsoviético, y en particular de los conflictos congelados, cabe destacar que Rusia se vio obligada a intervenir en solitario en los mismos, dada la falta de capacidad y/o interés en la época de los restantes actores de la región euroasiática. Además, el objetivo principal fue el detener la violencia, por lo que Moscú priorizó el alcanzar acuerdos de alto

el fuego, aunque fueran frágiles, y garantizó su cumplimiento mediante el despliegue de sus tropas.

El problema no radica en esa intervención inicial de Rusia, sino en el hecho de que los conflictos se perpetuaron, y que los múltiples intentos internacionales de mediación han fracasado. De ese modo, la presencia de las tropas de paz rusas en los territorios separatistas se ha convertido en una herramienta de presión, para limitar el acercamiento de Moldavia o Georgia hacia Occidente, y ha creado tensiones conforme la UE ha ido lanzando sus iniciativas en el vecindario oriental.

Las relaciones bilaterales entre la UE y Rusia son clave para lograr un vecindario común estable y próspero. Una actuación concertada de ambos actores daría lugar a un «juego de suma variable» en el que todos ganen; por el contrario, si no se logran armonizar las iniciativas de Bruselas y Moscú, se plantea un «juego de suma cero» en el que los países se ven obligados a elegir una esfera de influencia. A grandes rasgos, se puede afirmar que el primero de los escenarios sería el deseable, mientras que el segundo es en el que nos encontramos en la actualidad.

En el «Concepto de Política Exterior» de 2013, Rusia abogaba por reforzar la asociación estratégica con Europa, una idea ya expresada por el propio Putin en 2012 al afirmar que Rusia es parte inalienable y orgánica de la «Gran Europa», que sus ciudadanos se sienten miembros de la civilización común europea, y que la Federación apoya la visión de un UE fuerte, como la promovida por Alemania y Francia, con la que poder constituir un espacio económico y humano común de Lisboa a Vladivostok.

Del lado de la UE, la relación con Rusia también ha sido prioritaria desde la creación de la PESC, con el establecimiento del programa TACIS, el «Acuerdo de Asociación y Cooperación» de 1994, la «Estrategia Común» de 1997, los «Espacios Comunes» de 2003, y los «Planes de Trabajo» de 2005. En esos documentos se explicita la responsabilidad compartida por la UE y Rusia en el mantenimiento de la seguridad y estabilidad, en especial en el vecindario común. ▷

En general, se puede considerar el año 2003 como el cénit de la relación. A partir de ese momento, y para explicar la degradación de la asociación estratégica hasta la situación actual, hay que considerar dos grupos de factores: los exógenos y los endógenos.

En lo referente a los factores exógenos, destaca la influencia de las Revoluciones de Colores, impulsadas por EEUU en función de sus intereses particulares de alcance global, en ocasiones contraproducentes para la región que nos ocupa. El impacto en Rusia fue muy importante, como lo fue el de la continua expansión de la OTAN hacia sus fronteras, perpetuando las líneas divisorias y los distintos niveles de seguridad que Moscú buscaba evitar, la declaración unilateral de independencia de Kosovo en 2008, o los planes de despliegue de un escudo antimisiles en Europa.

En lo referente a los factores endógenos, la ampliación de la UE en 2004 dinamitó la cooperación con Rusia, dadas las diferencias de percepción entre los países de la «Vieja Europa» y los nuevos miembros orientales. Por otra parte, el diseño de la PEV fue inadecuado para el espacio postsoviético, y en 2009 la nueva AO no tuvo en cuenta a Rusia y sus «Plataformas Temáticas» no se hicieron coincidir con los «Espacios Comunes» de 2003.

En septiembre de 2012, el Subsecretario de Estado Philip Gordon realizó unas declaraciones en las que se sintetizan muchas de las claves de la actual crisis: «Ni hemos pedido ni pediremos a Ucrania que elija entre Oeste y Este, entre Estados Unidos y Rusia. Esa es una falsa elección que ignora la geografía e historia de Ucrania. En su lugar, queremos una Ucrania fuerte y estable que logre su propio objetivo de integración en Europa y disfrute de unas relaciones más próximas con todos sus vecinos».

Precisamente esa decisión drástica fue la que Bruselas planteó a los participantes en la AO ante la Cumbre de Vilnius. El resultado ha sido la ruptura de Eurasia en dos bloques, y la reactivación de conflictos congelados allí dónde las diferentes etnias, comunidades nacionales o regiones no estén de acuerdo sobre el rumbo a seguir, como ocurre

en el Transdniéster o en el sureste de Ucrania. Tanto la UE como Rusia pierden con el enfrentamiento, pero con la diferencia de que Moscú puede reorientar su eje hacia el Asia-Pacífico, mientras que Bruselas tiene más dificultades para encontrar socios alternativos del peso estratégico de Rusia.

El escenario alternativo, aunque en la actualidad pertenezca al género de la política-ficción por la crisis de Ucrania, sería que el proceso integrador liderado por Rusia en el espacio postsoviético, con la entrada en vigor de la Unión Euroasiática el 1 de enero de 2015, se hubiese armonizado en todo lo posible con el modelo de la UE, de modo que los países del vecindario común pudiesen beneficiarse de una relación no mutuamente excluyente con Bruselas y Moscú.

En el ámbito de la PCSD, se podría haber abierto a Rusia la integración en operaciones de interés común, estableciendo los mecanismos formales de cooperación; identificar las carencias de capacidades militares de la UE que podrían ser cubiertas por las Fuerzas Armadas rusas; o abrir a Moscú la participación en los «grupos de pioneros» de desarrollo de esas capacidades. Todo ese marco de cooperación se podría poner a prueba en la resolución de los conflictos congelados, así como en la proyección de estabilidad a zonas vecinas como el norte de África o el Oriente Próximo.

## Bibliografía

- [1] BISCOP, S. (2004). «The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security», *Sécurité & Stratégie*, nº 82. Disponible en: <http://www.politologischinstituut.be/PE2004/documents/6Biscop.pdf> [Recuperado el 20 de enero de 2015].
- [2] BLANC, A. (2004). *Conflictos territoriales, étnicos y nacionales en los estados surgidos de la antigua Unión Soviética*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- [3] EMERSON, M. (2005). «EU-Russia: Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy», *CEPS Policy Brief*, nº 71. Disponible en: [http://aei.pitt.edu/6615/1/1224\\_71.pdf](http://aei.pitt.edu/6615/1/1224_71.pdf) [Recuperado el 20 de enero de 2015]. ▷

- [4] FELHENG AUER, T. (1999). *Ukraine, Russia and the Black Sea Fleet accords*. Princeton University. Disponible en: [www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a360381.pdf](http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a360381.pdf) [Recuperado el 20 de enero de 2015].
- [5] GARNETT, S.W. (1995). «Ukraine's decision to join the NPT». *Arms Control Today*, vol. 25, nº 1, pp. 7-12.
- [6] HOFFMAN, M. (2008). *The European Security and Defense architecture and the Russian Federation*. Munich: GRIN Verlag.
- [7] HUFF, A. (2011). «The role of EU defence policy in the Eastern neighborhood», *EUISS Occasional Paper*, nº 91. Disponible en: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op91-The\\_role\\_of\\_EU\\_defence\\_policy\\_in\\_the\\_Eastern\\_neighbourhood.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op91-The_role_of_EU_defence_policy_in_the_Eastern_neighbourhood.pdf) [Recuperado el 20 de enero de 2015].
- [8] KING, C. (2001). «The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia's Unrecognized States», *World Politics*, nº 53, pp. 524-552.
- [9] KUBICEK, P. (2009). «The Commonwealth of Independent States: an example of failed regionalism», *Review of International Studies*, vol. 35. Cambridge University Press, pp. 237-256.
- [10] MARK, D. E. (1997). «Eurasia Letter: Russia and the New Transcaucasus», *Foreign Policy*, nº 105, pp. 141-159.
- [11] MILLER, N. W. (2009). «Nagorno Karabakh: A war without peace», en *Stopping Wars and making peace: Studies in International intervention*. Leiden: Koninklijke.
- [12] MITCHELL, L. (2004). «Georgia's Rose Revolution», *United States Peace Institute Special Report*, nº 165. Disponible en: <http://www.usip.org/sites/default/files/sr167.pdf> [Recuperado el 20 de enero de 2015].
- [13] MORALES, J. (2009). «Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas», *Documento de Trabajo OPEX*, nº 39, Fundación Alternativas. Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/las-relaciones-de-rusia-con-la-union-europea-desafios-y-propuestas> [Recuperado el 20 de enero de 2015].
- [14] NEUMMAN, I. B. (2001). «Regionalization and democratic consolidation», en *Democratic consolidation in Central Europe, vol. II*, Oxford: University Press.
- [15] POPESCU, N. (2005). «The EU in Moldova-Setting conflicts in the neighbourhood», *European Union Institute for Security Studies Occasional Paper*, nº 60. Disponible en: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ60.pdf> [Recuperado el 20 de enero de 2015].
- [16] RUIZ, F. (2011). «El Gran Cáucaso: Nagorno-Karabaj», en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- [17] SAMOKHVALOV, V. (2007). «Relations in the Ukraine-Russia-EU triangle: "zero-sum game" or not?». *EUISS Occasional Paper*. nº 68. Disponible en: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ68.pdf> [Recuperado el 20 de enero de 2015].
- [18] SHAW, M. M. (1997). «Peoples, Territorialism and Boundaries», *European Journal on International Law*, pp. 491-507. Disponible en: <http://ejil.oxfordjournals.org/content/8/3/478.full.pdf> [Recuperado el 20 de enero de 2015].
- [19] SHERR, J. (1999). «Russia-Ukraine Rapprochement? The Black Sea Accords», *Survival*, vol. 39, nº 3, pp. 33-50.
- [20] SCHRODER, G. (2005). *Speech on the 41st Munich Conference on Security Policy*. Disponible en: <http://www.worldsecuritynetwork.com/NATO-UN/Schroeder-Gerhard/Speech-on-the-41st-Munich-Conference-on-Security-PolicyGerman-Federal-Chancellor-Gerhard-Schroeder> [Recuperado el 20 de enero de 2015].
- [21] VOZZHENIKOV, A.V. y ALKHLAYEV, Sh. M. (2007). «The evolution of CIS military-political cooperation», *Military Thought*, vol. 16, nº 1, pp. 136-145.
- [22] WEINSTEIN, A. (2007). «Russia phoenix: the Collective Treaty Security Organization», *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, nº 167.
- [23] WHITMAN, R. y WOLFF, S. (2010). «The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications», *International Affairs*, vol. 86, nº 1. Disponible en: <http://www.stefanwolff.com/publications/the-eu-as-a-conflict-manager> [Recuperado el 20 de enero de 2015].

*Juan José Otamendi García-Jalón\**

## **EFFECTOS DEL VETO RUSO EN LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS**

Las exportaciones españolas a Rusia, que habían ido ganando importancia desde 1993, han experimentado un retroceso en 2013 y 2014, en gran medida debido a las sanciones rusas a los productos agroalimentarios procedentes de países que, a su vez, habían sancionado a Rusia por su actuación en Crimea. Para el caso de España, los productos afectados representaron en 2013 el 0,14 por 100 del total de sus exportaciones. El estudio analiza cuáles son los subsectores afectados y su comportamiento exportador después del veto. A tenor de los datos, muchos de estos han sido capaces de encontrar otras salidas para sus productos, mientras que el resto ha experimentado una caída mayor a la que sería explicada por el veto ruso, lo que nos lleva a pensar que detrás de la caída de sus exportaciones hay otras razones.

**Palabras clave:** comercio exterior, balanza agroalimentaria, sanciones comerciales, Rusia.

**Clasificación JEL:** F14, F51, Q17.

### **1. Introducción**

Tras la desintegración de la URSS en 1991 y la aparición de Rusia como país independiente, las exportaciones españolas a este país experimentan un fuerte aumento, hasta el punto de terminar convirtiéndose en el 16º destino de nuestras exportaciones en los años 2007, 2011 y 2012, con una cuota de mercado para los productos españoles del 1,2 por 100 del total de las importaciones rusas en los últimos años (menor que la cuota mundial de las exportaciones españolas, 1,6 por 100 en 2012), lo que nos convertía en su 21º suministrador.

En agosto de 2014, la Unión Europea tomó una serie de medidas motivadas por la actuación rusa en Crimea, que tuvieron respuesta en forma de prohibición a la entrada al territorio ruso de productos

agrícolas, alimentos y materias primas originarios de los países que se unieron a la política de sanciones europea.

El objeto de este artículo es ver el efecto que han tenido estas prohibiciones en nuestras exportaciones. Para ello se examinará la evolución del comercio por sectores y subsectores hasta las sanciones y después de las mismas, para ver los efectos que han tenido en el sector agroalimentario, el efecto comparado en otros países de la UE y las medidas de compensación adoptadas.

### **2. Evolución de las exportaciones españolas a Rusia hasta las sanciones**

Tras la disolución de la Unión Soviética en diciembre de 1991, España reconoció oficialmente a la Federación Rusa (27/12/1991). Para 1992, en las estadísticas aparece comercio tanto con la URSS como con Rusia, con lo que no puede ▷

\* Técnico Comercial y Economista del Estado.

Versión de mayo de 2015.

CUADRO 1  
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS A RUSIA

Año	Exportaciones españolas a Rusia (mill. euros)	TVA exportaciones a Rusia	Exportaciones españolas totales (mill. euros)	TVA exportaciones españolas	Porcentaje exportaciones españolas con destino Rusia	Ranking Rusia como mercado destino	Cuota española en total de importaciones rusas	Ranking España como suministrador de Rusia
1993.....	228	nd	46.606	16,5	0,2	nd	0,9	28
1994.....	235	3,0	58.578	25,7	0,3	nd	1,0	32
1995.....	309	31,4	69.962	19,4	0,4	33	0,9	30
1996.....	451	45,8	78.212	11,8	0,6	25	1,0	24
1997.....	729	61,7	93.419	19,4	0,8	19	1,1	23
1998.....	618	-15,2	99.849	6,9	0,6	22	1,3	22
1999.....	394	-36,2	104.789	4,9	0,4	33	1,2	22
2000.....	578	46,6	124.177	18,5	0,5	30	1,1	20
2001.....	744	28,8	129.771	4,5	0,6	23	1,2	21
2002.....	795	6,8	133.268	2,7	0,6	23	1,4	21
2003.....	819	3,0	138.119	3,6	0,6	23	1,2	20
2004.....	905	10,5	146.925	6,4	0,6	21	1,1	20
2005.....	1.098	21,3	155.005	5,5	0,7	21	1,1	23
2006.....	1.514	37,8	170.439	10,0	0,9	17	1,3	22
2007.....	2.093	38,3	185.023	8,6	1,1	16	1,3	22
2008.....	2.837	35,5	189.228	2,3	1,5	11	1,4	21
2009.....	1.476	-48,0	159.890	-15,5	0,9	17	1,6	23
2010.....	1.991	34,9	186.780	16,8	1,1	17	1,3	24
2011.....	2.526	26,9	215.230	15,2	1,2	16	1,2	24
2012.....	2.951	16,8	226.115	5,1	1,3	16	1,2	21
2013.....	2.813	-4,7	235.814	4,3	1,2	17	1,3	21
2014*.....	2.549	-9,4	240.035	1,8	1,1	18	nd	nd

\* Datos provisionales.

nd: no disponible.

TVA: tasa de variación anual.

Fuente: elaboración propia con datos de DataComex y OMC (cuota española en el total de las importaciones rusas y ranking de España como suministrador de Rusia).

determinarse con exactitud (como en los años anteriores) las exportaciones totales a Rusia, algo que sólo se puede hacer a partir de 1993, cuando la URSS ya no aparece. De ese año hasta la actualidad, las exportaciones españolas a Rusia y su tasa de variación se recogen en el Cuadro 1, junto con otros indicadores como las exportaciones totales y su tasa de variación, el porcentaje de exportaciones españolas con destino a Rusia, el *ranking* de Rusia como mercado de destino, la cuota española en importaciones rusas y el *ranking* de España como suministrador de Rusia.

Desde el punto de vista del marco legal de las relaciones comerciales, en un primer momento se rigieron por un acuerdo de 1990, de los llamados de «segunda generación», firmado por la entonces todavía Comunidad Europea con la URSS, un Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica<sup>1</sup> que le concedía la cláusula de Nación Más Favorecida y un calendario de reducción de las restricciones

cuantitativas para 1995<sup>2</sup>. Posteriormente, en 1994 se firmó el Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC), que entró en vigor en 1997 y que ha regulado no sólo las relaciones económicas (uno de los principales objetivos de dicho acuerdo es la promoción del comercio y la inversión entre las partes) sino también las políticas. Un nuevo acuerdo se empezó a negociar en 2008, pero tras varias interrupciones, todavía no se ha llegado a concluir. El acuerdo en vigor permite que Rusia se beneficie del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) comunitario que permite el acceso al mercado comunitario en condiciones preferenciales a los productos provenientes de países en vías de desarrollo (PVD).

Resulta de especial importancia el hecho de que, más de diecinueve años de haber solicitado su adhesión, el 22 de agosto de 2012 la Federación ▷

<sup>2</sup> Antes de este acuerdo de 1990, la CEE no tenía ningún acuerdo formal con la URSS. Como este país, al contrario que otros países del Este, no fue nunca miembro del GATT, se le aplicaba el régimen de comercio menos preferencial de todos, el reservado a países con comercio de Estado.

<sup>1</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/july/tradoc\\_139580.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/july/tradoc_139580.pdf)

Rusia se convirtió en el 156º miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde la incorporación de China en 2001, Rusia era la única gran economía del mundo que no formaba parte de la OMC. Como consecuencia de su adhesión, la Federación Rusa asumió el compromiso de adoptar la normativa de esta organización. Entre los aspectos más relevantes que ello implica, cabe destacar que el arancel máximo que el país podrá aplicar será, en promedio, de 7,8 por 100, frente al 10 por 100 vigente en 2011. El arancel aplicado será igual al consolidado a partir de la adhesión para más de un tercio de los productos, en tanto que un cuarto de los recortes será efectivo al cabo de tres años. Los períodos de aplicación más largos corresponden a aves de corral (8 años) y vehículos de motor, helicópteros y aeronaves civiles (7 años). Algunos productos agropecuarios estarán sujetos a aranceles específicos (azúcar) y otros a contingentes arancelarios (carnes bovinas y porcinas, entre otros).

Sin embargo, tal y como señala la Unión Europea, Rusia no está respetando todos los compromisos adquiridos, aún antes de la imposición de las sanciones<sup>3</sup>. De hecho, la prohibición de importación de carne de cerdo introducida en febrero de 2014 fue recurrida por la Comisión Europea ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC<sup>4</sup>.

Entre 1994 y 2014, las exportaciones españolas se multiplican por 10, al pasar de los 235 millones de 1994 a los 2.549 de 2014. El máximo se alcanzó en 2012, con 2.951 millones de euros, y después cayó un 4,7 por 100 en 2013, hasta los 2.813 millones y otro 9,4 por 100 adicional en 2014.

En estos 21 años, las tasas de variación de las exportaciones españolas a Rusia han sido de dos dígitos excepto en 2002-2003 y en los dos últimos años. De estas 17 observaciones de dos dígitos, 14 han sido de signo positivo y tres de signo negativo. Estas tasas de variación son muy superiores a las tasas de variación de las exportaciones españolas totales, y como se puede observar en el Gráfico 1,

parecen más influidas por las oscilaciones del producto interior bruto ruso, que por la constante depreciación del rublo frente al euro, que no parece haber jugado un papel relevante.

A lo largo de este tiempo, las exportaciones españolas a Rusia han pasado de ser el 0,2 por 100 del total de nuestras exportaciones en 1993 a representar el 1,1 por 100 en 2014, aunque la cifra más alta fue el 1,5 por 100 alcanzado en 2008. En 2013, antes de las sanciones, llegaron a suponer el 1,2 por 100. Esto supone que Rusia ha pasado de ser nuestro 33º cliente en 1995 al 18º en 2014, llegando a ser el 11º en 2008. Desde el punto de vista ruso, España fue en 2014 su 21º proveedor (28º en 1993 y el 32º en 1994, según los datos de la Organización Mundial de Comercio). El mejor puesto en este *ranking* ha sido el 20º, lo que sucedió en 2000, 2003 y 2004. La cuota española en el total de las importaciones rusas fue del 1,6 por 100 en 2009, pero hay que tener en cuenta que ese año fue atípico: nuestras exportaciones a Rusia cayeron un 48 por 100 pero la de otros suministradores cayeron todavía más.

Si comparamos la composición de nuestras exportaciones a Rusia en 1995 y en 2013 vemos la evolución que se ha producido. Todos los sectores han aumentado considerablemente sus exportaciones, especialmente el sector del automóvil y el de los productos químicos. El sector agroalimentario, a pesar de ser todavía el más relevante, ha perdido la mitad de su peso en estos 20 años.

### 3. Las sanciones europeas y la respuesta rusa

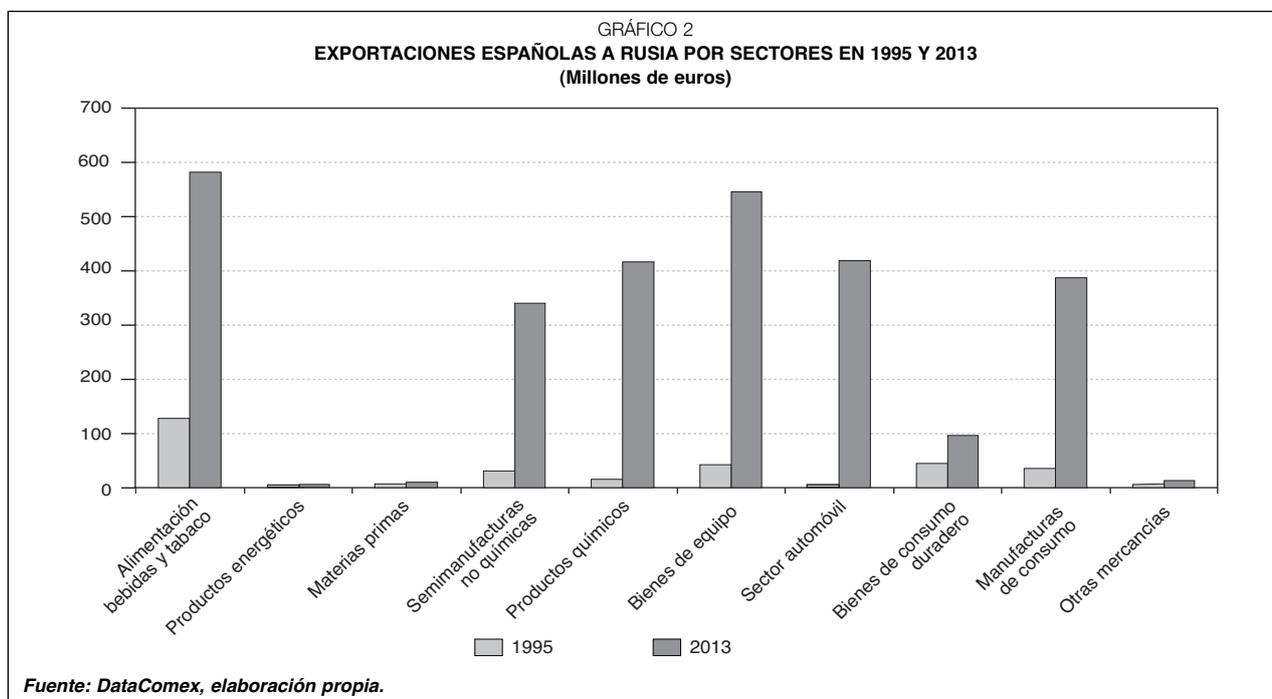
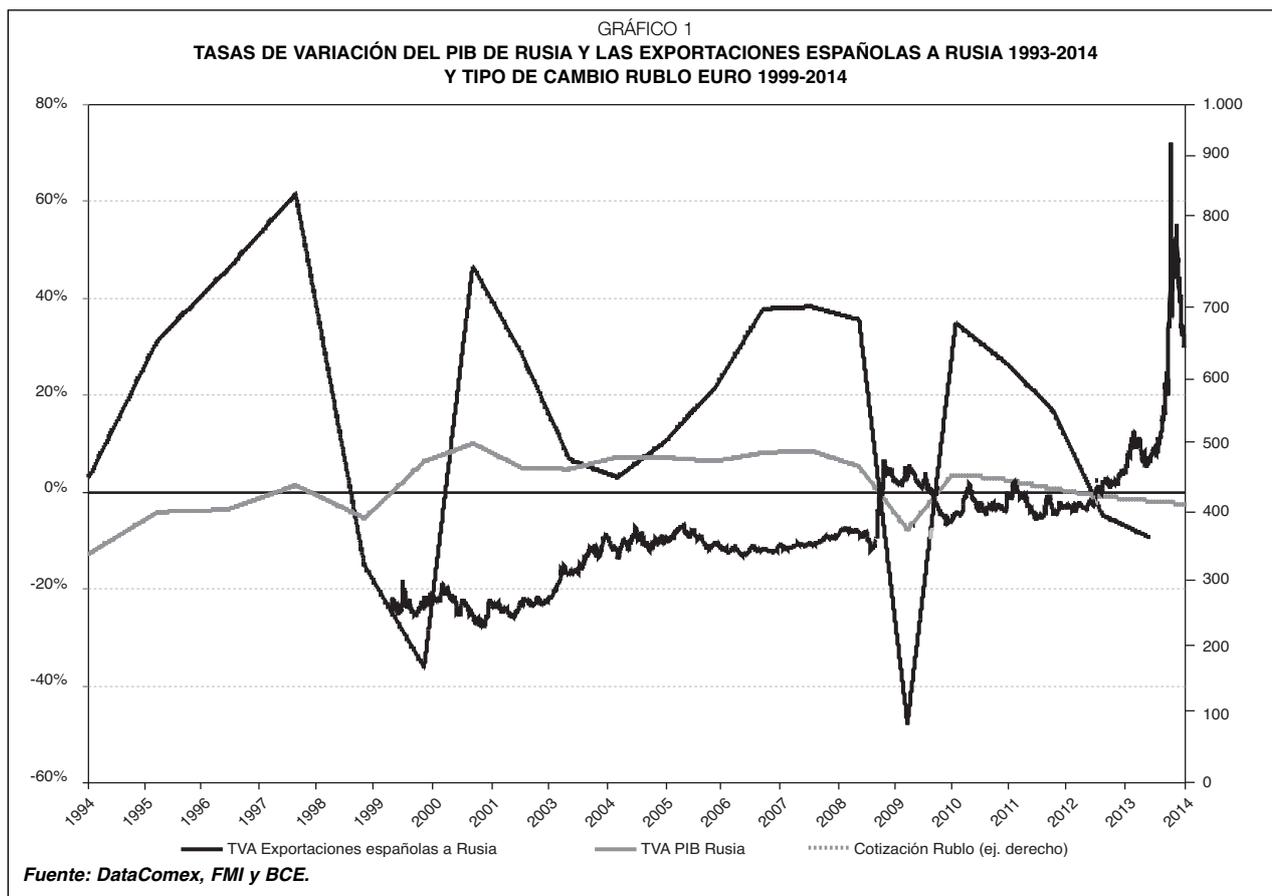
El 29 de julio de 2014 la Unión Europea acordó imponer a Rusia sanciones económicas que afectan a su industria petrolera y de defensa, productos de doble uso y tecnologías sensibles<sup>5</sup>, debido a las actividades rusas en la crisis de Crimea.

En concreto, las sanciones prohíben a los ciudadanos y empresas de la UE comprar o vender ▷

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>

<sup>4</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1057>

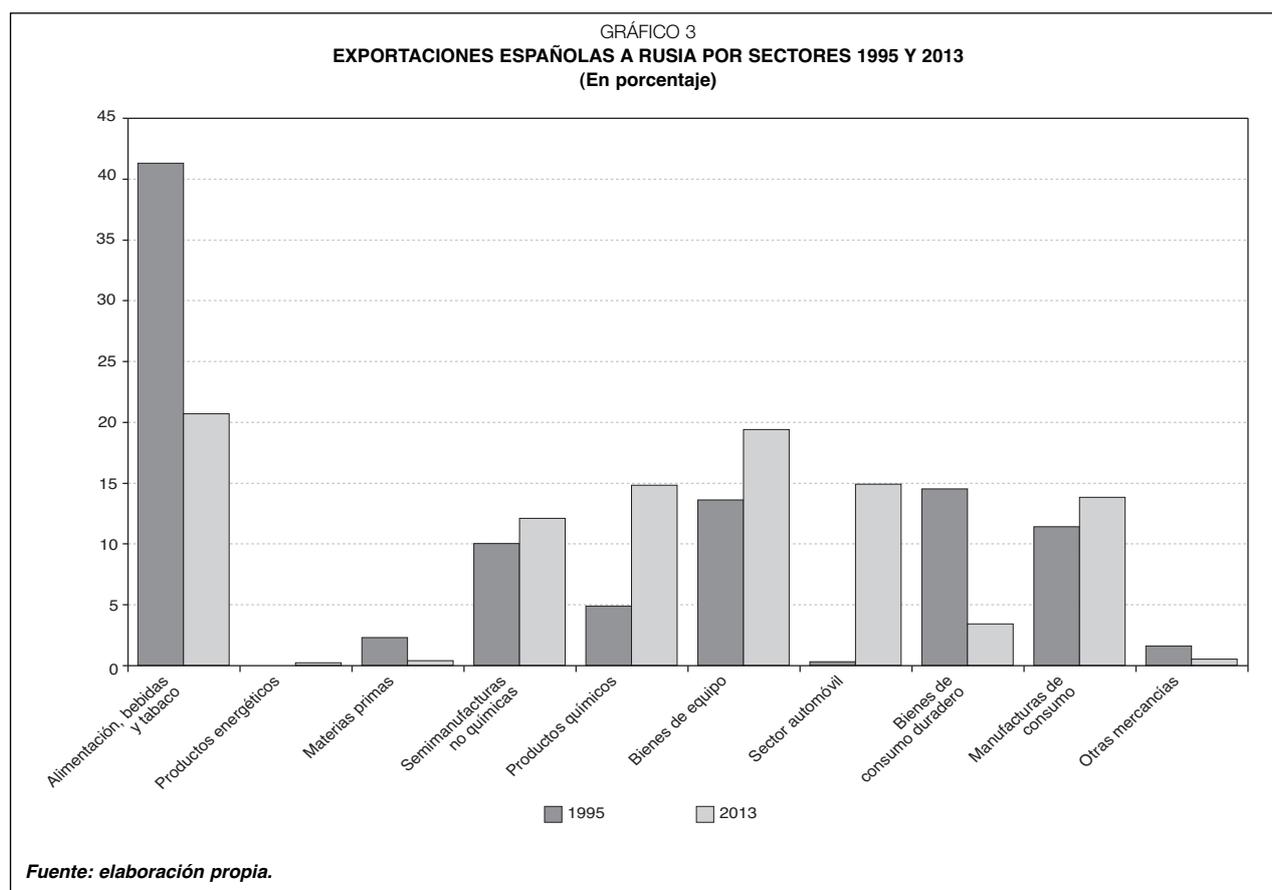
<sup>5</sup> <http://www.boe.es/doue/2014/229/L00001-00011.pdf>



nuevos bonos, acciones o instrumentos financieros similares, con un vencimiento superior a 90 días, emitidos por los bancos estatales rusos.

Además, las sanciones limitan la exportación de equipos para la exploración de petróleo en aguas profundas, la exploración de la plataforma del ▷

GRÁFICO 3  
EXPORTACIONES ESPAÑOLAS A RUSIA POR SECTORES 1995 Y 2013  
(En porcentaje)



Ártico y la producción de petróleo, así como para proyectos relacionados con el petróleo de esquisto.

También se prohibieron nuevos contratos de venta de armas a Rusia y de exportación de maquinaria, de dispositivos electrónicos y de otros productos civiles de posible uso militar. Además, ese mismo martes 29 de julio, los embajadores ante la UE acordaron extender la lista de sanciones impuestas a Rusia a otros cuatro empresarios, hombres de negocios cercanos a los dirigentes rusos, a los que se prohibiría la entrada en los países de la UE y cuyos activos serían congelados, y a cuatro entidades jurídicas, entre ellas a un banco. Las sanciones fueron publicadas el 31 de julio y entraron en vigor el 1 de agosto. Posteriormente se ampliaron en septiembre y otra vez en febrero de 2015, cuando la UE aumentó su lista de sancionados hasta las 151 personas y 37 entidades actuales.

La respuesta rusa fue inmediata, ya que se produjo al día siguiente, adoptando la forma de un decreto «sobre la aplicación de determinadas medidas económicas especiales para garantizar la

seguridad de la Federación de Rusia» que prohíbe, a partir de ese miércoles 6 de agosto de 2014, la entrada al territorio ruso de productos agrícolas, alimentos y materias primas originarios de los Estados que «han decidido imponer sanciones económicas contra las personas jurídicas y/o físicas rusas o se han unido a esta decisión». De este modo, Rusia cierra su mercado a los productos de EEUU, la UE, Noruega, Australia y Canadá. Está previsto que las medidas tengan una vigencia de un año.

Habría que señalar que uno de los productos afectados, la carne de porcino, ya tenía prohibida la entrada con anterioridad. En efecto, en febrero de 2014, Rusia cerró su mercado a las exportaciones europeas de cerdos, carne de porcino y algunos productos derivados, basándose en cuatro casos aislados de gripe porcina africana en jabalíes en las fronteras de Lituania y Polonia con Bielorrusia. Además, ya en 2013 se introdujeron fuertes restricciones, como veremos más adelante. ▷

#### 4. Evolución del comercio español desde las sanciones

El veto entró en vigor el 6 de agosto (excepto para la carne de cerdo, que ya sufría una prohibición desde marzo), por lo que a la hora de hacer la comparación entre los años 2013 y 2014 hay que tener en cuenta que sólo afecta a 5 meses de ese último año.

En el Cuadro 2 vemos cómo el sector agroalimentario (el de mayor peso en 2013) cayó un 27,6 por 100 interanual, aunque la caída del total de sectores ha sido menor, -9,4 por 100, gracias al comportamiento positivo de otras partidas, como la de bienes de equipo (17,8 por 100) o la de productos químicos (12,8 por 100). Habría que destacar la fuerte disminución también del sector del automóvil, -50,6 por 100, pero ello no se ha debido al veto, ya que esta partida no estaba afectada, sino más bien a cuestiones domésticas rusas (la caída de la producción rusa rozó el 60 por 100 en 2014, y marcas como Seat o General Motors han decidido recientemente abandonar el mercado ruso).

Sin embargo, para observar los efectos del veto hay que centrarse únicamente en las partidas afectadas por él y en el periodo desde su aplicación hasta los últimos datos disponibles, es decir desde agosto 2014 a febrero 2015, y compararlo con un periodo similar (periodo de control) en el pasado, es decir, de agosto 2013 a febrero de 2014, tal y como se hace en el Cuadro 3; el cual nos permite ver si la caída de exportaciones de estos productos a Rusia ha sido compensada con el aumento de las exportaciones a otros destinos (bajo el supuesto de que la producción se ha mantenido constante).

Por subsectores, el de carne ha aumentado sus exportaciones en 2,6 por 100 desde que se introdujo el veto hasta la actualidad en comparación con el mismo periodo agosto 2013-febrero 2014. En concreto, la partida de carne bovina ha aumentado sus exportaciones un 16,9 por 100, destacando como nuevo destino Hong-Kong (ver

Anexo), que pasa de no importar prácticamente nada a hacerlo en una cuantía similar a la que se exportaba a Rusia.

Únicamente la partida de carne porcina muestra un ligero retroceso (17 millones de euros) respecto al periodo de control, eso sí, en una cuantía superior a la que se exportaba a Rusia (2,6 millones de euros), aunque hay que tener en cuenta que 2013 ya fue un año malo para las exportaciones de cerdo a Rusia, ya que apenas alcanzaron 1,1 millones de euros. La razón es que, a finales de marzo de 2013, Rusia introdujo unas restricciones en el sector de la carne tras una inspección a 19 establecimientos cárnicos, en la que aseguró haber encontrado motivos serios para dudar de la seguridad alimentaria y los controles veterinarios españoles. Las medidas supusieron una prohibición completa de importación de carne fresca y congelada, productos cárnicos y, más adelante, también pescado congelado y productos lácteos. A lo largo de 2013 se hicieron nuevas inspecciones tras las cuales Rusia fue autorizando algunos establecimientos, especialmente para embutidos, carne fresca y congelada. Posteriormente, en febrero de 2014, se volvió a limitar la importación de carne de cerdo por los casos de peste porcina ya comentados. Por ello, es mejor comparar un periodo anterior, el de agosto de 2012 a febrero de 2013, en el que se exportaron (ver Anexo) 81 millones de euros (frente a los 2,6 en el periodo agosto 2013-febrero 2014). Así, desde la introducción de las sanciones han aumentado las exportaciones un 7,7 por 100, destacando el fuerte aumento de algunos mercados, como Japón, que pasa de 56 millones de euros a 131 millones de euros, Corea del Sur (de 17 a 90 millones de euros), China (de 43 a 80 millones de euros), Filipinas (de 3 a 12 millones), así como la introducción en nuevos mercados como Kirguizistán, Taiwán, Nueva Zelanda o Cuba.

Algo similar sucede con el subsector de pescado, que ha tenido un aumento del 4,6 por 100, aunque algunas de sus partidas (pescado vivo, congelado o en filetes) sí que han tenido una ▷

EFFECTOS DEL VETO RUSO EN LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS

CUADRO 2  
EXPORTACIONES ESPAÑOLAS A RUSIA, TODOS LOS SECTORES, 2013-2014  
(Millones de euros)

Sector económico	Exportaciones		
	2013	2014*	% Variación
<b>Alimentación, bebidas y tabaco</b> .....	<b>581,2</b>	<b>420,9</b>	<b>-27,6</b>
Productos cárnicos .....	111,9	13,1	-88,3
Productos pesqueros .....	13,4	0,4	-96,7
Frutas, hortalizas y legumbres .....	311,5	243,8	-21,7
Aceites y grasas .....	51,1	44,5	-12,9
Azúcar, café y cacao .....	18,6	24,1	29,6
Lácteos y huevos .....	4,3	5,5	28,9
Otros alimentos .....	32,5	47,7	47,1
Bebidas .....	29,7	36,2	21,6
Tabaco .....	8,1	5,4	-33,2
<b>Productos energéticos</b> .....	<b>5,6</b>	<b>6,5</b>	<b>16,5</b>
Petróleo y derivados .....	2,9	4,0	37,6
Gas .....	0,0	0,0	0,0
Carbón y electricidad .....	2,6	2,5	-6,7
<b>Materias primas</b> .....	<b>10,0</b>	<b>10,7</b>	<b>7,4</b>
Animales y vegetales .....	4,9	5,3	7,4
Minerales .....	5,1	5,4	7,5
<b>Semimanufacturas no químicas</b> .....	<b>340,0</b>	<b>313,0</b>	<b>-7,9</b>
Metales no ferrosos .....	12,1	8,8	-27,0
Hierro y acero .....	54,7	39,0	-28,7
Papel .....	28,6	27,9	-2,4
Prod. cerámicos y similares .....	175,6	173,8	-1,0
Otras semimanufacturas .....	69,1	63,5	-8,1
<b>Productos químicos</b> .....	<b>416,3</b>	<b>469,7</b>	<b>12,8</b>
Productos químicos orgánicos .....	13,1	16,3	24,6
Productos químicos inorgánicos .....	5,9	5,9	-1,0
Medicamentos .....	101,0	162,7	61,2
Plásticos .....	110,1	105,4	-4,3
Abonos .....	3,9	4,0	2,4
Colorantes y curtientes .....	59,2	62,0	4,7
Aceites esenciales y perfumados .....	99,2	85,8	-13,6
Otros productos químicos .....	23,8	27,6	16,0
<b>Bienes de equipo</b> .....	<b>545,6</b>	<b>643,0</b>	<b>17,8</b>
Maquinaria para la industria .....	288,5	264,9	-8,2
Maquinaria específica .....	157,7	121,9	-22,7
Maquinaria de uso general .....	130,8	143,1	9,4
Eq. oficina y telecomunicaciones .....	17,0	9,0	-47,3
Maq. Autom. datos y eq. oficina .....	4,6	3,1	-32,4
Equipos telecomunicaciones .....	12,4	5,8	-52,9
Material transporte .....	103,6	187,2	80,6
Ferrovial .....	3,4	105,0	3.026,6
Carretera .....	96,1	60,1	-37,4
Buques .....	0,0	1,4	4.225,0
Aeronaves .....	4,1	20,6	401,6
Otros bienes de equipo .....	136,5	182,0	33,3
Motores .....	1,1	9,7	788,0
Aparatos eléctricos .....	67,4	80,5	19,4
Aparatos de precisión .....	16,5	18,1	9,9
Resto bienes de equipo .....	51,6	73,7	42,8
<b>Sector automóvil</b> .....	<b>418,1</b>	<b>206,4</b>	<b>-50,6</b>
Automóviles y motos .....	210,0	100,2	-52,3
Componentes del automóvil .....	208,2	106,3	-48,9
<b>Bienes de consumo duradero</b> .....	<b>96,3</b>	<b>70,1</b>	<b>-27,2</b>
Electrodomésticos .....	9,4	9,6	1,8
Electrónica de consumo .....	6,2	3,4	-44,9
Muebles .....	61,9	39,6	-36,0
Otros bienes de consumo duradero .....	18,8	17,5	-6,8
<b>Manufacturas de consumo</b> .....	<b>387,1</b>	<b>398,1</b>	<b>2,8</b>
Textiles .....	252,6	280,1	10,9
Confección .....	227,0	256,1	12,8
Calzado .....	41,0	39,4	-3,8
Juguetes .....	21,7	12,9	-40,6
Otras manufacturas de consumo .....	71,9	65,7	-8,6
<b>Otras mercancías</b> .....	<b>13,0</b>	<b>10,7</b>	<b>-17,2</b>
<b>TOTAL</b> .....	<b>2.813,1</b>	<b>2.549,2</b>	<b>-9,4</b>

\* Datos provisionales.

Fuente: S. G de Evaluación de Instrumentos de Política Comercial del Ministerio de Economía y Competitividad, a partir de datos del Departamento de Aduanas e IIEE de la Agencia Tributaria.

**CUADRO 3**  
**EXPORTACIONES ESPAÑOLAS AL MUNDO Y A RUSIA DE LOS PRODUCTOS VETADOS POR RUSIA**  
(En euros)

	Exportaciones					
	Mundo			Rusia		
	Ago 13-Feb 14	Ago 14-Feb 15	% Variación	Ago 13-Feb 14	Ago 14-Feb 15	% Variación
<b>Carne</b> .....	<b>2.308.027.382</b>	<b>2.369.139.102</b>	<b>2,6</b>	<b>8.654.055</b>	<b>393.126</b>	<b>-95,5</b>
0201 Carne de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada.....	219.137.629	222.920.386	1,7	-	-	0,0
0202 Carne de animales de la especie bovina, congelada.....	50.602.403	59.169.873	16,9	5.579.641	-	-100,0
0203 Carne de animales de la especie porcina, fresca, refrig. o cong. ....	1.515.069.622	1.498.805.173	-1,1	2.626.374	-	-100,0
0207 Carne y desp. de gallos, gallinas, patos, gansos, pavos.....	129.930.405	182.917.670	40,8	-	-	0,0
0210 Carne y desp. comest, salados o ensalmuera, secos o ahumados.....	225.749.583	233.421.585	3,4	418.075	390.216	-6,7
1601 00 Embutidos y similares, de carne.....	167.537.739	171.904.415	2,6	29.964	2.910	-90,3
<b>Pescado</b> .....	<b>1.280.478.409</b>	<b>1.338.742.029</b>	<b>4,6</b>	<b>1.667.948</b>	<b>0</b>	<b>-100,0</b>
0301 Peces vivos.....	28.396.204	28.132.825	-0,9	-	-	0,0
0302 Pescado fresco o refrigerado (excepto los de la partida 0304).....	217.614.576	248.492.822	14,2	-	-	0,0
0303 Pescado congelado (excepto los de la partida 0304).....	415.270.285	400.646.851	-3,5	1.071.094	-	-100,0
0304 Filetes y demás carne de pescado, frescos, refrigerados o congelados .	141.254.653	133.484.531	-5,5	108.532	-	-100,0
0305 Pescado seco, salado o en salmuera.....	40.581.221	45.106.571	11,2	-	-	0,0
0306 Crustáceos.....	185.413.609	187.140.802	0,9	-	-	0,0
0307 Moluscos.....	250.647.281	293.302.520	17,0	488.323	-	-100,0
0308 Invertebrados acuáticos, excepto los crustáceos y moluscos.....	1.300.581	2.435.107	87,2	-	-	0,0
<b>Lácteos</b> .....	<b>496.604.056</b>	<b>514.327.801</b>	<b>3,6</b>	<b>3.761</b>	<b>123.324</b>	<b>3.178,8</b>
0401 Leche y nata (crema), sin concentrar.....	124.811.215	125.943.564	0,9	-	-	0,0
0402 Leche y nata (crema), concentradas.....	46.274.589	45.644.973	-1,4	-	-	0,0
0403 Suero de mantequilla, nata, cuajada, yogur, kéfir.....	75.521.690	82.792.341	9,6	-	11	0,0
0404 Lactosuero.....	30.059.007	24.684.775	-17,9	-	-	0,0
0405 Mantequilla (manteca) y demás materias grasas de la leche.....	38.717.976	30.595.267	-21,0	-	-	0,0
0406 Quesos y requesón.....	181.219.579	204.666.882	12,9	3.761	123.313	3.178,5
<b>Legumbre, hortaliza</b> .....	<b>2.949.316.271</b>	<b>2.936.659.916</b>	<b>-0,4</b>	<b>54.160.951</b>	<b>16.727</b>	<b>-100,0</b>
0701 Patatas.....	40.154.743	19.110.204	-52,4	-	-	0,0
07020000 Tomates.....	621.908.794	584.712.800	-6,0	27.459.407	-	-100,0
0703 Cebollas, ajos, puerros.....	165.904.950	166.502.034	0,4	28.711	-	-100,0
0704 Coles, coliflor y repollo.....	201.992.600	234.046.875	15,9	1.000.587	-	-100,0
0705 Lechugas, achicoria, escarola y endibia.....	385.968.731	382.997.435	-0,8	3.464.046	-	-100,0
0706 Zanahorias, nabos, remolachas, rábano.....	22.287.543	21.004.721	-5,8	-	-	0,0
0707 00 Pepinos y pepinillos.....	381.855.864	338.455.371	-11,4	12.153.878	-	-100,0
0708 Hortalizas de vaina.....	22.286.720	23.962.897	7,5	4.890	-	-100,0
0709 Las demás hortalizas: espárragos, berenjenas, apio, hongos.....	833.815.339	873.583.006	4,8	9.404.997	16.710	-99,8
0710 Hortalizas congeladas.....	194.710.967	215.697.921	10,8	346.104	15	-100,0
0711 Hortalizas conservadas provisionalmente.....	30.269.475	30.678.102	1,3	26.774	2	-100,0
0712 Hortalizas secas.....	22.680.623	18.701.024	-17,5	270.073	-	-100,0
0713 Hortalizas de vaina secas desvainadas.....	17.038.540	13.681.965	-19,7	1.445	-	-100,0
0714 Raíces de mandioca, arrurruz, patacas, batatas, raíces.....	8.441.382	13.525.560	60,2	39	-	-100,0
<b>Frutas</b> .....	<b>3.935.511.069</b>	<b>3.927.514.349</b>	<b>-0,2</b>	<b>71.879.815</b>	<b>2.465.295</b>	<b>-96,6</b>
0801 Cocos, nueces del Brasil y nueces de marañón.....	6.839.976	6.602.893	-3,5	-	-	0,0
0802 Los demás frutos de cáscara: almendras, avellanas, nueces.....	321.850.299	434.395.689	35,0	1.936.816	23	-100,0
0803 Plátanos o bananas.....	52.221.420	55.228.002	5,8	32	-	-100,0
0804 Dátiles, higos, piñas, aguacates, guayabas y mangos.....	108.048.871	161.414.142	49,4	11.147	-	-100,0
0805 Cítricos.....	1.920.467.244	2.049.785.826	6,7	22.989.047	116.870	-99,5
0806 Uvas, frescas o secas, incluidas las pasas.....	197.076.698	188.040.009	-4,6	3.359.874	34.930	-99,0
0807 Melones, sandías y papayas, frescos.....	179.834.912	128.997.092	-28,3	99.489	-	-100,0
0808 Manzanas, peras y membrillos frescos.....	129.459.782	116.472.088	-10,0	5.875.294	295.143	-95,0
0809 Albaricoques, cerezas, melocotones, ciruelas y endrinas.....	356.900.790	293.561.929	-17,7	18.764.120	2.013.720	-89,3
0810 Las demás frutas: fresas, frambuesas, grosellas, kiwis, caquis.....	583.232.824	417.992.540	-28,3	18.550.538	-	-100,0
0811 Frutas y otros frutos congelados.....	34.703.461	35.949.175	3,6	-	-	0,0
0813 Frutas y otros frutos, secos.....	44.874.791	39.074.964	-12,9	293.459	4.609	-98,4
<b>Preparados</b> .....	<b>258.054.170</b>	<b>260.513.666</b>	<b>1,0</b>	<b>749.585</b>	<b>772.615</b>	<b>3,1</b>
1901 90 1100 Extracto de malta, con materias grasas.....	115.488	256.994	122,5	-	-	0,0
1901 90 9100 Extracto de malta, sin materias grasas.....	721.346	1.576.074	118,5	7.650	-	-100,0
2106 90 9200 Prepa alimen no expres ni compren sin materia grasa.....	42.271.901	46.815.581	10,7	125.066	995	-99,2
2106 90 9800 Preparados alimen no expres en otra parte, las demás.....	214.945.436	11.865.017	1,4	616.869	771.619	25,1
<b>TOTAL</b> .....	<b>11.227.991.357</b>	<b>11.346.896.863</b>	<b>1,1</b>	<b>137.116.115</b>	<b>3.771.086</b>	<b>-97,2</b>

Fuente: DataComex.

evolución negativa. La más relevante, desde el punto de vista de las exportaciones a Rusia, era la del pescado congelado, con 1 millón de euros de exportaciones en el periodo de control. En el periodo posterior a las sanciones rusas observamos cómo en otros mercados la pérdida ha sido mayor, ya que se han dejado de exportar 4,5 millones de euros a Portugal, se han exportado casi 2 millones de euros menos a Italia o casi 12 millones de euros menos a Mauricio, mientras que han aumentado las exportaciones a otros destinos en cantidades también mayores (por ejemplo, 15 millones más que el año anterior a Costa de Marfil, *ver Anexo*).

Las exportaciones del subsector de lácteos también han experimentado una subida del 3,6 por 100 desde el comienzo del veto hasta la actualidad y lo que es más, la única partida que se exportaba a Rusia, la 0406 quesos y requesón, ha aumentado sus exportaciones en un 12,9 por 100, aumentando incluso las exportaciones a Rusia (esto es debido a que la exportación de algunas subpartidas está permitida).

El subsector de legumbres y hortalizas sí que ha tenido un ligero retroceso del 0,4 por 100 en sus exportaciones totales desde la fecha del veto hasta la actualidad, aunque el resultado es muy variable dependiendo de la partida. Así, dos partidas que han evolucionado negativamente en sus exportaciones totales, la 0701 patatas frescas (-52 por 100) o la 0706 zanahorias, nabos, remolachas (-5,8 por 100), no exportaban nada a Rusia anteriormente. Otras dos, la 0712 hortalizas secas (-17,5 por 100) y la 0713 hortalizas de vaina (-19,75 por 100) exportaban a Rusia cantidades marginales, con lo que el veto no explicaría esta caída en las exportaciones españolas totales.

Existirían tres partidas con cantidades relevantes y que han experimentado caídas. Se trata en primer lugar de la 0702 tomates, cuyas exportaciones han caído un 6 por 100. Se trata de una partida que en el periodo de control (agosto 2013-febrero 2014) tuvo unas exportaciones totales de 621 millones de euros, de las cuales 27 millones tuvieron Rusia como destino. La caída en el periodo

post-veto es de 37 millones de euros, es decir, que la caída en las exportaciones del subsector no se explican únicamente por el veto ruso, aunque sí en gran medida. Curiosamente caen en idéntica cuantía las exportaciones de tomates a los Países Bajos (*ver Anexo*). La segunda sería la 0707 pepinos y pepinillos, que cae un 11,4 por 100 o, en términos absolutos, 43 millones de euros en comparación al periodo de control. A Rusia se exportaron 12 millones, con lo que la caída apenas puede atribuírsele en un 28 por 100, cantidad muy similar a la disminución observada en las exportaciones a Alemania. En la tercera partida, la 0705 lechugas, la cantidad que se exportó a Rusia (3,4 millones de euros) es prácticamente idéntica a la caída de las exportaciones del sector en el periodo siguiente (2,9 millones de euros).

El comportamiento del sector de frutas muestra también un ligero retroceso, del 0,2 por 100, en sus exportaciones entre los dos periodos (aunque al tener un alto componente estacional, hay que analizar los meses venideros para tener una imagen completa de un ciclo de doce meses, lo que se haremos posteriormente). Sin embargo, la partida más importante, cítricos, que representa aproximadamente el 50 por 100 del total de exportaciones del subsector en ambos periodos y que era la segunda partida más importante en las exportaciones a Rusia, únicamente después del tomate, ha experimentado un avance del 6,7 por 100. En efecto, los casi 23 millones que se han dejado de exportar de cítricos a Rusia en el periodo agosto 2014- febrero 2015 respecto a agosto 2013-febrero 2014 se han visto más que compensados con un aumento de las exportaciones a Alemania y a Francia (100 millones más entre los dos países).

Otras dos partidas, la 0809 albaricoques y la 0810 demás frutas, exportaron a Rusia en el periodo anterior 18 millones de euros cada uno y para ellos el mercado ruso era un destino relevante, ya que representaba respectivamente el 5,26 y el 3,18 por 100 del total de sus exportaciones. Estas dos partidas han disminuido sus exportaciones totales en 63 millones y en 165 millones respectivamente, lo que significa que otros factores (caída de ▷

**CUADRO 4**  
**EXPORTACIONES MENSUALES DE PRODUCTOS AFECTADOS POR LAS SANCIONES RUSAS**  
**EN EL PERIODO JULIO 2013-AGOSTO 2014**  
(Miles de euros)

	2013					2014						
	Ag	Sp	Oc	Nv	Dc	En	Fb	Mz	Ab	My	Jn	Jl
<b>Exportaciones totales</b> .....	<b>196.578</b>	<b>239.500</b>	<b>266.848</b>	<b>221.988</b>	<b>167.123</b>	<b>213.721</b>	<b>203.756</b>	<b>241.640</b>	<b>216.168</b>	<b>256.693</b>	<b>208.553</b>	<b>251.119</b>
<b>Total productos afectados</b> .....	<b>16.218</b>	<b>10.231</b>	<b>16.320</b>	<b>22.828</b>	<b>27.018</b>	<b>21.665</b>	<b>22.810</b>	<b>18.831</b>	<b>18.204</b>	<b>25.012</b>	<b>24.421</b>	<b>25.991</b>
<b>Carne y despojos comestibles</b> .....	<b>1.610</b>	<b>1.642</b>	<b>1.804</b>	<b>2.000</b>	<b>816</b>	<b>498</b>	<b>357</b>	<b>873</b>	<b>1.674</b>	<b>615</b>	<b>1.239</b>	<b>862</b>
0202 Carne de animales de la especie bovina, congelada.....	849	538	1.464	1.782	692	-	327	575	1.318	511	689	814
0203 Carne de anim de la especie porc, fresca, refrig o conge.....	756	1.104	330	212	44	181	-	-	-	-	-	-
0210 Carne y desp come, sal o en sal, sec o ahum; harina y polvo....	2	-	-	-	78	308	31	298	355	105	550	48
1601 00 Embutidos y similares, de carne.....	3	-	9	6	2	9	-	-	-	-	-	-
<b>Pescados, crustáceos y moluscos</b> .....	<b>-</b>	<b>70</b>	<b>1.204</b>	<b>286</b>	<b>-</b>	<b>26</b>	<b>83</b>	<b>179</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
0303 Pescado congelado (excepto los de la partida 0304).....	-	-	1.071	-	-	-	-	-	-	-	-	-
0304 File y demás carne de pesc frescos, refrig o congelados.....	-	-	48	52	-	-	-	-	-	-	-	-
0307 Moluscos.....	-	62	84	234	-	26	83	179	-	-	-	-
<b>Leche, productos lácteos</b> .....	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>47</b>	<b>79</b>	<b>61</b>	<b>63</b>
0403 Suero de mantequilla, nata, cuajada, yogur, kéfir.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41	-
0406 Quesos y requesón.....	1	-	1	-	-	2	-	-	47	79	20	63
<b>Legumbres y hortalizas</b> .....	<b>80</b>	<b>603</b>	<b>7.190</b>	<b>9.872</b>	<b>12.362</b>	<b>11.340</b>	<b>12.627</b>	<b>10.078</b>	<b>6.648</b>	<b>3.093</b>	<b>2.017</b>	<b>553</b>
0702 0000 Tomates.....	78	191	2.482	4.723	6.547	7.028	6.373	5.662	4.099	1.740	1.349	259
0703 Cebollas, ajos, puerros.....	-	-	-	-	-	14	15	-	-	-	-	11
0704 Coles, coliflor y repollo.....	-	-	10	41	56	358	536	325	162	79	13	-
0705 Lechugas, achicoria, escarola y endibia.....	1	2	239	709	757	1.045	711	802	721	289	16	-
0706 Zanahorias, nabos, remolachas, rábano.....	-	-	-	-	-	-	-	-	6	7	-	-
0707 00 Pepinos y pepinillos.....	-	139	2.469	1.675	3.679	1.829	2.341	538	41	42	43	14
0708 Hortalizas de vaina.....	-	-	-	-	2	3	-	-	3	-	-	-
0709 Las demás hort: espárragos, berenjenas, apio, hongos.....	1	214	1.881	2.628	1.300	941	2.412	2.436	1.363	798	428	77
0710 Hortalizas congeladas.....	-	-	-	32	20	59	235	262	202	132	113	139
0711 Hortalizas conservadas provisionalmente.....	-	-	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-
0712 Hortalizas secas.....	-	57	81	65	2	63	2	53	51	-	53	53
0713 Hortalizas de vaina secas desvainadas.....	-	-	-	-	-	-	1	-	-	6	-	-
0714 Raíces de man, arrurruz, pat, bata, raíces y tubér similares....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
<b>Frutas</b> .....	<b>14.300</b>	<b>7.877</b>	<b>6.102</b>	<b>10.666</b>	<b>13.588</b>	<b>9.606</b>	<b>9.728</b>	<b>7.452</b>	<b>9.658</b>	<b>21.201</b>	<b>21.054</b>	<b>24.290</b>
0802 Los demás frutos de cás: almen, avella, nueces, castañas.....	466	247	155	151	161	596	161	425	20	212	64	138
0804 Dátiles, higos, piñas, aguacates, guayabas y mangos.....	-	-	6	1	-	-	4	15	16	22	26	-
0805 Cítricos.....	-	306	1.432	4.778	4.863	4.661	6.937	5.725	7.539	7.372	907	182
0806 Uvas, frescas o secas, incluidas las pasas.....	43	51	233	760	1.829	444	-	-	-	-	-	99
0807 Melones, sandías y papayas, frescos.....	-	1	2	3	32	24	37	18	12	205	226	5
0808 Manzanas, peras y membrillos frescos.....	990	1.846	1.902	711	223	80	124	73	46	-	28	842
0809 Albaricoques, cerezas, melocotones, ciruelas y endrinas.....	12.801	5.036	860	34	34	-	-	1	663	12.105	19.689	23.025
0810 Las demás frutas: fresas, frambuesas, grosellas, kiwis, caquis....	-	315	1.512	4.108	6.348	3.802	2.465	1.155	1.360	1.282	114	-
0813 Frutas y otros frutos, secos.....	-	75	-	120	99	0	-	41	3	2	-	-
<b>Preparados alimenticios</b> .....	<b>226</b>	<b>39</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>252</b>	<b>194</b>	<b>16</b>	<b>248</b>	<b>177</b>	<b>24</b>	<b>50</b>	<b>223</b>
1901 90 9100 Extracto de malta, sin materias grasas.....	-	-	-	3	-	-	4	-	-	-	-	3
2106 90 9200 Prepa alimenticios no expre ni compren sin mat gras....	48	-	5	-	-	62	10	12	29	-	-	24
2106 90 9800 Prep alimenticios no expre en otra parte, las demás	178	39	15	-	252	132	1	237	149	24	50	195

Fuente: Eurostat.

producción o de pérdida de otros mercados, aumento de la demanda interna...) podrían haber jugado un papel importante. Así, por ejemplo (ver Anexo), también han caído las exportaciones de albaricoques a Alemania (en 23 millones de euros) o a Francia (en 10 millones de euros) y a Países Bajos y Portugal (8 millones de euros a cada uno), y las de la subcategoría 0810 las demás frutas, fresas... a Alemania (en 56 millones de euros), Francia (en 21 millones de euros) e Italia (en 25 millones de euros).

Lo mismo sucede, pero en menor cuantía, con las partidas 0808 manzanas, peras y membrillos (exportaciones de 5,8 millones de euros a Rusia de agosto 2013 a febrero 2014) y la 0806 uvas (3,3 millones de euros en ese mismo periodo), la caída de sus exportaciones totales en la comparación de los dos periodos es aproximadamente cuatro veces mayor que la cantidad que exportaban a Rusia en el primer periodo.

Respecto al último de los subsectores del sector agroalimentario, el de preparados alimenticios, ha ▷

aumentado sus exportaciones totales en un 1 por 100. Lo que es más, debido a que alguna de sus partidas no está incluida en el veto, incluso han aumentado las ventas de este capítulo a Rusia. Las dos únicas líneas perjudicadas en este capítulo exportaban unas cantidades modestas y además se han visto compensadas con fuertes aumentos en las exportaciones totales a otros destinos.

Como se ha dicho, el sector agroalimentario, o al menos determinados subsectores, tiene un mercado carácter estacional, por lo que resulta especialmente interesante estudiar si en los próximos cinco meses (de marzo a julio), es decir, hasta que se haya completado el ciclo entero de un año desde las sanciones, hay productos que puedan verse especialmente afectados. Por ello, en el Cuadro 4 se recogen las exportaciones mensuales de productos afectados por las sanciones rusas en el periodo julio 2013-agosto 2014 en el que se puede ver la estacionalidad de los mismos.

Observamos cómo el año pasado, tres de los sectores (pescados, lácteos y preparados) no exportaron cantidades significativas. Respecto a los otros tres, el primero de ellos es el de carne. Las cantidades de exportación de las distintas partidas son similares a las del periodo agosto-febrero, con lo que podemos concluir que el comportamiento será similar, es decir, el sector en su conjunto aumentará ligeramente sus exportaciones totales a pesar del embargo ruso. Habría que recordar que el sector porcino no exportó nada en esos meses de 2014 debido a la prohibición previa, de febrero de 2014 comentada, alegando algunos casos de peste porcina, y que ya 2013 había sido un año muy negativo comparado con los dos años anteriores.

Por lo que se refiere al sector de legumbres y hortalizas, en los meses de marzo a julio, el promedio mensual de exportaciones es ligeramente inferior al promedio de agosto-febrero, con lo que es razonable suponer que los efectos serán similares a los ya comentados.

En el sector de las frutas, por el contrario, las exportaciones mensuales promedio del periodo marzo-julio son sensiblemente superiores a las del periodo agosto-marzo (16,7 millones vs 10,26 millones

de euros) fundamentalmente debido a que en mayo, junio y julio son muy importantes para las exportaciones de 0809 albaricoques (de hecho en junio y julio suponen casi el 95 por 100 de las exportaciones del capítulo). Al analizar el periodo desde el veto hasta la actualidad hemos visto cómo la caída de las exportaciones ha sido mayor que la que hubiera podido ser explicada por el veto ruso. Es previsible que esta partida, en vista de que mayo, junio y julio son sus mejores meses, tenga problemas y sea la más perjudicada por el veto. El comportamiento de otros mercados con más peso que Rusia, como Alemania, será determinante para establecer el balance definitivo.

En conclusión, vemos cómo algunos de los subsectores afectados por el veto han sido capaces de exportar más en el periodo agosto 2014-febrero 2015 que en el de agosto 2013-febrero 2014. Entre estos merece especial mención por su importancia cuantitativa la partida de cítricos, que ha aumentado un 6,7 por 100 entre periodos, o la de carne bovina (16,9 por 100); la partida 0709 demás hortalizas: espárragos, apio, berenjenas... (4,8 por 100) y la 0802 los demás frutos de cáscara: almendras, avellanas, nueces, castañas, pistachos, piñones (35 por 100). Luego hay otras en las que las caídas experimentadas son mucho mayores que las que podrían ser explicadas por las sanciones rusas, con lo que es posible que haya otras causas. La partida más afectada es la del albaricoque, y dado que los meses más fuertes son junio y julio, queda por ver si se podrá encontrar mercados alternativos. En cuanto al porcino, comparado con el periodo agosto 2012 a febrero de 2013, la situación ha mejorado, se han encontrado nuevos mercados (Kirguistán, Taiwán, Nueva Zelanda o Cuba) o ampliado fuertemente otros (Japón, Corea del Sur y China).

Habría que matizar que hemos examinado los subsectores desde el punto de vista de comercio exterior, pero cabe la posibilidad de que se hayan producido otras pérdidas debido a caídas de los precios domésticos, puesto que esos productos ▷

han sido en parte comercializados en la propia UE. Algunas asociaciones de agricultores y cooperativas europeas calculan que el precio de algunos productos ha podido caer hasta un 50 por 100 (alrededor de un 90 por 100 de las frutas, carne de cerdo y pollo se consumen en Europa).

Otra cuestión que queda por resolver es ver si Rusia ha encontrado suministradores alternativos, ya que compraba el 30 por 100 de frutas y más del 20 por 100 de sus hortalizas a los países de la Unión Europea. De momento no hay datos para poder saber si estos productos europeos han sido sustituidos y qué países, en su caso, se han convertido en nuevos suministradores de Rusia.

## 5. Perspectiva comparada: impacto de las medidas en otros países de la UE

Según un estudio del Parlamento Europeo<sup>6</sup>, con datos de 2013, la Unión Europea es la principal afectada por las sanciones, ya que el 73 por 100 de las importaciones prohibidas tienen origen en la misma. Es la principal perjudicada en todas las partidas excepto en la de pescado, en el que Noruega sale más dañada. Aun así, según estimaciones de la UE, el impacto en el PIB será muy reducido, ya que la agricultura sólo supone el 1,7 por 100 del mismo.

Por sectores, los más perjudicados en términos absolutos son los lácteos (1.350 millones de euros en exportaciones a Rusia en 2013), las frutas y las carnes (ambos con 1.260 millones de exportaciones). Como proporción de las exportaciones serían el sector de frutas y hortalizas (el 29 por 100 de las exportaciones iban a Rusia), quesos (33 por 100, aunque apenas afecta a España) y la mantequilla (28 por 100).

La Comisión Europea hizo también una estimación de impacto que básicamente consistía en calcular las exportaciones en 2013 de los países miembros a Rusia de los productos en los que

recaería el veto. Según datos de la Comisión Europea, el valor de las exportaciones europeas al mercado ruso en 2013, correspondiente a los productos agrícolas y alimentarios vetados por Rusia, alcanza los 5.252 millones de euros.

Así, el país de la UE más afectado por las sanciones sería Lituania, que perdería unos 927 millones de euros, fundamentalmente por las exportaciones de requesón, carne, pienso, bebidas, patatas, judías enlatadas, pescado y cerdo. Después vendría Polonia, para quien Rusia es uno de sus mayores compradores de fruta y verdura. El sector agrícola polaco depende en buena medida de la producción de manzana. Las pérdidas de Polonia se podrían elevar a 841 millones de euros.

Alemania, principal socio europeo de Rusia, perdería aproximadamente 595 millones de euros. Además de exportar tecnología, maquinaria, vehículos y bienes de consumo, Rusia importa de esa nación carne y productos lácteos.

En cuarto lugar estaría Países Bajos, de donde Rusia importa productos lácteos, huevos, cereales y animales vivos por valor de unos 528 millones de euros. Después vendría Dinamarca, que exporta a Rusia unos 377 millones de euros, básicamente productos lácteos, huevos, miel, carne, pescado y marisco.

En sexto lugar figura España, cuyas pérdidas podrían alcanzar los 338 millones de euros, y cuyos componentes ya hemos analizado. Los principales productos importados de España por Rusia son: fruta, carne congelada, aceitunas y aceite de oliva (este último producto no está incluido en las sanciones).

Si analizamos las posibles pérdidas desde otros puntos de vista (Cuadro 5), observamos cómo Lituania resulta siempre perjudicada con cualquier criterio que tengamos en cuenta. Así, sus exportaciones a Rusia suponen el 4,1 por 100 del total de las exportaciones de la UE en euros, que ascienden a 119.458 millones de euros, pero el 17,7 por 100 de los productos vetados, también en valor, del total de la UE (5.238 millones de euros). En otras palabras, el peso del veto en ▷

<sup>6</sup> The Russian Embargo: Impact on the Economic and Employment Situation in the EU Author: Susanne Kraatz, Policy Department A: Economy and Scientific Policy, European Parliament PE 536.291.

EFFECTOS DEL VETO RUSO EN LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS

CUADRO 5  
EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES DE LA UE A RUSIA, EXPORTACIONES DE LOS PRODUCTOS VETADOS EN 2013  
(Millones de euros)

Países	Exportaciones a Rusia	Porcentaje del total UE	Exportaciones de productos vetados	Porcentaje exportaciones de productos vetados sobre el total de productos vetados UE	Porcentaje exportaciones de productos vetados sobre el total de exportaciones a Rusia	Porcentaje exportaciones de productos vetados sobre exportaciones totales del país	Porcentaje exportaciones totales
<b>Total UE 28</b> .....	<b>119.458</b>	<b>100,0</b>	<b>5.238</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4.649.032</b>
Lituania .....	4.869	4,1	927,2	17,7	19,0	3,8	24.545
Polonia .....	8.113	6,8	839,7	16,0	10,4	0,5	154.344
Alemania .....	35.789	30,0	583,3	11,1	1,6	0,1	1.105.683
Países Bajos .....	7.956	6,7	528,4	10,1	6,6	0,1	539.901
Dinamarca.....	1.562	1,3	377,0	7,2	24,1	0,4	83.947
España .....	2.813	2,4	338,4	6,5	12,0	0,1	239.314
Finlandia .....	5.359	4,5	283,4	5,4	5,3	0,5	59.924
Bélgica .....	5.114	4,3	281,2	5,4	5,5	0,1	353.238
Francia .....	7.721	6,5	244,2	4,7	3,2	0,1	442.209
Italia .....	10.772	9,0	162,4	3,1	1,5	0,0	393.158
Grecia .....	406	0,3	124,6	2,4	30,7	0,5	27.559
Austria .....	4.308	3,6	103,5	2,0	2,4	0,1	135.004
Irlanda .....	633	0,5	90,3	1,7	14,3	0,1	86.177
Hungría .....	2.526	2,1	78,1	1,5	3,1	0,1	81.299
Estonia .....	1.419	1,2	74,8	1,4	5,3	0,6	12.311
Letonia .....	1.760	1,5	70,4	1,3	4,0	0,6	10.893
Reino Unido .....	4.667	3,9	39,9	0,8	0,9	0,0	409.549
Portugal.....	263	0,2	14,7	0,3	5,6	0,0	47.267
Suecia .....	2.728	2,3	13,3	0,3	0,5	0,0	129.560
Chipre .....	24	0,0	13,0	0,2	53,9	0,9	1.520
Rep. Checa.....	4.474	3,7	11,5	0,2	0,3	0,0	122.990
Bulgaria .....	583	0,5	10,1	0,2	1,7	0,0	22.272
Eslovenia .....	1.190	1,0	9,9	0,2	0,8	0,0	25.660
Croacia.....	282	0,2	6,7	0,1	2,4	0,1	9.531
Eslovaquia .....	2.555	2,1	6,2	0,1	0,2	0,0	64.566
Luxemburgo .....	156	0,1	4,5	0,1	2,9	0,0	14.058
Rumanía .....	1.382	1,2	1,3	0,0	0,1	0,0	49.817
Malta .....	36	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.738

Fuente: Eurostat.

sus productos es muy superior al de la participación en las exportaciones europeas a Rusia. Este desequilibrio se da también en Polonia, cuyas exportaciones suponen el 6,8 por 100 del total de exportaciones de la UE pero sus productos son el 16 por 100 de los vetados, y en otros países como España, cuyas exportaciones representan el 2,4 por 100 de las exportaciones totales de la UE a Rusia y el 6,5 por 100 de los productos vetados, es decir, su cuota en los productos vetados es casi tres veces más grande que su cuota en las exportaciones de la UE a Rusia. Ello se explica por recaer las sanciones en el sector agroalimentario, que tiene mayor peso en las exportaciones españolas a Rusia que la media de los países.

Por el lado contrario, destacar que Alemania, cuyas exportaciones representan el 30 por 100

del total de las exportaciones de la UE a Rusia, tiene un porcentaje de productos afectados muy inferior a su participación en las exportaciones, un 11,1 por 100. En mucha menor medida, lo mismo sucede con Francia (6,5 y 4,7 por 100 respectivamente).

Si nos fijamos en qué proporción cada país ve afectado su comercio con Rusia, dividiendo el valor de los productos afectados en 2013 de cada uno de ellos entre sus exportaciones a Rusia, vemos que el más perjudicado sería Chipre, ya que el 53 por 100 de sus exportaciones a Rusia se ven afectadas, aunque su cuantía en términos absolutos es pequeña. Le seguiría Grecia (30,7 por 100 de sus productos afectados), Dinamarca (24,1 por 100), Lituania (19 por 100), Irlanda (14,3 por 100) y en sexto lugar, España, con un 12 por 100 de sus exportaciones afectadas por el veto. Siguiendo este ▷

criterio, los menos afectados serían Malta (con cifras insignificantes), Rumanía (las sanciones afectan únicamente al 0,1 por 100 de sus exportaciones, y estas son considerables, 1.382 millones, la mitad de las españolas), República Checa, (con 4.474 millones de euros de los cuales sólo se verían afectados el 0,3 por 100), Reino Unido (sólo el 0,9 por 100 de sus exportaciones de 2013 sufrirían el veto) y Alemania (1,6 por 100 de sus exportaciones están afectadas).

Si utilizamos como criterio el peso que los productos vetados tienen en las exportaciones totales de cada país de la UE, vemos que, excepto para Lituania, para la que los productos vetados suponen un 3,7 por 100 de sus exportaciones totales, el efecto es muy limitado, inferior al 0,9 por 100. Así por ejemplo, el veto afecta únicamente al 0,14 por 100 de las exportaciones españolas, al 0,05 por 100 de las exportaciones alemanas o al 0,05 por 100 de las exportaciones francesas.

Por último, el citado estudio del Parlamento Europeo no encuentra, hasta diciembre, impacto en el empleo en ningún país de la Unión.

La economía rusa ha salido peor parada, aunque no puede saberse si es por las sanciones (el estudio estima que éstas supondrán un coste para Rusia de 23 millardos de euros en 2014 y de 75 millardos en 2015), es posible que otras cuestiones, como la caída del precio del petróleo y gas, sus principales exportaciones, hayan desempeñado un papel mucho mayor. El comercio exterior ruso ha caído en un 30 por 100 en los dos primeros meses del año, y su comercio con la UE, más de un tercio. La inflación rusa alcanzó el 17 por 100 en marzo, la mayor tasa en 13 años.

## 6. Medidas de compensación

Tanto la Administración española como la Unión Europea han introducido medidas encaminadas a paliar los efectos del veto ruso.

Entre las medidas de la Administración española, destacan las siguientes. La Secretaría de Es-

tado de Comercio<sup>7</sup> ha desplegado además nuevas medidas para minimizar el impacto del veto ruso a las importaciones de productos de la Unión Europea, que afecta al sector agroalimentario español. Las medidas, algunas de acción inmediata y otras de cara al medio y largo plazo, son las siguientes:

– Aumento en un 50 por 100 de la aportación de ICEX a los Planes sectoriales de frutas y hortalizas para 2015: los planes, analizados conjuntamente con los sectores, tendrán por objetivo o bien mercados tradicionales de la exportación hortofrutícola española, o bien terceros mercados, atendiendo a los intereses y preferencias del sector.

– Congelación durante 2015 de las cuotas a pagar por las empresas agroalimentarias en las ferias de Pabellón Oficial organizadas por ICEX: se extiende el apoyo a todo el sector agroalimentario, que de forma directa o indirecta se ve afectado por las consecuencias de este veto.

– Financiación de visitas de inspectores de países terceros: mantenimiento o incremento, si fuera necesario, de los fondos específicos para la apertura de mercados que requieren visitas o inspecciones/auditorías in situ de las autoridades competentes y/o de las empresas que desean exportar.

– Intensificar el acercamiento de la oferta hortofrutícola española al sector importador mundial: se duplicó el apoyo económico de ICEX al Programa de Compradores Internacionales de la feria Fruit Attraction (Madrid, 15/17 de octubre de 2014) con el fin de traer mayor número de importadores. Se incrementarán el número de misiones de compradores y periodistas de países objetivo a zonas de producción españolas para que conozcan la oferta y puedan informar en el exterior de la alta calidad y variedad de los productos hortofrutícolas españoles. ▷

<sup>7</sup> <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f968750bd56a0b0240e026041a0/?vgnextoid=66698341eb0c8410VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>

– Identificación de mercados alternativos: se está trabajando para identificar oportunidades de negocio en mercados alternativos donde focalizar esfuerzos (negociación de acuerdos sanitarios o fitosanitarios, actividades de promoción, mejora de la información de mercado...) en el marco del grupo de trabajo de frutas y hortalizas y el grupo cárnico.

– Potenciar la utilización de la base de datos de barreras comerciales de la Secretaría de Estado de Comercio, un instrumento muy eficaz en apoyo de los problemas específicos que afrontan las empresas en los mercados de países terceros.

– Actividades de información y formación: se tendrá especialmente en cuenta a los sectores afectados por el embargo ruso en las actividades de información y formación (estudios de mercado, seminarios sobre oportunidades de negocio en el exterior, conferencias,...) que se lleven a cabo en la red periférica y exterior de la Secretaría de Estado de Comercio.

Por su parte, España, nada más conocer la prohibición rusa, se dirigió a la Comisión solicitando la aplicación de medidas urgentes en defensa del sector. La Comisión reaccionó rápidamente.

En un primer momento, el 11 de agosto, adoptó un primer paquete para productos en situación de crisis grave, aportando 32,7 millones de euros para melocotones y nectarinas, en crisis ya con anterioridad. Una semana más tarde, el 18 de agosto, se aprobaron 125 millones de euros para el resto de los sectores. Posteriormente, el 28 de agosto se aprueban 20 millones de euros para lácteos y quesos, y el 3 de septiembre, 60 millones de euros (más otros 60 de fondos nacionales) para campañas de promoción.

Finalmente, el 30 de septiembre se estableció un nuevo programa de ayuda para las frutas y hortalizas afectadas por el embargo ruso por importe de 165 millones de euros. Esta cantidad no proviene en principio de la reserva de crisis, sino de diversos sobrantes de otras partidas consignadas en el ámbito de la Política Agrícola Común.

Este programa se divide en cuatro grupos de productos más o menos los mismos que el paquete anterior: manzanas y peras; cítricos (naranjas, clementinas y mandarinas); hortalizas (tomates, zanahorias, pimientos y pepinos) y otras frutas (kiwis, ciruelas y uvas de mesa). En función de las exportaciones medias de los tres últimos años se han asignado cantidades máximas a doce Estados miembros, para cada uno de estos grupos: España 94.600 toneladas; Italia, 77.270; Bélgica 59.430; Grecia 45.075; Francia, 31.050; Holanda, 29.000; Polonia, 18.750; Chipre, 16.220; Alemania, 13.100; Croacia, 8.950; Portugal, 4.345; y Hungría, 1.295 toneladas.

Como complemento a las medidas de apoyo de mercado adoptadas por la Comisión Europea, se lanzó una iniciativa específica para reforzar los esfuerzos para la apertura de nuevos mercados y aumentar la presencia de los productos comunitarios sujetos a prohibición por parte de Rusia.

El objetivo de esta iniciativa específica pretende movilizar apoyo a todos los niveles para solucionar las barreras identificadas que impiden o limitan el acceso de los productos comunitarios sujetos a veto a mercados de los terceros países identificados como prioritarios.

Los países identificados como prioritarios fueron doce (Brasil, China, Chile, Colombia, Perú, India, Indonesia, México, Turquía, Estados Unidos, Canadá y Vietnam). Para cada uno de ellos se identificó igualmente las barreras comerciales sobre las que se centrarán los esfuerzos. En lo que respecta a sectores/productos se cubre un espectro amplio que abarca los sectores cárnicos (avícola, vacuno y porcino), el sector lácteo y el sector de frutas y verduras frescas y procesadas.

## 7. Conclusión

En 2013, las exportaciones españolas a Rusia, del conjunto de productos agroalimentarios sobre los que recaerían, en agosto de 2014, las sanciones ▷

rusas impuestas como represalia a los países que, a su vez, habían introducido sanciones a Rusia por sus actividades en Ucrania, alcanzaron los 338 millones de euros. Esta cantidad representa el 0,14 por 100 de las exportaciones españolas, pero determinados productos pueden verse muy afectados. Para ver el impacto sobre cada subsector se ha comparado el periodo desde la introducción del veto hasta la actualidad (agosto de 2004 hasta febrero de 2015), para ver si los productos que se han dejado de exportar a Rusia han podido encontrar otros mercados.

El resultado es que cuatro de los subsectores, carne, pescado, lácteos y preparados alimenticios, no han sufrido pérdidas significativas como consecuencia de las sanciones rusas de agosto de 2014. Respecto a los dos sectores restantes, el comportamiento es dispar dependiendo de los subsectores. Uno de los que a priori podían resultar más afectados, el de los cítricos (el segundo mayor), ha reaccionado sorprendentemente bien, encontrando otras salidas para sus productos. El mayor de todos ellos, el de tomates, sí que ha visto reducir sus exportaciones, en una cuantía sólo ligeramente superior a la que sería explicada por el veto ruso. Otros dos sectores afectados, el del albaricoque y las demás frutas, han sufrido también fuertes caídas, pero el veto ruso no es suficiente factor explicativo suficiente para explicar su evolución, ya que las exportaciones a otros destinos han caído más (aunque no se puede descartar una relación de si estas exportaciones se reexportan posteriormente, con o sin una transformación). En el caso del albaricoque, dada su estacionalidad, habrá que esperar a los meses de mayo y junio para calibrar más precisamente los efectos.

## Bibliografía

- [1] KRAATZ, S. (2014). «*The Russian Embargo: Impact on the Economic and Employment Situation in the EU*». Parlamento Europeo Departamento A: Economía y Política Científica, PE 536.291. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL\\_BRI\(2014\)536291\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI(2014)536291_EN.pdf)
- [2] PEREIRA CASTAÑARES, J. C. (1993). «España y la U.R.S.S. en una Europa en transformación». Universidad Complutense de Madrid. Cuadernos de Historia Contemporánea nº 15. Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/viewFile/CHCO9393110189A/7098>. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>
- [3] SÁNCHEZ ANDRÉS, A. (2006). «Las relaciones económicas entre España y Rusia». Madrid, Real Instituto Elcano. Revista ARI, nº 4-2006, 17/01/2006.
- [4] SÁNCHEZ ANDRÉS, A. (2007). «Tendencias recientes del comercio de Rusia con España». Boletín Económico BICE, nº 2.920, pp. 1-15.
- [5] SÁNCHEZ ANDRÉS, A.; SHKOLYAR, N. y TERPERMAN, V. (2008). «La internacionalización de la empresa española. Estudio monográfico sobre el entorno económico y las oportunidades de inversión en: Rusia». Instituto Español de Comercio Exterior, Instituto de Crédito Oficial y Fundación Real Instituto Elcano. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f9ac37004f01993d9723f73170baead1/Monografia\\_Rusia\\_ICEX\\_ICO\\_RIE.pdf?MOD=AJPERES](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f9ac37004f01993d9723f73170baead1/Monografia_Rusia_ICEX_ICO_RIE.pdf?MOD=AJPERES)
- [6] SHKOLYAR, N. A. (2008). «Rusia: Periodo de Crecimiento y Relaciones Económicas con España». Papeles del Este. Recuperado de: <http://www.boe.es/doue/2014/229/L00001-00011.pdf>

## ANEXO

Relación de países de destino de los subsectores más afectados por el veto ruso y cantidades exportadas a ellos después del mismo y en el periodo previo

0203 CARNE DE CERDO				
	Exportaciones			
	AG12FB13	AG13FB14	AG14FB15	% Variacion 15/12
<b>Rusia</b> .....	<b>81.280.753,5</b>	<b>2.626.374,4</b>	<b>-</b>	<b>-100,0</b>
Francia .....	388.731.791,3	430.377.560,8	352.594.587,5	-9,3
Portugal .....	159.276.345,9	175.816.789,6	172.255.595,2	8,1
Italia .....	155.592.213,5	167.382.768,2	145.213.364,1	-6,7
Japón .....	56.218.115,6	79.237.024,3	131.567.591,1	134,0
Corea del Sur .....	17.257.631,2	21.202.826,6	90.334.781,7	423,4
China .....	43.353.212,1	53.703.119,7	80.888.220,0	86,6
Alemania .....	93.035.726,3	99.861.894,1	61.070.669,2	-34,4
Reino Unido .....	53.131.153,5	70.475.924,6	48.090.389,6	-9,5
Polonia .....	33.803.748,3	62.701.615,5	44.562.374,0	31,8
República Checa ...	27.363.360,6	40.759.519,4	33.824.634,7	23,6
Bulgaria .....	27.939.190,4	36.761.764,7	32.516.148,4	16,4
Países Bajos .....	33.565.693,0	36.528.683,1	29.262.662,7	-12,8
Dinamarca .....	35.036.874,1	32.301.931,1	28.776.084,2	-17,9
Rumanía .....	14.625.209,5	21.357.568,2	21.839.384,5	49,3
Hong-Kong .....	14.824.023,7	19.987.424,4	20.702.982,3	39,7
Bélgica .....	26.068.458,5	20.054.389,0	18.280.665,8	-29,9
Grecia .....	15.138.000,3	21.492.843,1	16.898.274,5	11,6
Eslovaquia .....	12.395.935,9	15.790.573,4	13.638.796,3	10,0
Serbia .....	6.057.125,9	10.319.556,3	12.093.578,0	99,7
Filipinas .....	2.988.207,8	4.413.762,1	12.061.855,4	303,6
Hungría .....	11.293.235,3	10.421.355,7	10.451.535,6	-7,5
Irlanda .....	7.406.056,5	11.277.939,3	8.877.307,9	19,9
Singapur .....	3.953.466,6	4.155.992,6	8.542.197,2	116,1
Estados Unidos .....	1.069.002,1	4.337.012,9	7.387.141,3	591,0
Montenegro .....	2.202.660,2	4.102.055,7	6.759.253,3	206,9
Chipre .....	7.624.122,5	2.250.301,5	6.519.257,9	-14,5
Taiwán .....	-	-	6.169.352,1	-
Macedonia .....	5.051.130,6	4.441.771,7	5.188.186,3	2,7
Sudáfrica .....	3.423.815,2	1.260.223,5	4.445.238,9	29,8
Nueva Zelanda .....	-	-	4.311.751,9	-
Angola .....	1.844.211,5	1.416.341,8	4.175.269,4	126,4
Uruguay .....	205.065,1	566.107,9	4.141.583,9	1.919,6
Croacia .....	5.642.867,0	4.621.614,6	3.775.904,9	-33,1
Austria .....	4.370.109,0	3.971.060,2	3.655.705,0	-16,3
Georgia .....	216.270,3	575.021,9	3.623.573,8	1.575,5
Kirguizistán .....	-	-	3.609.666,9	-
Suecia .....	3.555.762,1	4.180.493,4	3.482.555,6	-2,1
Canadá .....	26.017,7	941.849,5	2.930.361,5	11.163,0
Eslovenia .....	2.566.603,3	4.441.085,6	2.768.858,9	7,9
Cuba .....	-	197.242,5	2.382.779,5	-
<b>TOTAL</b> .....	<b>1.391.684.730,8</b>	<b>1.515.069.622,3</b>	<b>1.498.805.172,6</b>	<b>7,7</b>

*Fuente: S.G de Evaluación de Instrumentos de Política Comercial del Ministerio de Economía y Competitividad, a partir de datos del Departamento de Aduanas e IIEE de la Agencia Tributaria.*

0202 CARNE DE ANIMALES DE LA ESPECIE BOVINA, FRESCA O CONGELADA			
	Exportaciones		
	AG13FB14	AG14FB15	% Variación
Rusia .....	5.579.641,4	-	-100,0
Portugal .....	12.915.228,5	12.958.092,9	0,3
Francia .....	10.540.314,3	10.673.566,1	1,3
Hong-Kong.....	702.247,0	5.642.295,4	703,5
Países Bajos.....	3.426.944,6	4.522.318,9	32,0
Reino Unido.....	2.997.370,3	4.350.198,2	45,1
Marruecos.....	2.770.011,2	3.547.780,0	28,1
Alemania.....	2.903.629,7	3.508.018,3	20,8
Italia .....	709.483,1	3.080.748,0	334,2
Angola.....	439.921,1	904.215,0	105,5
Dinamarca .....	121.850,1	848.613,8	596,4
Gabón.....	-	792.506,5	-
Bulgaria.....	838.059,4	784.107,7	-6,4
Bélgica .....	673.785,6	767.365,2	13,9
Malta .....	790.888,2	716.263,3	-9,4
Irlanda.....	844.935,8	667.465,3	-21,0
República Checa .....	755.916,5	631.942,0	-16,4
Chipre.....	785.587,8	578.910,0	-26,3
Andorra.....	599.321,0	462.178,8	-22,9
Kazajstán.....	-	408.829,9	-
Gibraltar.....	214.359,9	287.630,4	34,2
Uzbekistán.....	-	282.302,3	-
Estonia.....	-	233.258,8	-
Grecia.....	442.721,8	229.274,3	-48,2
Montenegro.....	-	169.359,0	-
Finlandia.....	169.153,0	157.666,0	-6,8
<b>TOTAL .....</b>	<b>50.602.402,9</b>	<b>59.169.872,8</b>	<b>16,9</b>

0303 PESCADO CONGELADO (EXCEPTO LOS DE LA 0304)			
	Exportaciones		
	AG13FB14	AG14FB15	% Variación
Rusia .....	1.071.094,0	-	-100,0
Portugal .....	75.153.088,0	70.574.254,2	-6,1
Italia .....	39.644.839,9	37.420.627,0	-5,6
Mauricio .....	43.335.886,7	32.495.073,5	-25,0
Ecuador .....	25.650.106,9	29.139.662,1	13,6
Vietnam.....	9.801.655,5	24.994.364,8	155,0
Seychelles.....	34.759.849,6	22.430.983,9	-35,5
Costa de Marfil .....	3.843.137,6	18.892.908,0	391,6
China .....	14.837.417,2	13.110.515,4	-11,6
Egipto.....	2.960.629,9	9.170.971,4	209,8
Francia.....	7.419.667,0	8.788.216,2	18,4
Ghana.....	2.201.832,2	8.420.302,3	282,4
Ucrania.....	6.736.390,0	8.026.345,9	19,1
Tailandia.....	19.294.619,6	7.845.690,0	-59,3
Madagascar.....	13.313.094,9	7.621.158,7	-42,8
Benin.....	1.023.833,0	6.021.045,3	488,1
Rumanía.....	2.665.431,4	5.469.791,4	105,2
Camerún.....	14.301.781,4	5.458.440,2	-61,8
Grecia.....	5.473.262,3	5.395.430,2	-1,4
Brasil.....	3.757.075,4	4.319.416,0	15,0
Serbia.....	3.001.547,4	3.964.911,7	32,1
Kenia.....	1.207.042,8	3.806.183,1	215,3
El Salvador.....	11.625.856,3	3.542.882,9	-69,5
Japón.....	3.285.788,6	3.489.065,8	6,2
Nigeria.....	735.820,4	3.386.086,2	360,2
Corea del Sur.....	2.863.034,8	3.285.995,4	14,8
<b>TOTAL .....</b>	<b>415.270.285,0</b>	<b>400.646.850,8</b>	<b>-3,5</b>

07020000 TOMATES FRESCOS O REFRIGERADOS			
	Exportaciones		
	AG13FB14	AG14FB15	% Variación
Rusia .....	27.459.407,1	-	-100,0
Alemania.....	148.449.642,2	146.346.940,8	-1,4
Reino Unido.....	86.174.428,0	83.431.103,2	-3,2
Francia.....	78.029.243,9	78.811.695,6	1,0
Países Bajos.....	97.321.640,9	70.611.081,3	-27,4
Polonia.....	33.696.000,5	38.839.580,5	15,3
Suecia.....	20.488.392,1	22.287.314,3	8,8
Italia .....	18.188.661,9	22.084.392,7	21,4
Bélgica .....	17.060.436,9	14.992.612,3	-12,1
Lituania.....	6.581.879,2	13.925.951,7	111,6
República Checa .....	14.548.777,7	12.761.924,2	-12,3
Portugal.....	8.820.593,1	10.097.335,4	14,5
Dinamarca.....	9.225.892,6	9.876.329,1	7,1
Finlandia.....	8.781.703,9	8.929.769,6	1,7
Suiza.....	7.857.698,0	7.983.980,1	1,6
Austria.....	9.294.801,3	7.133.486,3	-23,3
Rumanía.....	3.914.615,9	6.110.902,2	56,1
Hungría.....	3.785.034,1	5.639.756,0	49,0
Letonia.....	4.969.309,2	5.427.026,6	9,2
Irlanda.....	4.209.392,3	3.625.550,7	-13,9
Chipre.....	981.121,7	3.611.657,2	268,1
Eslovaquia.....	2.781.200,0	3.457.877,8	24,3
Noruega.....	2.821.424,8	2.366.848,4	-16,1
Bulgaria.....	594.563,0	1.314.713,5	121,1
Eslovenia.....	467.551,7	1.194.116,3	155,4
Croacia.....	723.828,2	791.309,0	9,3
<b>TOTAL .....</b>	<b>621.908.794,1</b>	<b>584.712.800,2</b>	<b>-6,0</b>

0707 PEPINOS Y PEPINILLOS, FRESCOS			
	Exportaciones		
	AG13FB14	AG14FB15	% Variación
Rusia .....	12.153.877,7	-	-100,0
Alemania.....	135.731.631,0	123.996.436,7	-8,6
Países Bajos.....	59.229.402,3	51.729.556,4	-12,7
Reino Unido.....	44.435.947,3	41.280.634,9	-7,1
Francia.....	27.111.974,6	27.785.151,2	2,5
Polonia.....	19.438.230,6	17.099.319,7	-12,0
Suecia.....	16.233.499,6	15.309.878,4	-5,7
Dinamarca.....	11.454.217,2	9.484.037,6	-17,2
República Checa.....	7.611.908,9	8.815.383,7	15,8
Austria.....	7.824.970,5	5.335.620,2	-31,8
Suiza.....	5.207.687,3	4.950.750,7	-4,9
Bélgica.....	5.517.296,9	4.784.628,5	-13,3
Italia.....	4.486.117,9	3.932.505,9	-12,3
Lituania.....	3.588.999,5	3.856.660,2	7,5
Noruega.....	3.874.581,8	2.743.704,9	-29,2
Hungría.....	1.799.413,1	2.308.685,5	28,3
Letonia.....	1.917.833,7	2.160.924,6	12,7
Canadá.....	1.791.167,3	2.131.791,8	19,0
Eslovaquia.....	2.406.564,2	1.796.446,5	-25,4
Estados Unidos.....	892.793,0	1.496.412,1	67,6
Rumanía.....	1.456.929,3	1.475.768,5	1,3
Finlandia.....	2.460.431,7	1.312.416,8	-46,7
Portugal.....	1.212.417,1	1.275.481,8	5,2
Irlanda.....	757.115,3	803.772,0	6,2
Chipre.....	373.490,4	629.320,1	68,5
Bulgaria.....	621.904,4	601.054,2	-3,4
<b>TOTAL .....</b>	<b>381.855.864,3</b>	<b>338.455.371,3</b>	<b>-11,4</b>

Fuente: S.G de Evaluación de Instrumentos de Política Comercial del Ministerio de Economía y Competitividad, a partir de datos del Departamento de Aduanas e IIEE de la Agencia Tributaria.

## EFECTOS DEL VETO RUSO EN LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS

0709 LAS DEMÁS HORTALIZAS, FRESCAS			
	Exportaciones		
	AG13FB14	AG14FB15	% Variación
Rusia.....	9.404.996,7	16.709,5	-99,8
Alemania.....	234.374.996,3	241.576.460,5	3,1
Francia.....	160.624.018,0	172.804.048,9	7,6
Reino Unido.....	94.267.895,7	108.287.603,3	14,9
Países Bajos.....	107.688.600,7	104.338.411,1	-3,1
Italia.....	52.927.644,5	54.873.063,8	3,7
Polonia.....	29.313.291,5	28.475.694,8	-2,9
Bélgica.....	24.575.692,3	24.842.672,9	1,1
Portugal.....	13.607.094,5	17.496.693,4	28,6
Suecia.....	14.851.553,2	15.765.306,6	6,2
Suiza.....	14.927.450,1	15.686.606,2	5,1
Dinamarca.....	13.020.797,9	11.448.086,8	-12,1
República Checa.....	8.674.403,4	10.954.677,8	26,3
Austria.....	10.221.806,2	8.905.023,1	-12,9
Lituania.....	2.965.293,9	8.415.345,1	183,8
Irlanda.....	5.337.662,7	5.788.115,0	8,4
Estados Unidos.....	1.977.826,7	5.720.885,7	189,3
Finlandia.....	6.331.606,3	5.492.747,6	-13,2
Rumanía.....	3.863.781,0	5.154.377,5	33,4
Noruega.....	4.520.849,3	4.469.208,8	-1,1
Canadá.....	3.582.462,1	4.462.614,0	24,6
Hungría.....	2.645.478,4	3.680.814,3	39,1
Letonia.....	2.035.155,1	3.090.788,5	51,9
Andorra.....	2.237.409,8	2.435.800,5	8,9
Eslovaquia.....	2.243.362,9	2.209.448,8	-1,5
Croacia.....	1.116.061,4	1.332.602,0	19,4
<b>TOTAL.....</b>	<b>833.815.338,8</b>	<b>873.583.006,2</b>	<b>4,8</b>

0802 LOS DEMÁS FRUTOS DE CÁSCARA: ALMENDRAS, AVELLANAS, NUECES			
	Exportaciones		
	AG13FB14	AG14FB15	% Variación
Rusia.....	1.936.815,8	23,2	-100,0
Alemania.....	61.636.963,9	104.065.410,6	68,8
Italia.....	78.799.445,7	98.494.292,7	25,0
Francia.....	51.684.236,4	67.618.023,8	30,8
Estados Unidos.....	12.066.238,4	23.735.015,1	96,7
Reino Unido.....	13.562.001,8	23.270.835,2	71,6
Países Bajos.....	11.927.359,0	17.250.576,0	44,6
Portugal.....	17.303.302,7	16.193.429,6	-6,4
Grecia.....	6.851.957,1	12.014.485,2	75,3
Polonia.....	8.630.296,0	9.704.217,0	12,4
Bélgica.....	10.689.588,0	9.673.711,7	-9,5
Suiza.....	8.651.618,1	8.368.614,9	-3,3
República Checa.....	5.009.628,3	7.511.615,8	49,9
Suecia.....	4.043.598,1	5.329.219,0	31,8
Dinamarca.....	1.630.244,1	3.191.210,2	95,8
Austria.....	3.498.955,8	2.512.327,2	-28,2
Turquía.....	59.770,0	2.140.916,8	3.481,9
Venezuela.....	579.999,8	1.957.182,0	237,4
Canadá.....	420.386,2	1.631.498,6	288,1
Lituania.....	1.256.018,9	1.628.086,8	29,6
Hungría.....	956.108,4	1.586.969,3	66,0
Brasil.....	1.728.755,8	1.541.996,7	-10,8
Taiwán.....	166.266,6	1.215.005,8	630,8
Libano.....	1.801.059,3	1.100.686,0	-38,9
Finlandia.....	1.426.875,3	1.068.153,2	-25,1
Eslovaquia.....	1.355.586,9	1.034.190,6	-23,7
<b>TOTAL.....</b>	<b>321.850.299,0</b>	<b>434.395.688,6</b>	<b>35,0</b>

0805 CÍTRICOS			
	Exportaciones		
	AG13FB14	AG14FB15	% Variación
Rusia.....	22.989.046,6	116.870,3	-99,5
Alemania.....	511.007.639,6	559.925.018,9	9,6
Francia.....	416.321.233,5	468.947.454,2	12,6
Reino Unido.....	156.341.138,0	154.863.049,1	-0,9
Italia.....	88.668.948,2	120.090.168,1	35,4
Países Bajos.....	126.024.572,0	119.463.252,7	-5,2
Polonia.....	123.867.648,5	119.237.582,9	-3,7
Bélgica.....	63.703.155,9	66.057.155,8	3,7
Suecia.....	40.663.349,7	44.231.364,3	8,8
República Checa.....	38.425.072,0	41.480.650,8	8,0
Suiza.....	38.271.132,2	39.353.894,3	2,8
Austria.....	36.087.664,2	36.533.615,2	1,2
Estados Unidos.....	42.571.430,6	35.121.926,2	-17,5
Canadá.....	18.157.974,4	27.342.935,7	50,6
Dinamarca.....	29.338.176,2	26.830.336,7	-8,5
Noruega.....	28.319.887,8	24.343.629,7	-14,0
Finlandia.....	18.872.454,5	19.080.646,5	1,1
Portugal.....	14.283.221,1	17.017.913,5	19,1
Lituania.....	12.047.002,8	14.932.480,8	24,0
Hungría.....	11.077.311,6	14.849.578,4	34,1
Eslovaquia.....	11.280.665,7	11.844.608,1	5,0
Brasil.....	8.949.199,7	9.931.390,6	11,0
Letonia.....	7.083.809,0	9.064.851,4	28,0
Irlanda.....	6.790.643,2	9.019.527,8	32,8
Emiratos Árabes Unidos..	6.213.834,6	8.616.044,0	38,7
Rumanía.....	4.190.713,6	6.245.063,4	49,0
<b>TOTAL.....</b>	<b>1.920.467.243,8</b>	<b>2.049.785.826,1</b>	<b>6,7</b>

0809 ALBARICOQUES, MELOCOTONES, CEREZAS			
	Exportaciones		
	AG13FB14	AG14FB15	% Variación
Rusia.....	18.764.119,7	2.013.720,3	-89,3
Alemania.....	80.268.821,0	66.939.977,2	-16,6
Reino Unido.....	43.776.150,1	43.361.122,0	-0,9
Francia.....	50.030.263,4	40.244.631,9	-19,6
Italia.....	25.478.977,6	25.231.655,5	-1,0
Polonia.....	22.432.087,3	19.947.602,5	-11,1
Brasil.....	17.377.114,3	17.823.700,8	2,6
Países Bajos.....	21.846.556,3	13.220.204,7	-39,5
Portugal.....	20.196.257,2	11.708.671,3	-42,0
Bélgica.....	16.181.411,2	9.757.677,1	-39,7
Argelia.....	4.521.937,4	6.687.453,4	47,9
Lituania.....	1.739.647,7	4.352.053,0	150,2
Hungría.....	756.329,4	2.789.256,3	268,8
Suecia.....	2.765.061,9	2.564.614,3	-7,2
Bielorrusia.....	2.528.844,1	2.542.115,9	0,5
Suiza.....	2.608.091,9	2.287.996,9	-12,3
República Checa.....	3.633.194,5	2.159.254,6	-40,6
Colombia.....	1.639.955,2	1.932.271,6	17,8
Dinamarca.....	2.431.844,9	1.780.478,9	-26,8
Emiratos Árabes Unidos..	2.992.932,3	1.617.403,5	-46,0
Irlanda.....	1.107.431,2	1.586.106,9	43,2
Letonia.....	1.550.440,5	1.496.272,4	-3,5
Austria.....	1.064.403,3	1.455.934,4	36,8
Arabia Saudí.....	1.963.330,2	1.375.124,7	-30,0
Finlandia.....	1.292.822,8	780.493,0	-39,6
Sudáfrica.....	545.740,5	692.945,3	27,0
<b>TOTAL.....</b>	<b>356.900.790,4</b>	<b>293.561.928,8</b>	<b>-17,7</b>

*Fuente: S.G de Evaluación de Instrumentos de Política Comercial del Ministerio de Economía y Competitividad, a partir de datos del Departamento de Aduanas e IIEE de la Agencia Tributaria.*

0810 LAS DEMÁS FRUTAS: FRESAS, FRAMBUESAS			
	Exportaciones		
	AG13FB14	AG14FB15	% Variación
<b>Rusia</b> .....	<b>18.550.538,3</b>	-	<b>-100,0</b>
Alemania.....	144.300.901,0	88.466.187,1	-38,7
Reino Unido .....	73.717.157,8	77.061.425,6	4,5
Francia.....	73.555.911,1	52.147.435,4	-29,1
Italia .....	65.899.176,7	40.995.294,5	-37,8
Países Bajos.....	39.309.688,4	34.819.315,6	-11,4
Portugal .....	14.797.810,6	18.065.006,1	22,1
Bélgica .....	15.559.165,1	12.584.225,9	-19,1
Polonia .....	22.035.830,9	10.614.377,8	-51,8
Lituania .....	16.316.006,2	8.809.453,6	-46,0
Austria.....	15.747.126,3	6.603.226,5	-58,1
Bielorrusia .....	4.070.820,4	6.341.685,2	55,8
República Checa .....	12.703.833,1	5.833.806,2	-54,1
Suecia.....	7.384.852,9	5.020.471,1	-32,0
Letonia.....	9.794.505,1	4.597.875,1	-53,1
Suiza .....	4.717.096,8	4.281.573,4	-9,2
Irlanda.....	2.448.756,7	3.724.038,0	52,1
Estados Unidos.....	2.790.213,5	2.841.667,8	1,8
Emiratos Árabes Unidos..	1.897.872,1	2.822.037,7	48,7
Canadá .....	1.855.719,3	2.721.230,1	46,6
Marruecos.....	1.432.106,3	2.603.084,1	81,8
Noruega.....	1.979.431,4	2.528.782,5	27,8
Argelia.....	1.831.691,2	2.351.879,3	28,4
Dinamarca .....	3.712.919,2	2.307.457,3	-37,9
Ucrania .....	1.893.675,5	1.848.455,9	-2,4
Brasil.....	1.551.416,6	1.787.744,1	15,2
<b>TOTAL</b> .....	<b>583.232.823,6</b>	<b>417.992.539,7</b>	<b>-28,3</b>

*Fuente: S.G de Evaluación de Instrumentos de Política Comercial del Ministerio de Economía y Competitividad, a partir de datos del Departamento de Aduanas e IIEE de la Agencia Tributaria.*

Rubén Ruiz Ramas\*

## LA DIVERSIFICACIÓN DEL PODER EN LOS ESTADOS NEOPATRIMONIALISTAS DE ASIA CENTRAL

Tras más de dos décadas de experiencia postsoviética en Asia central, el *continuum* entre autoritarismo y democracia liberal no captura la heterogeneidad de trayectorias políticas existentes en la región. En consecuencia, los últimos años dejan una renovación teórica orientada, primero, a conocer con mayor profundidad los diferentes subtipos de autoritarismos y, segundo, a otorgar relevancia a las instituciones informales en Estados categorizados como neopatrimonialistas. En este artículo se trabaja desde la perspectiva de la Construcción del Estado (*State-building*) para distinguir en los Estados neopatrimonialistas tres niveles de diversificación del poder basados en dos rasgos principales: la estructura estatal de toma de decisiones en el Gobierno central y el grado de fragmentación territorial del poder.

**Palabras clave:** Asia central, neopatrimonialismo, diversificación del poder, construcción del Estado, fragmentación territorial.

**Clasificación JEL:** O17, F51, F54, Z13.

### 1. Introducción

Tras más de dos décadas de experiencia postsoviética el paradigma de la transición a la democracia liberal ha sido superado. Es evidente que la democracia no es una meta perseguida por la mayor parte de las élites políticas y, por tanto, el *continuum* entre autoritarismo y democracia liberal no captura la heterogeneidad de trayectorias políticas existentes en la región (Carothers, 2002; Jones Luong, 2004; Cummings, 2012; Susan Stewart *et al.*, 2012). En consecuencia, los últimos años dejan una renovación teórica orientada, primero, a conocer con mayor profundidad los diferentes subtipos de autoritarismos (Møller y Skaaning, 2010), y segundo, a otorgar relevancia a las instituciones informales en Estados categorizados como neopatrimonialistas (Wilson, 2005; Hale, 2006 y 2011;

Ilijamov, 2007; Collins, 2009; Fisun, 2007; Isaacs, 2010; Guliyev, 2011; Kononenko y Moshes, 2011; Ruiz Ramas, 2013).

Los Estados neopatrimonialistas tienen unas características comunes pero también se diferencian en otras, es decir, existe heterogeneidad de trayectorias neopatrimonialistas. La mayoría de intentos por establecer una tipología permanente combinan la estructura de autoridad del Estado (desde la racionalidad burocrática a la dominación patrimonial) con el nivel de competición política (liberalización y participación) en un régimen político dado, es decir, la suma de las perspectivas de Weber y Dahl (Erdmann y Engel, 2007; Von Soest, 2010; Fisun, 2007; Guliyev, 2012). Sin embargo, entre los Estados centroasiáticos, mientras solo Kirguistán ha experimentado variaciones en el eje autoritarismo-democracia liberal, se ha vivido y se vive una intensa competición por ejercer la autoridad estatal (*state authority-making*), por posicionarse en el reparto del poder a nivel central (*power-sharing*) y por disputar la ▷

\* Departamento de Ciencia Política y de la Administración, UNED. Versión de abril de 2015.

autoridad efectiva en las regiones a las instituciones centrales. Siendo la construcción del Estado (*State-building*) un proceso incompleto en Asia central, cada país tiene sus propias dinámicas y contiendas en la competición por la autoridad estatal y en todas aquellas arenas donde reside *de facto* el poder.

Por lo tanto, otorgando relevancia a las instituciones informales este artículo propone un cambio de énfasis, desde los paradigmas clásicos de los regímenes políticos y las transiciones, hacia el marco menos explorado en la Ciencia Política de la construcción del Estado (Grzymala-Busse y Jones Luong, 2002; Ganey, 2005; Cummings, 2012). Para analizar la heterogeneidad en los Estados neopatrimoniales se distinguirán tres niveles de diversificación del poder basados en la agregación de dos rasgos principales: la estructura estatal de toma de decisiones en el Gobierno central y el grado de fragmentación territorial del poder. Esto es, las dos fases del proceso de formación de la autoridad estatal: la estructura de toma de decisiones, principalmente en el Gobierno central en Estados unitarios; y el proceso de implementación de las normas resultantes en los estratos local y regional del Estado. En este sentido, para explicar la diversificación del poder en Asia central hay que concentrar parte del análisis en aquellos *impasses* en la aplicación de la autoridad central que provocan una «migración de la autoridad» informal a los agentes e instituciones locales.

## 2. Neopatrimonialismo y heterogeneidad de trayectorias

De manera sintética, por Estado neopatrimonial se entiende un Estado donde coexisten e interactúan lógicas de acción formales (burocráticas) e informales (patrimoniales). El concepto tiene su origen en la distinción de Weber de distintos tipos de autoridad (tradicional, carismática, y burocrática o legal-racional), habiendo sido desarrollado en su forma moderna por investigadores interesados en los Estados poscoloniales africanos

(Eisenstadt, 1978; Snyder, 1992; Médard, 1982; Bratton y van de Walle, 1997; Erdmann y Engel, 2006; Erdmann, 2012). Cuando se habla de neopatrimonialismo no identificamos un tipo particular de régimen político, sino un conjunto de prácticas institucionalizadas en los agentes e instituciones estatales que no pueden ser fácilmente eliminadas o desafiadas por nuevos actores ya que están históricamente enraizadas (Von Soest, 2010).

Estas instituciones pueden relacionarse con aspectos políticos (Gobiernos fuertes y con una toma de decisiones concentrada, clientelismo, patronazgo, incertidumbre institucional, reclutamiento nepotista, lealtad a los superiores) o económicos (corrupción, apropiación ilícita de bienes privados o activos del Estado, rentismo), desarrollados bien en las estructuras de Gobierno bien en otros puntos de la Administración del Estado.

Un régimen personalista equipado con una concentración informal de poder, la apropiación privada de la arena pública, un clientelismo sistémico y el uso de los recursos del Estado para la legitimación política de particulares, son las instituciones informales primigenias relacionadas con un Estado neopatrimonial (Bratton y van de Walle, 1997). No obstante, se deben destacar otros rasgos institucionales claves. En primer lugar, la incertidumbre institucional. La persistencia del neopatrimonialismo en un Estado dado depende de una constante actualización de las interacciones entre las instituciones formales e informales, la cual únicamente se puede alcanzar por medio de la incertidumbre institucional. Ésta permite moldear instituciones políticas formales, como puede ser el conjunto de normas que operan en unas elecciones o en una institución reguladora en una economía de mercado, para servir a los intereses de las autoridades o de personas concretas (Ruiz Ramas, 2013). La incertidumbre también refuerza las relaciones clientelares con la élite dirigente al interpretarse que son la forma más segura de proveer predictibilidad a los distintos actores sociales (Timm, 2010).

En segundo lugar, los Estados neopatrimoniales son vulnerables ante la fragmentación del poder ▷

político. A pesar de que el personalismo es una característica central de este tipo de dominación, rara vez los escenarios neopatrimoniales funcionan como consistentes sistemas verticales. Para funcionar, los Estados necesitan incorporar mecanismos de abajo a arriba, y los gobernantes contar con la lealtad y colaboración de intermediadores o *brokers* locales. Conflictos, exigencias, negociaciones y compromisos en la sombra son el día a día en las relaciones entre los actores del centro y de la periferia. La implementación de las políticas aprobadas por el centro en las regiones queda frecuentemente al margen de la capacidad de control del centro. En muchas ocasiones, de hecho, «el desafío central para la autoridad neopatrimonial es prevenir una descentralización incontrolada de las estructuras de poder» (Timm, 2010).

En tercer lugar, la política en estos Estados es una arena flexible donde los elementos programáticos de fractura (*cleavages*) son fácilmente reemplazables y los enemigos hoy irreconciliables pueden compartir mañana coaliciones en el poder (*power-sharing coalitions*). Esta situación es favorecida por el rol central de las redes informales, las cuales como tipo de vehículo de acción colectiva son tan importantes o más que los propios partidos políticos. Existe un amplio consenso en la academia acerca de la centralidad de las redes informales en la política postsoviética, pero no lo hay respecto a su naturaleza. En los estudios sobre Asia central, destacan cuatro conceptualizaciones: el clan-tribal como identidad subnacional (Schatz, 2005; Collins, 2006); la red informal como asociación regional de élites (Jones Luong, 2002; Iljamov, 2007); la red informal como entidad personalista y local, no regional, en países como Kirguistán (Radnitz, 2005, 2006, 2010; Sjöberg, 2011; Ruiz Ramas, 2013), y finalmente para casos como Rusia, Ucrania o Kazajistán los *finansovo-promyshlennye gruppy* o Business-Industrial Groups (FIG), redes de élites económicas de alcance global controlando corporaciones financieras, industriales y energéticas además de significativas parcelas del poder político (Cummings, 2005; Balmaceda, 2008; Ostrowski, 2009; Junisbai, 2010; Kononenko y Moshes, 2011).

Ciertamente, las características de las redes predominantes varían de un país a otro al divergir las condiciones económicas, políticas y sociales en las que se han desarrollado. Con todo, los estudios más recientes rechazan que los clanes-tribales tradicionales mantengan su influencia en la esfera política. Por el contrario, se sostiene la creciente consolidación de camarillas clientelistas alimentadas más por el dinero y el intercambio de favores que por ancestrales vínculos sanguíneos, estructuradas mediante conexiones personales vitales y profesionales en vez de por el parentesco e identidades subnacionales (Iljamov, 2007; Tunçer-Kilavuz, 2011; Radnitz, 2010; Cummings, 2012; Laurelle, 2012; Ruiz Ramas, 2013). Las redes informales hoy tienden a ser flexibles en composición, temporales y no grupos corporativos. Organizadas en una estricta jerarquía, compiten entre sí por recursos limitados pero son capaces de coordinar acciones colectivas en coaliciones transitorias. De hecho, en un mismo país pueden coexistir y colaborar en redes de distinta naturaleza, tales como camarillas de élites operando solo en los estratos más altos del poder político junto a redes de ámbito local o regional capaces de movilizar distritos y actuar así como agentes influyentes (*power brokers*) en favor de una opción influyente a nivel central.

No obstante, la variación en las instituciones informales no es el único modo de distinguir la heterogeneidad de las trayectorias neopatrimoniales. Como se ha adelantado en la introducción, el grueso de las tipologías combinan la estructura de la autoridad estatal (desde la racionalidad legal y burocrática a la dominación patrimonial) con el nivel de competición política de un régimen (Fisun, 2007; Guliyev, 2011)<sup>1</sup>. Otros autores como Erdmann y Engel (2007) y Von Soest (2010) diferencian dentro del eje de dominación política (de racional/legal a patrimonial) entre las estructuras de Gobierno y ▷

<sup>1</sup> La tipología de Fisun trabaja sobre la teoría del sultanismo de Chehabi y Linz's (1998), para diferenciar entre neopatrimonialismo sultanista, oligárquico y burocrático. Sin embargo, la distinción de Guliyev dentro de las estructuras de autoridad estatal (régimen personalista, patronazgo institucional y el legal-burocrático) es terminológicamente más flexible. Siendo especialmente más apropiada cuando se analizan Estados que, como el kirguís, son difíciles de etiquetar como sultanistas o como oligárquicos, pero que encajan en la categoría de patronazgo institucional.

las administrativas o burocráticas mientras mantienen el *continuum* autoritarismo-democracia liberal. Así, mientras en el primer eje básicamente se discrimina entre regímenes competitivos, semicompetitivos y poco competitivos (Fisun, 2007)<sup>2</sup>, el segundo eje supone un paso adelante en la elaboración de una tipología del neopatrimonialismo al agregar la concentración del poder en el Gobierno y el grado de separación de los gobernantes respecto a los medios legales de gobierno (Fisun, 2007).

Cualquier gobernante que aspire a la estabilidad trata de equilibrar los intereses de los actores más influyentes, sean aliados o no. Todo proceso de concentración de poder lleva implícito uno de reparto del poder. La labor de equilibrio de intereses ligada a la concentración de poder se puede desarrollar en, al menos, dos posibles dimensiones. Por un lado, en el grado de inclusividad o exclusividad presente en las instituciones centrales de gobierno en relación con el acomodo de los intereses de redes informales u otros actores políticos (Iljamov, 2007; Ruiz Ramas, 2013). Von Soest (2010) o Fisun (2007) condensan la casuística de este rasgo en dos categorías, un régimen personalista o uno oligárquico. Por otro lado, se hace necesario especificar entre un clientelismo disperso (prebendalismo o «régimen [neo]patrimonial descentralizado» en Lewis, 1996) y uno más centralizado (Guliyev, 2012). Identificamos así dos variables –la concentración del poder en el gobernante y el nivel de centralización del clientelismo– muy útiles como punto de partida para estudiar la diversificación del poder en un Estado neopatrimonialista. Pero estas variables pertenecen a unidades de análisis más amplias tales como la creación de autoridad estatal y la fragmentación territorial del poder que necesitan ser complementadas por otros conceptos provenientes de la literatura de la construcción y la institucionalización del Estado. Además, cuando las fuentes de transformación de un Estado

<sup>2</sup> La mayoría de académicos consideran que el neopatrimonialismo puede persistir en regímenes autoritarios o híbridos, pero no en democracias liberales. Sin embargo, hay algunas excepciones como Pitcher *et.al.* (2009).

umentan, superando la dimensión de la competitividad política, se entiende justificado cambiar el foco de la tipología desde el régimen político a las disparidades del Estado.

### 3. La perspectiva de la construcción del Estado y Asia central

La construcción del Estado es el proceso por el cual se establece «la autoridad par» (Grzymala-Busse y Jones Luong, 2002). Esta definición, que enfatiza la autoridad estatal y la capacidad de hacer cumplir las leyes, actualiza el influyente trabajo de Mann (1986) en el que se distingue el poder despótico del Estado, basado en el control de la toma de decisión, de su poder infraestructural, basado en su poder de implementación. El estado de la cuestión hasta Mann (1986) estaba dominado por quienes abogaban por «el regreso del Estado a primer plano», enfatizando el rol del Estado en determinar las decisiones políticas, esto es, de quienes conciben el Estado como un actor relativamente autónomo de clases sociales específicas (Krasner, 1978; Skocpol, 1979; Nordlinger, 1981; Tilly, 1975). Esta comprensión de la autonomía del poder estatal fue conceptualizada y aislada por Mann como el «poder despótico del Estado», mientras en paralelo subrayó el poder infraestructural que cualquier Estado necesita para implementar sus políticas. En sus propias palabras «la capacidad del Estado para, de hecho, penetrar en la sociedad civil, y para implementar logísticamente decisiones políticas a través de su esfera de influencia» (Mann, 1986).

De esta distinción emerge un enfoque centrado en las capacidades del Estado<sup>3</sup>. En Migdal ▷

<sup>3</sup> En un primer momento por las capacidades del Estado se hacía referencia a las funciones del primer Estado moderno de Administración territorial, poder coercitivo y militar, la extracción de ingresos vía impuestos y posteriormente sus funciones intervencionistas en la economía y la sociedad. Con esas herramientas algunos investigadores comenzaron a medir la capacidad del Estado en términos de Estados fuertes y Estados débiles (Migdal, 1988; Jackman, 1993). El siguiente paso fue explicar distintos resultados dentro de un mismo Estado, abandonando así la exclusividad de la aplicación del concepto a nivel macro. Los comparativistas avanzaron en tres direcciones: elección racional (Geddes, 1994), el enfoque del «Estado en la sociedad» (Migdal *et. al.*, 1994) y el neodesarrollismo (Jackman, 1993).

*et. al.* (1994) se propone el enfoque del «Estado en la sociedad» a fin de desagregar el Estado como unidad de análisis. Se conceptúa al Estado como unidad multinivel con cuatro estratos: liderazgo central, Administración central, Administración regional y las oficinas sobre el terreno. Cada estrato contiene su propia arena dentro de la cual se disputan batallas por el poder entre actores estatales que compiten entre sí, al igual que entre actores estatales y no estatales<sup>4</sup>. De este modo, al referirse al poder estatal se habla de la autonomía para crear una «autoridad normativa vinculante» (Mann, 1986), pero también autonomía para ejecutar esas normas en el conjunto del territorio estatal sin caer en ninguna forma involuntaria de «migración de autoridad».

### 3.1. Construcción del Estado en el Asia central postsoviética

La primera generación de estudios sobre la construcción del Estado en el Asia central postsoviética (Cummings, 2000; Busse y Jones Luong, 2002; Ganev, 2005; Fritz, 2007) acentúa cinco atributos principales, si bien el desarrollo reciente de los acontecimientos en ese espacio desafía la plena validez de algunos de ellos. Primeramente, un elemento incontestable es la estrategia de los gobernantes para legitimar su autoridad por medio de vincular la construcción de la nación (*nation-building*) a la propia estatalidad. Para ello, según Cummings (2010) cinco técnicas de legitimación fueron utilizadas: una revisión de la historiografía, el simbolismo visual, el lenguaje, la indigenización del poder (aunque etnificación sería más preciso), así como otras formas de asociación entre la indigenización y el territorio. En segundo lugar, los presidentes centroasiáticos concentraron altas cotas de poder en los años noventa del

<sup>4</sup> En una variante del enfoque «Estado en la sociedad», Peter Evans desarrolló un trabajo muy influyente donde él concibió el concepto de «autonomía enraizada» para explicar por qué algunos Estados en desarrollo son más exitosos que otros en alcanzar el crecimiento industrial (Evans, 1995 y 2013).

siglo pasado, bien vía reformas constitucionales, bien traspasando sus propias competencias definidas constitucionalmente. Como ha destacado Hale (2006), la especificidad del marco institucional postsoviético condujo a la consolidación de «presidencias patrimoniales». Las políticas de privatización y las relaciones centro-periferia conformaron la naturaleza de las políticas de patronazgo en estos Estados, siendo elementos clave para la sostenibilidad de una presidencia patrimonial mantener el equilibrio entre las élites tanto en el acceso a los recursos económicos a través del Estado como en la capacidad de ejercer autoridad en los niveles local y regional.

En tercer lugar, la debilidad del Estado en términos de capacidades infraestructurales se asoció al concepto de «Estado capturado», el cual se justifica debido a la apropiación privada de lo público. Un Estado capturado sirve a «los intereses de unos pocos captores, más que a la sociedad en su conjunto» (Fritz, 2007), pero al mismo tiempo carece de la «autonomía enraizada» (*embedded autonomy*) socialmente, que un Estado necesita, según Evans (1995), para su desarrollo y eficiencia institucional. Ganev (2005) explica que el proceso postsoviético ha sido el inverso al de la explicación clásica de la formación del Estado moderno de Charles Tilly. En ella, el Estado extrae recursos de la sociedad y a cambio, si bien involuntariamente, provee servicios e infraestructuras. Para Ganev lo ocurrido en los Estados postsoviéticos es una «extracción del Estado» por élites depredadoras favorecidas por un contexto institucional específico (la desintegración de una economía estatalizada) que promueve la conducta depredadora de los agentes estatales.

Dado que se extrae del Estado y no de otros grupos sociales, el proyecto de la élite depredadora se benefició de una resistencia social muy contenida. Como resultado de ello, las élites dirigentes carecieron de incentivos para invertir tanto en la administración de esa extracción a la sociedad como en las capacidades infraestructurales compensatorias. Sin embargo, acabada la fase inicial ▷

del cambio sistémico, la extracción ya no solo se concentra en el Estado, sino que también afecta a diversos grupos sociales. A la clase empresarial lo hace a través de impuestos pero también por medios ilícitos como el soborno o el *raiderstvo*<sup>5</sup> (Junisbai, 2010). La clase trabajadora paga igualmente impuestos, mientras mantiene condiciones y salarios que no reflejan las plusvalías producidas por su labor, ofreciendo un desequilibrio significativo entre el coste de salarios y el beneficio de empresas privadas, pero también estatales o mixtas. Ciertamente es que, en paralelo, se ha experimentado un tímido amanecer de la resistencia social a la conducta depredadora de los agentes estatales. La inseguridad en el mundo de los negocios y el declive de las condiciones de vida alimentaron las revoluciones de 2005 y 2010 en Kirguistán, pero también los trágicos disturbios en Andiján (Uzbekistán), al tiempo que en Kazajstán la estrategia neodesarrollista de Nazarbayev no ha evitado desafíos al Estado tanto de empresarios como de trabajadores.

En cuarto lugar, la primera generación de estudios de construcción del Estado en Asia central (Busse y Jones Luong, 2002; Ganey, 2005) señala que la competición por la autoridad para formular políticas (*policy-making*) no fue solo un conflicto intraélites sino también intraestatal. Esta batalla por el poder enfrentó fundamentalmente a los actores estatales del centro y de las regiones sin participación de actores no estatales. Hasta cierto punto, esto fue consecuencia de una distinción ambigua entre el Estado y la sociedad heredada del periodo soviético (Busse y Jones Luong, 2002). Sin embargo, hoy en día la competición por la autoridad no es solo un juego entre agentes estatales. La emergencia de una élite económica autónoma como resultado de la liberalización de la economía por un lado, y de la creciente relevancia política de redes controlando tráfico ilegal

<sup>5</sup> El concepto de *raiderstvo* se refiere a la apropiación hostil e ilícita de una propiedad privada. Comúnmente se produce cuando personas cercanas a agentes gubernamentales son ayudados por los cuerpos de seguridad para forzar que empresarios vendan sus activos y bienes a un precio muy por debajo de su valor de mercado.

por otro lado, han añadido pluralidad a esa competición.

Finalmente, el declive del poder infraestructural del Estado tras la independencia afectó no solo a las competencias funcionales sino también a la capacidad de la autoridad central para impedir la «migración de autoridad» a las entidades regionales (Libman, 2012). Esto sucedió en procesos de baja conflictividad y dotados de reversibilidad, como la descentralización informal, pero también mediante enfrentamientos por ejercer la autoridad sobre un territorio de alta intensidad, como el desafío al monopolio del Estado en el uso de la violencia en Tayikistán durante y después de la guerra civil. Por todo ello, se considera que el enfoque de Migdal (1994) encaja perfectamente en el contexto centroasiático en tanto que el Estado no es un actor unitario y por tanto necesita ser desagregado (Busse y Jones Luong, 2002).

#### 4. Analizando la diversificación del poder

Como se ve en la Tabla 1 se propone un marco para analizar la diversificación del poder en un Estado mediante el examen cualitativo de un número de indicadores que representan la estructura de toma de decisiones en las instituciones centrales de gobierno y el grado de fragmentación territorial del poder.

Atendiendo a las características anteriores, en el análisis de la heterogeneidad en los Estados neopatrimonialistas de Asia central se distinguen tres niveles de diversificación del poder genéricos:

1. Diversificación del poder mínima. Poder hegemónico, control exclusivo de las instituciones y ausencia de desafíos significativos a la implementación de las decisiones del centro en las regiones (Turkmenistán).

2. Diversificación del poder limitada. El poder del Estado es altamente concentrado. El presidente es autoritario pero todavía requiere de acuerdos de reparto del poder (*power-sharing agreements*) con otras redes de élites o carece de control total sobre el conjunto del territorio. (Uzbekistán/Kazajstán y Tayikistán). ▷

TABLA 1  
INDICADORES DE ANÁLISIS DE LA DIVERSIFICACIÓN DEL PODER

1. Grado de concentración de la toma de decisiones en las instituciones del Gobierno central	2. Fragmentación territorial del poder (Estado en las regiones)
1.1. Autonomía presidencial 1.1.1. Inclusión o exclusión de élites y redes informales alternativas en las instituciones de gobierno centrales. Existencia de coaliciones de reparto de poder. Distribución de 1) servicios públicos y acceso a recursos, y 2) cargos ministeriales y otros puestos en la Administración 1.1.2. Inclusividad o cooptación en las instituciones formales (Parlamentos y partidos del poder, oficialistas) 1.1.3. Fuente de autoridad en las redes informales de élites y grado de control recíproco entre patrón y cliente 1.2. Relaciones Estado-sociedad (competición entre élites estatales, o entre actores estatales contra no estatales) 1.3. Relación élite-masas	2.1. Estructura legal de las relaciones territoriales entre el centro y las regiones 2.2. Formas de descentralización informal: 2.2.1. Necesidades del Estado del apoyo de las redes informales locales para llevar a cabo las normativas emanadas del Gobierno central 2.2.2. Ausencia de control administrativo vertical sobre el conjunto del territorio (manipulación de la implementación de las decisiones gubernamentales por agentes locales) 2.2.3. Descentralización informal (fiscal, elaboración de legislación alternativa, etcétera) 2.3. Ausencia del monopolio de la violencia en partes del territorio estatal

*Fuente: elaboración propia.*

TABLA 2  
DIVERSIFICACIÓN DEL PODER EN ASIA CENTRAL

Concentración de la toma de decisiones	Fragmentación territorial del poder		
	Alta	Media	Baja
Hegemónica			TKM
Alta	TJK	UZB/KAZ	
Baja	KGZ		

*Fuente: elaboración propia.*

3. Poder moderadamente diversificado. Formalmente el poder está todavía altamente concentrado pero se necesitan incorporar acuerdos estables de reparto del poder con múltiples redes de élites u otros actores políticos, no solo con un número limitado de ellos. Igualmente, esta categoría incluye a países donde el control sobre el territorio del Estado es desafiado (Kirguistán).

## 5. Aplicación del marco teórico sobre los casos de Asia central

### 5.1 Turkmenistán: hegemonía en la toma de decisiones y alta centralización

Turkmenistán representa uno de los polos en Asia central respecto a la diversificación del poder. De lejos es el Estado donde la toma de decisiones está más concentrada y la centralización menos desafiada. Tras la desintegración de la URSS, el entonces primer secretario del Partido Comunista, Saparmurat Niyazov, maniobró eficazmente para

instaurar un régimen centralizado dotado de un extremo culto a la personalidad.

La concentración del poder en manos de Niyazov fue absoluta. Además de presidente, él era primer ministro, encabezaba el único partido político permitido y controlaba la selección de miembros del *Halk Maslahaty* (Consejo Popular). Niyazov con el apoyo del *Halk Maslahaty* modificó la constitución en diciembre de 1999 para establecer una presidencia vitalicia. Los otros poderes del Estado, el legislativo (*Majlis*) y el poder judicial, fueron subordinados a la autoridad presidencial (Pomfret, 2012). El culto a la personalidad alcanzó cotas difíciles de igualar. Niyazov asumió el nombre de *Turkmenbashi el Grande*, líder de los turkmenos, hizo levantar monumentos megalómanos y redactar normas bizarras tales como renombrar los meses del año con los de miembros de su familia o hacer lectura obligatoria en escuelas, universidades y agencias gubernamentales el *Ruhnama*. Una obra escrita por Niyazov que combina la autobiografía, la guía espiritual y el revisionismo histórico con un cariz nacionalista. ▷

Con la muerte de Niyazov en 2006, asumió la presidencia Gurbangulí Berdimujamedov, quien impulsó dos cambios relevantes respecto a la distribución del poder. Por un lado, incrementó el rol de su círculo familiar en las instituciones centrales de gobierno y agencias estatales con acceso a recursos energéticos. Por otro lado, implementó una nueva política regional orientada a dotar de mayor autonomía a las élites locales que, según Kunysz (2012), puede conducir a la consolidación de redes de patronazgo regionales.

### **5.2. Kirguistán: pluralismo en un Estado fragmentado**

Kirguistán no es solo el polo opuesto de Turkmenistán en términos de diversificación del poder en Asia central, sino que también es el único caso donde la liberalización política ha avanzado —con algunas interrupciones— a niveles de autoritarismo competitivo (Levitsky y Way, 2010). Asumiendo que Kirguistán nunca ha sido «la isla de la democracia» como se le acuñó en los años noventa, es cierto que la liberalización de la arena política, de los medios y el desarrollo de la sociedad civil, definitivamente hacen del país una ínsula en el océano de autoritarismo que es Asia central.

A pesar de ello, la competitividad política en Kirguistán ha experimentado cambios constantes en los últimos veinte años. Principalmente es debido a los intentos de dos presidentes, Askar Akayev y Kurmanbek Bakiyev, por acumular poder en detrimento de las expectativas de otras élites y opciones políticas. En Kirguistán, al margen de operar en un contexto institucional informal, estas redes de élites poseen cuatro rasgos principales. Primero, se vertebran de manera local y se benefician del apoyo social de la comunidad en un intercambio por prestaciones materiales, pero también gracias a inversiones morales. Segundo, las redes informales compiten y establecen alianzas entre sí, bien para desafiar al Estado, o bien para promocionarse dentro de él. Tercero,

incorporan actores no estatales, especialmente «élites autónomas» (Radnitz, 2011), élites económicas surgidas con la privatización y la liberalización, pero también a menudo figuras enriquecidas gracias a actividades criminales (Radnitz, 2011). Finalmente, tienen capacidad para acceder a cargos electos tanto como candidatos independientes como penetrando en partidos políticos establecidos o de nuevo cuño (Ruiz Ramas, 2013).

Estas redes informales de ámbito local controlan recursos económicos dentro de sus distritos, pero compiten entre sí por incrementar su influencia política y acceso a recursos de mayor volumen. Como resalta Engvall (2011), la élite económica se introduce en la política para extraer recursos del Estado y alcanzar la protección legal asociada a algunos cargos públicos. De esta manera, el Estado en Kirguistán es un mercado donde los puestos son adquiridos a través del soborno y las conexiones. El resultado es un Estado donde la competición por la inclusión en la toma de decisiones en el nivel central permanece viva y la concentración de poder es frágil, pero sobre todo donde la fragmentación territorial de la autoridad es profunda, multicausal y permanentemente en renegociación (Ruiz Ramas, 2013).

### **5.3. Tayikistán: un ejecutivo central irrestricto en un Estado altamente fragmentado**

Tayikistán es el único caso de Asia central que posee una alta concentración ejecutiva en las instituciones centrales del Estado y al mismo tiempo elevados niveles de fragmentación territorial. Si bien es cierto que el presidente Emomali Rahmon y su red de Dangara en el distrito de Kulob ocupan una posición hegemónica, marginando a élites y actores en las instituciones centrales, también lo es que su poder es frágil más allá de Dushanbé y Kulob (Engvall, 2006; McGlinchey, 2012).

Comúnmente el régimen político tayiko es categorizado como plenamente autoritario (Mateeva ▷

2009; Finkel, 2012). Como presidente del país, Rahmon disfruta de una amplia autonomía en el proceso de toma de decisiones hasta el punto de ser categorizado su régimen por distintos investigadores como uno plenamente autoritario. Esto es resultado de dos movimientos de Rahmon. Primero, impidió la implementación de los mecanismos de reparto del poder concertados con las fuerzas de la coalición Oposición Tayika Unida (UTO) durante los Acuerdos de Paz de 1997. Segundo, apartó progresivamente de las instituciones centrales a élites aliadas durante la guerra, especialmente aquellas procedentes de Khodjent (entonces Leninabad) en el norte de la provincia de Sughd. Para garantizar su autoridad en las regiones, a pesar de haber privado a las organizaciones de la UTO de sus cuotas de poder, Rahmon alcanzó acuerdos informales bilaterales con excomandantes de la UTO, algunos directamente considerados señores de la guerra.

Ese tipo de acuerdos fueron especialmente relevantes en el Valle del Rasht y en la Provincia Autónoma de Alto Badajshán. Funciones estatales básicas, como el control de fronteras, han dependido de la colaboración con estos comandantes, algunos de los cuales fueron integrados en las fuerzas de seguridad del Estado. Posteriormente, en casos particulares, Rahmon trató de renegociar dichos pactos e incluso reemplazar a varios excomandantes. Movimientos replicados con una férrea resistencia de los caudillos y sus comunidades locales hasta el punto de conducir a enfrentamientos armados e incluso a la ocupación del territorio por el ejército bajo la ley marcial.

Se concluye, por tanto, que la competición por ejercer la autoridad estatal permanece en determinadas regiones en la forma de lucha entre élites donde toman parte actores estatales y no estatales. Caudillos locales, antiguos señores de la guerra y barones de la droga compiten entre sí, dentro y fuera del Estado, al tiempo que intentan resistir las presiones de Dushanbé. Aunque las masas no han tenido hasta el momento un rol independiente, el apoyo de las comunidades locales ha

resultado decisivo en las batallas por la autoridad estatal, en particular, en los desafíos a la autoridad central. Al margen de la contienda intraélite por el poder y el acceso a recursos, las relaciones Estado-sociedad están afectadas, y pueden estarlo más en el futuro cercano, por la capacidad de movilización de la religión y las redes interpersonales y comunales que la religión ayuda a establecer.

#### **5.4. Kazajstán: ¿hacia la consolidación de una oligarquía neopatrimonialista?**

Nursultan Nazarbayev, quien ya gobernaba Kazajstán en el periodo soviético, ha reunido durante su largo mandato una gran cuota de poder ejecutivo y potestad sobre los principales recursos económicos, destacando los hidrocarburos. En especial desde 1994, Nazarbayev maniobró exitosamente para fortalecer la presidencia respecto al parlamento avanzando hacia un sistema de gobierno hiperpresidencialista. En paralelo, su círculo familiar más cercano aceleró la acumulación de activos económicos, asegurándose de igual modo una posición privilegiada ante nuevas oportunidades de negocios en los que mediase capital extranjero.

Al margen de estos dos procesos fácilmente trazables empíricamente, las instituciones kazajas han promovido sin descanso un culto a la personalidad de Nazarbayev con puntos culminantes tales como ser nombrado por el parlamento «Líder de la Nación». Honor que lleva implícita la inmunidad vitalicia ante cualquier tipo de acusación. Sin embargo, representar a Kazajstán como un Estado donde un hombre posee un control vertical e ilimitado sobre las arenas política y económica no encaja con la realidad. Ninguna decisión esencial puede ser tomada en Kazajstán sin la aprobación de Nazarbayev, pero en cada periodo desde la independencia ha habido un número de redes de élites capaces de influenciar las decisiones de las instituciones centrales e incluso ▷

de desafiar abiertamente la autoridad central cuando han entendido que sus intereses no estaban siendo atendidos. En paralelo, la alta concentración de poder en las instituciones centrales no ha impedido ni una indeseada descentralización territorial ni que élites regionales ampliasen su autonomía aprovechando su control sobre las inversiones extranjeras en el sector energético.

A medida que la presidencia de Nazarbayev, de 74 años, va llegando a su fin, y no se cuenta ni con un claro sucesor ni con una figura capaz de sustituir el liderazgo de Nazarbayev, no se puede excluir el estallido de encarnizadas luchas por el poder entre las principales redes informales de élites. Siendo esto cierto, existen factores estructurales e institucionales que permiten prever, por el contrario, la neutralización de ese choque a través de un pacto orientado a la instauración de un neopatrimonialismo oligárquico más o menos inclusivo. Entre los factores estructurales destaca la necesidad de estabilidad para mantener la calma en los inversores foráneos. A nivel institucional, en los últimos años se identifica una tendencia hacia la consolidación de un neopatrimonialismo oligárquico<sup>6</sup>. Por un lado, en cuanto al marco político, en el nivel central destaca la implementación de compromisos e iniciativas para acomodar una pluralidad de élites en instituciones donde compartir poder y acceso a recursos. Entre ellas destacan el Parlamento o el partido oficialista Nur Otan (Ostrowski, 2009). En la esfera económica se cumple ese mismo objetivo, el de la inclusión de las principales agrupaciones políticas informales, con la creación de *holdings* estatales tales como Samruk-Kazyna. Por último, la oligarquización kazaja se afianza con el ya mencionado robustecimiento de las élites regionales.

Con todo, no deben descartarse presiones significativas contra la oligarquización del Estado kazajo favorables a una mayor democratización

desde sectores distintos a las élites. Pequeños y medianos empresarios así como trabajadores han dado muestras ya por distintos medios de estar preparados para luchar por sus propios intereses colectivos. La importancia creciente del movimiento obrero en Kazajstán en los últimos años permaneció desconocida para la mayoría de analistas hasta la trágica represión de la huelga de los trabajadores del sector petrolero en Zhanaozen en diciembre de 2011, cuando al menos 15 manifestantes desarmados fueron asesinados por las autoridades<sup>7</sup>.

### **5.5. Uzbekistán: alta concentración del poder de decisión y débil capacidad de implementación en las regiones**

El Estado uzbeko se caracteriza principalmente por tener una estructura en el poder ejecutivo altamente centralizada; unas fuerzas de seguridad sólidas que ya han combatido desafíos al monopolio del Estado en el uso de la violencia e intentos de acometer severos procesos de fragmentación territorial del poder (Namagán, 1991-1992; acciones del Movimiento Islámico de Uzbekistán, Andiján, 2005); y finalmente por un débil poder infraestructural que ha favorecido una progresiva devolución informal del poder a actores locales en determinadas regiones. Islam Karimov, como cúspide de un sistema neopatrimonial, disfruta de una gran discrecionalidad en el ejercicio de su Gobierno. A pesar de ello, su poder ejecutivo es constreñido por la incapacidad para implementar la autoridad central en todo el territorio sin alcanzar acuerdos informales con élites locales. Estas élites ganan a cambio autonomía ejecutiva en sus regiones de decisión y recursos para crear redes de patronazgo perdurables en el tiempo. De tal modo, el Estado neopatrimonial consolidado con Karimov combina una fuerte consolidación de poder político ▷

<sup>6</sup> Según Fisun (2003:6) el neopatrimonialismo oligárquico está «vinculado con la formación de un amplio estrato de actores rentistas neopatrimonialistas, actuando juntos con/o en lugar de las instituciones gubernamentales, vía redes de patronazgo e intercambios clientelares».

<sup>7</sup> Más información sobre los disturbios en Zhanaozen en: Rustemova, Assel (2011, 2012) Kazakhstan, November/December 2011, January, March 2012 and May/June 2012 issues of the Central Asian Observatory Bulletin. Artículos disponibles en <http://www.asia-central.es/boletin.php>

y económico en el círculo cercano al presidente, con múltiples escenarios de competición por la autoridad, donde élites regionales han visto fortalecida su posición. Dos ejemplos de ello son las competiciones por la composición del Parlamento (Ilijamov, 2004), y por las designaciones de los ejecutivos regionales (Markowitz, 2012).

Así mismo, existen también disputas entre distintas redes de élites en las instituciones centrales donde Karimov ha tomado el papel de árbitro. Durante años la lucha más relevante fue entre quienes encabezaban las dos principales instituciones de seguridad interna: el Ministerio del Interior y los Servicios de Seguridad Nacional (SSN). Intentando amortiguar el impacto de las luchas intraélites, antes y después de su sucesión, Karimov parece dispuesto a fortalecer al poder legislativo respecto al ejecutivo, anticipando con ello un contexto institucional dotado de mayor reparto de poder. Y es que como en el caso de Nazarbayev, la avanzada edad de Karimov (77) predispone a preparar su sucesión y a prever nuevos conflictos entre las élites con influencia en Taskent. De momento, existe una batalla por el poder, en la que destacan las alianzas encabezadas por el primer ministro Shavkat Mirziyayev y el ministro de finanzas Rustam Azimov. Este último es hoy el máximo favorito a suceder a Karimov, incluso a pesar de haber protagonizado un enconado enfrentamiento con la hija de éste, Gulnora Karimova, tras el cual ésta ha sido defenestrada hasta por su propio padre.

## Bibliografía

- [1] BALMACEDA, M. (2008). *Energy Dependency, Politics and Corruption in the Former Soviet Union. Russia's Power, Oligarchs' Profits and Ukraine's Missing Energy Policy 1995-2006*. Londres: Routledge.
- [2] BRATTON, M. y VAN DE WALLE, N. (1997). *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [3] CAROTHERS, T. (2002). «The End of the Transition Paradigm». *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 1 (January), pp. 5-21.
- [4] COLLINS, K. (2006). *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [5] COLLINS, K. (2009). «Economic and Security Regionalism Among Patrimonial Authoritarian Regimes: The Case of Central Asia». *Europe-Asia Studies*, vol. 61, nº 2, pp. 249-281.
- [6] CUMMINGS, S. (2005). *Kazakhstan: Power and Elite*. London and New York: I. B. Tauris.
- [7] EISENSTADT, S. N. (1973). *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*. Londres, Beverly Hills/CA: Sage Publications.
- [8] ERDMANN, G. y ENGEL, U. (2006). «Neopatrimonialism Revisited - Beyond a Catch-All Concept». *GIGA Working Paper*, nº 16. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- [9] ERDMANN, G. (2012). «Neopatrimonialism: Problems of a Catch-All Concept». En Stewart, S. (ed). *Presidents, Oligarchs and Bureaucrats: Forms of Rule in the Post-Soviet Space*. London: Ashgate Publishing, Ltd., p. 258.
- [10] FINKEL, E. (2012). «Democratization No more Colour! Authoritarian Regimes and Colour Revolutions in Eurasia». *Democratization*, vol. 19, nº1, pp. 1-14.
- [11] FISUN A. (2007). «Postsovetskie Neopatrimonial' nye Rezhimy: Genezis, Osobennosti, Tipologija». *Otechestvennye zapiski*, nº 6.
- [12] GANEV, V. I. (2005). «Post-Communism as an Episode of State Building: A Reversed Tillyan Perspective». *Communist and Post Communist Studies*, vol. 38, nº 4, pp. 425-445.
- [13] GULIYEV, F. (2011). «Personal rule, Neopatrimonialism, and Regime Typologies: Integrating Dahlian and Weberian Approaches to Regime Studies». *Democratization*, vol. 18, nº 3, pp. 575-601.
- [14] HALE, H. E. (2006). «Democracy or Autocracy on the March? The Colored Revolutions as Normal Dynamics of Patronal Presidentialism». *Communist and Post-Communist Studies*, nº 39, pp. 305-329.
- [15] HALE, H. E. (2011). «Formal Constitutions in Informal Politics. Institutions and Democratization in Post-Soviet Eurasia». *World Politics*, vol. 63, nº 4, pp. 581-617. ▷

- [16] ILJAMOV, A. (2007). «Neopatrimonialism, Interest Groups and Patronage Networks: the Impasses of the Governance System in Uzbekistan». *Central Asian Survey*, nº 26, p. 65.
- [17] JONES LUONG, P. (2002). *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia: Power, Perceptions, and Pacts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [18] JUNISBAI, B. (2010). «A Tale of Two Kazakhstans: Sources of Political Cleavage and Conflict in the Post-Soviet Period». *Europe-Asia Studies*, vol. 62, nº 2, pp. 235-269.
- [19] KONONENKO, V. y MOSHES, A. (2011). *Russia as a Network State: What Works in Russia When State Institutions Do Not?*. London: Palgrave Macmillan.
- [20] LEVITSKY, S. y WAY, L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [21] LEWIS, P. (1996). «From Predendalism to Predation: The Political Economy of Decline in Nigeria». *The Journal of Modern African Studies*, vol. 34, nº 1, pp. 79-103.
- [22] LEWIS, D. (2008). *The Temptations of Tyranny in Central Asia*. New York: Columbia University Press.
- [23] LIBMAN, A. (2009). «Government-Business Relations in Central Asia: Approaches to Comparative Analysis». *Russian Studies*, nº 5, pp. 57-70.
- [24] LYNCH, D. (2013). «Greed, Lust, War and Peace: The 2012 Battle for Khorog, Tajikistan». *Paper presented at the ASN World Convention*. Columbia University, pp. 18-20, April 2013.
- [25] MÉDARD, J. F. (1982). «The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-Patrimonialism?», In: Clapham, C. (ed.). *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State* (pp. 162-192). New York, NY: St. Martin's Press.
- [26] MØLLER, J. y SKAANING, S. (2010). «Post-Communist Regime Types: Hierarchies Across Attributes and Space». *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 43, pp. 51-71.
- [27] MURPHY, J. (2006). «Illusory Transition Elite Reconstruction in Kazakhstan». *Europe-Asia Studies*, vol. 58, nº 4, pp. 523-554.
- [28] OSTROWSKI, W. (2009). «The Legacy of the 'Coloured Revolutions': The Case of Kazakhstan». *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 2, nº 3, pp. 345-368.
- [29] OSTROWSKI, W. (2010). *Politics and Oil in Kazakhstan*. London: Routledge.
- [30] PITCHER, A.; MORAN, M. y JOHNSTON, M. (2009). «Rethinking Patrimonialism and Neopatrimonialism in Africa». *African Studies Review*, vol. 52, nº 1, pp. 125-156.
- [31] RADNITZ, S. (2006). «What Really Happened in Kyrgyzstan?». *Journal of Democracy*, vol. 17, nº 2, pp. 132-146.
- [32] RUIZ RAMAS, R. (2012). «The Institutional Persistence of Patrimonialism in the Kyrgyz Republic: Testing a Path Dependency (1991-2010)». En Ahrens, J. and Hoen, H. (ed.). *Institutional Reform in Central Asia: Politico-Economic Challenges*. Londres: Routledge.
- [33] SATPAEV, D. (2007). «An Analysis of the Internal Structure of Kazakhstan's Political Elite and an Assessment of Political Risk Levels». En Uyama, T. (ed.). *Empire, Islam, and Politics in Central Eurasia*. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University.
- [34] SCHATZ, E. (2004). *Modern Clan Politics: The Power of 'Blood' in Kazakhstan and Beyond*. Seattle: University of Washington Press.
- [35] SNYDER, R. (1992). «Explaining Transitions from Neopatrimonial Dictatorships». *Comparative Politics*, vol. 24, nº 4, pp. 379-400.
- [36] STEWART, S. (2012). *Presidents, Oligarchs and Bureaucrats: Forms of Rule in the Post-Soviet Space*. London: Ashgate Publishing.
- [37] TILLY, C. (1975). «Western-State Making and Theories of Political Transformation». *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- [38] TUNÇER-KILAVUZ, I. (2011). «Understanding Civil War: A Comparison of Tajikistan and Uzbekistan». *Europe-Asia Studies*, vol. 63, nº 2, pp. 263-290.
- [39] WILSON, A. (2005). *Virtual Politics. Faking Democracy in the Post-Soviet World*. London: Yale University Press.

**SUSCRIPCIÓN ANUAL**

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
<b>SUSCRIPCIÓN</b>	65,00 €	85,00 €	85,00 €
Gastos de envío España	5,76 €	24,36 €	30,00 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,83 €		
<b>TOTAL</b>	<b>73,59 €</b>	<b>109,36 €</b>	<b>115,00 €</b>

**EJEMPLARES SUELTOS**

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
<b>NÚMERO SUELTO</b>	7,00 €	9,00 €	9,00 €
Gastos de envío España	0,48 €	2,03 €	2,50 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,30 €		
<b>TOTAL</b>	<b>7,78 €</b>	<b>11,03 €</b>	<b>11,50 €</b>
BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
<b>NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO</b>	12,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	0,48 €	2,03 €	2,50 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,50 €		
<b>TOTAL</b>	<b>12,98 €</b>	<b>17,03 €</b>	<b>17,50 €</b>

**DATOS**

Nombre y apellidos .....

Empresa .....

Domicilio .....

D.P. .... Población .....

N.I.F. ....

Teléf. .... Fax. ....

Email .....

**Transferencia a la cuenta de ingresos por venta de publicaciones del Ministerio de Economía y Competitividad.**  
**IBERCAJA. Calle Alcalá 29. 28014 MADRID (ESPAÑA)**  
**CÓDIGO CUENTA CLIENTE: 2085-9252-07-0330598330**  
**CÓDIGO BIC DE IBERCAJA: CAZRES22**  
**IBAN: ES47 2085-9252-07-0330598330**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA Y  
COMPETITIVIDAD

SUBSECRETARÍA  
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA  
SUBDIRECCIÓN GENERAL  
ESTUDIOS, INFORMACIÓN Y PUBLICACIONES

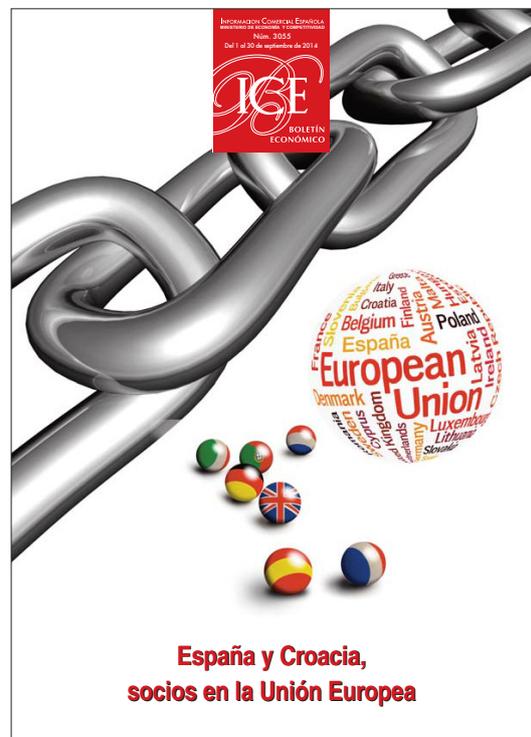
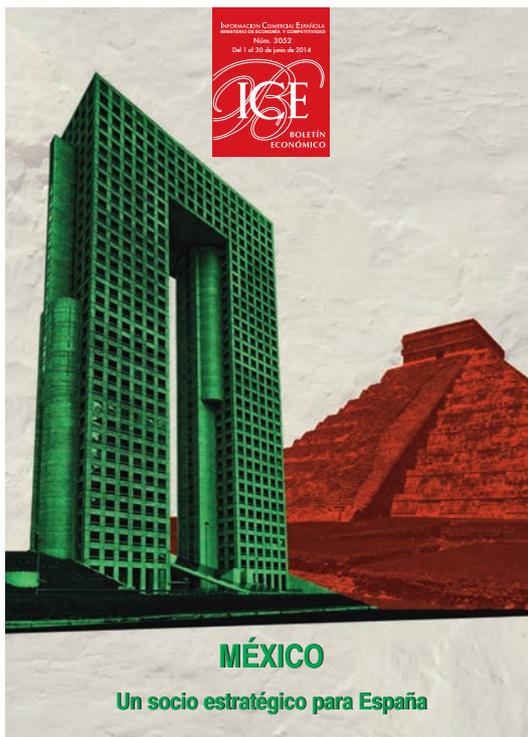
**Suscripciones y ventas por correspondencia:**

Paseo de la Castellana, 162 8ª Planta 28046 Madrid. Teléfono 91 583 55 07/06

**Suscripciones a través de la página web del Ministerio de Economía y Competitividad**

[distribucionpublicaciones@mineco.es](mailto:distribucionpublicaciones@mineco.es)

## ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



BOLETÍN ECONÓMICO

# ICE

INFORMACION COMERCIAL  
ESPAÑOLA



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y COMPETITIVIDAD