

Seguridad económica en el espacio post-soviético de Asia Central

*Carmen de la Cámara **

Tema: El cambio sistémico en Asia Central no se ha traducido en una reestructuración general de sus economías. En ausencia de reforma institucional, los mercados paralelos, la corrupción y las mafias amenazan la estabilidad económica.

Resumen: Para analizar las dificultades económicas de los países de Asia Central, empezamos por constatar que sus condiciones de partida para el desarrollo son extremadamente difíciles. Esas condiciones son en parte consecuencia de la herencia soviética y abocan en un predominio de la economía paralela. El paso a la independencia ha exacerbado esa tendencia, al mantener en gran parte instituciones alejadas de las típicas de las economías de mercado. Ante esta situación, consideramos esencial la necesidad de cooperación regional e internacional. Por último, incorporamos las consecuencias de la falta de seguridad política a la manifiesta inseguridad económica.

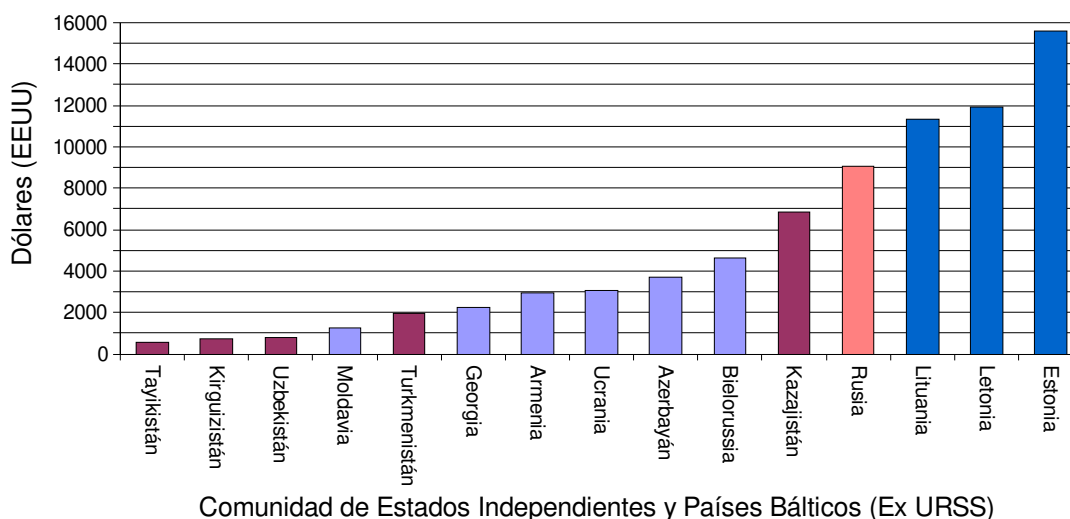
Análisis

Kazajistán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguizistán y Tayikistán son las cinco Repúblicas centroasiáticas que formaban parte de la URSS hasta la disolución de ésta en diciembre de 1991. El PIB *per cápita* de esos países es muy bajo. Los valores registrados son bajos en términos absolutos y también en términos relativos, como se puede apreciar en el Gráfico 1, donde una comparación con el resto de países que formaban la URSS muestra que esos países, a excepción de Kazajistán, registran los niveles más bajos de todo el espacio post-soviético. Son niveles propios de economías subdesarrolladas, y, al igual que éstas, cuentan con exceso de mano de obra, escasez de capital y bajos niveles de desarrollo tecnológico.

* G.A.T.E., Universidad de Barcelona

Gráfico 1.

PIB per cápita 2007 (estimación)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del BERD, *Transition Report*, 2008.

Si utilizamos la clasificación elaborada por el PNUD en su IDH observamos que, gracias al relativo buen comportamiento de los indicadores sobre la esperanza de vida y el nivel de educación (logros ligados a su pasado soviético), estos países escalan posiciones hasta clasificarse como países de índice de desarrollo medio. Las subidas en la posición global en el IDH respecto a la posición que ocuparían en función de su renta son de las más importantes de todos los países que analiza el PNUD, especialmente las de Tayikistán –con datos del informe de 2007-2008 sube 32 posiciones respecto al lugar que ocuparía en función de su PIB *per cápita*–, Kirguizistán –29 posiciones– y Uzbekistán –25 posiciones–. En contraste, Turkmenistán sólo sube cinco posiciones y Kazajistán, la república con mejor desempeño económico, sólo sube una posición. Es importante reseñar que el IDH no computa ni las libertades políticas ni los logros medioambientales, ámbitos en los cuales estos países muestran un déficit considerable y que desmerecen la escalada que registra el IDH. Además, desde que comenzaron su andadura como repúblicas independientes, cada año han descendido en su posición en la clasificación que ofrece el PNUD, de nuevo con la excepción de Kazajistán. Este retroceso es el reflejo del deterioro de las condiciones de vida de la población, que se concreta también en el aumento espectacular de la pobreza y de las desigualdades, sobre todo en áreas rurales y pequeñas ciudades y grupos vulnerables. Según datos del último informe del BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, *Transition Report*, 2008), el porcentaje de la población viviendo bajo el umbral de la pobreza asciende al 44% en Turkmenistán, el 42,8% en Tayikistán, el 26% en Uzbekistán, el 21,4% en Kirguizistán y el 16% en Kazajistán.

En cuanto al componente económico del desarrollo, la desintegración de la URSS tuvo efectos devastadores, con caídas de la producción entre el 30% y el 45%. Asia Central tardó al menos media década en reanudar el crecimiento (lo que ocurrió entre 1996 y 1999) y más de una década en superar los niveles de producción que tenían en el momento de la desintegración de la URSS (Uzbekistán en 2001, Turkmenistán en 2002, Kazajistán en 2004 y Kirguizistán en 2008; Tayikistán no lo ha alcanzado todavía: en 2008 todavía registró un 60% del PIB que tenía en 1989). Las altas tasas de crecimiento económico que han gozado en años recientes (alrededor del 10%) reflejan una pauta de desarrollo basada en la gran dotación de recursos naturales de los que gozan, apenas

explotados en la época soviética. De hecho, si en el haber de su herencia soviética están los logros en salud y educación, no podemos dejar de constatar que en términos de medidas generalmente aceptadas de desarrollo, las repúblicas de Asia Central estaban retrasadas con respecto al resto de las repúblicas.

Punto de partida

Si esos territorios fueron las colonias asiáticas de los zares, podríamos hablar en la época soviética de un “colonialismo socialista”, aunque ésta no sea una denominación exenta de polémica ni generalmente aceptada. Los estudios del modelo soviético se referían al centro, iluminando poco las dinámicas de las relaciones centro-periferia, pero la existencia de diferenciales de desarrollo regionales era un hecho en el seno de la URSS. No hay datos precisos sobre ello, ya que el acceso a la información estaba controlado y las informaciones manipuladas, pero con la *Glasnost* empezamos a conocer datos que revelaban divergencia más que convergencia entre repúblicas. En Asia Central, como dijo Gorbachev, “áreas enteras estaban sencillamente fuera del control del gobierno”.

Un indicador nos habla claramente de la posición de subdesarrollo de estas repúblicas respecto a la Unión: la especialización económica regional extrema en la producción de algodón. Para empezar, la proporción de la agricultura en el PIB y de la mano de obra empleada era mucho mayor que en el resto de la URSS. Además, como no se llegaron a utilizar formas mecánicas de cosechar y otros equipamientos ahorradores de mano de obra, la reasignación ocupacional de la mano de obra no se produjo. Al revés, el porcentaje de trabajadores manuales (que se ocupaban de la recolección a mano del algodón) aumentó a lo largo de los años, dando lugar a que en los períodos entre plantación y cosecha el desempleo rural fuera uno de los problemas principales de Asia Central. Uzbekistán responde exactamente a esta descripción (era una economía de monocultivo), Turkmenistán también estaba altamente especializada así como Tayikistán, aunque ésta estaba un poco más diversificada. Kazajistán y Kirguizistán producían poco algodón, pero estaban en el “complejo productivo del algodón” ya que su industria era sobre todo de fertilizantes y producción de maquinaria agrícola.

Dado que la producción se organizaba desde el centro (Moscú) y que toda la URSS funcionaba como una gran fábrica, lo que hoy llamaríamos deslocalización era la forma habitual de fragmentar los procesos productivos. Así, el 95% del algodón se procesaba en textiles fuera de Asia Central. En el caso de Kazajistán, el país con el subsuelo más rico de toda la región y una de las repúblicas con mayor potencial económico de la URSS, en la época soviética estaba especializado en la producción y extracción de materias primas, siendo importador de energía. Consumía petróleo de Rusia y gas de Uzbekistán. El petróleo y el gas extraídos en Kazajistán se enviaban a procesar a Rusia, mientras en las refinerías de Kazajistán se procesaba el crudo de Siberia.

Esa organización productiva era percibida como injusta por la población. De hecho, los desacuerdos acerca de los ingresos del complejo del algodón fueron uno de los factores que impulsaron la búsqueda de la soberanía al nivel de las Repúblicas en 1990. En las reivindicaciones nacionalistas se encontraba el rechazo a la absorción de recursos locales por la burocracia central.

En la especialización productiva heredada de la URSS podemos encontrar ya, por lo tanto, el germen de los conflictos que afectan a la región en la actualidad, y derivado de ella están la división del trabajo (la población nativa estaba relegada a empleos agrícolas mientras la población rusa dominaba los puestos administrativos y los sectores

industriales) y la dualidad de las economías, especialmente en Kazajistán y Kirguizistán, donde se registró un cierto desarrollo industrial en el norte pero no en el sur (la disolución de la URSS tuvo después efectos devastadores en el sector industrial de estos dos países), lo que originó fuertes desequilibrios intersectoriales y regionales.

Una respuesta de la población local era salir del control gubernamental del sistema de asignación y distribución. Así, la economía paralela en Asia Central fue cobrando cada vez más importancia, de modo que al final de la época soviética los mercados grises y negros privados eran moneda corriente y estaban totalmente fuera del control.

Paso a la independencia

Después de la desintegración de la URSS en diciembre de 1991 los jóvenes Estados reprodujeron el modelo soviético a pequeña escala. El organismo central fue sustituido por una serie de organismos más pequeños similares a los del modelo soviético, manteniendo las características propias del modelo: control de los medios de producción, exportaciones controladas por el Estado, precios administrados, finanzas y crédito centralizados, etc. Esto requería el aislamiento del sistema financiero y la introducción de monedas nacionales.

Como es lógico, después del colapso todas las actividades económicas de la región sufrieron las consecuencias de la ruptura del abastecimiento y la organización centralizadas. Las redes de unión económica entre las repúblicas se rompieron y los intercambios entre repúblicas de la época soviética habían de pasar a ser exportaciones e importaciones. La depresión económica de los primeros años de la independencia vendría a exacerbar la tendencia al aislamiento. En estas condiciones, las redes informales se hicieron todavía más importantes. En los primeros años de la independencia, cuando la región aún usaba una única moneda (1992-1993), las fronteras con la antigua URSS no estaban casi vigiladas y los bienes cruzaban sin apenas regulación. Incluso después de establecer las monedas nacionales y que empezase a funcionar el control fronterizo, la cobertura de las estadísticas de comercio oficiales siguió siendo incompleta.

De esta forma, la economía paralela no sólo no se redujo sino que siguió cobrando protagonismo: el PNUD estima tasas superiores al 50% para esos países. En tales circunstancias no es de extrañar que hubiera proliferación de mafias (algunas ya existían en tiempos soviéticos). De hecho, las mafias vinieron a llenar el vacío dejado por la destrucción de las instituciones soviéticas sin que fueran creadas las instituciones propias de las economías de mercado. Por ello, implantar y hacer respetar las instituciones de mercado es el gran reto de la transformación pendiente en estos países, indispensable para avanzar hacia la seguridad económica.

Hoy en día, esos países siguen estando muy retrasados en esta tarea. Para estimar el progreso en la transición seguiremos la valoración experta y autorizada que ofrece el BERD. En su informe anual, *Transition Report*, publica la valoración para cada país de algunos indicadores elegidos como representativos del progreso hacia una economía de mercado. Las valoraciones que se dan a los indicadores se expresan en puntuaciones que varían de 1 a 4,33, correspondiendo el 1 a no haber realizado ningún cambio respecto al sistema económico de partida y el 4,33 a haber alcanzado el estándar de una economía de mercado industrializada.

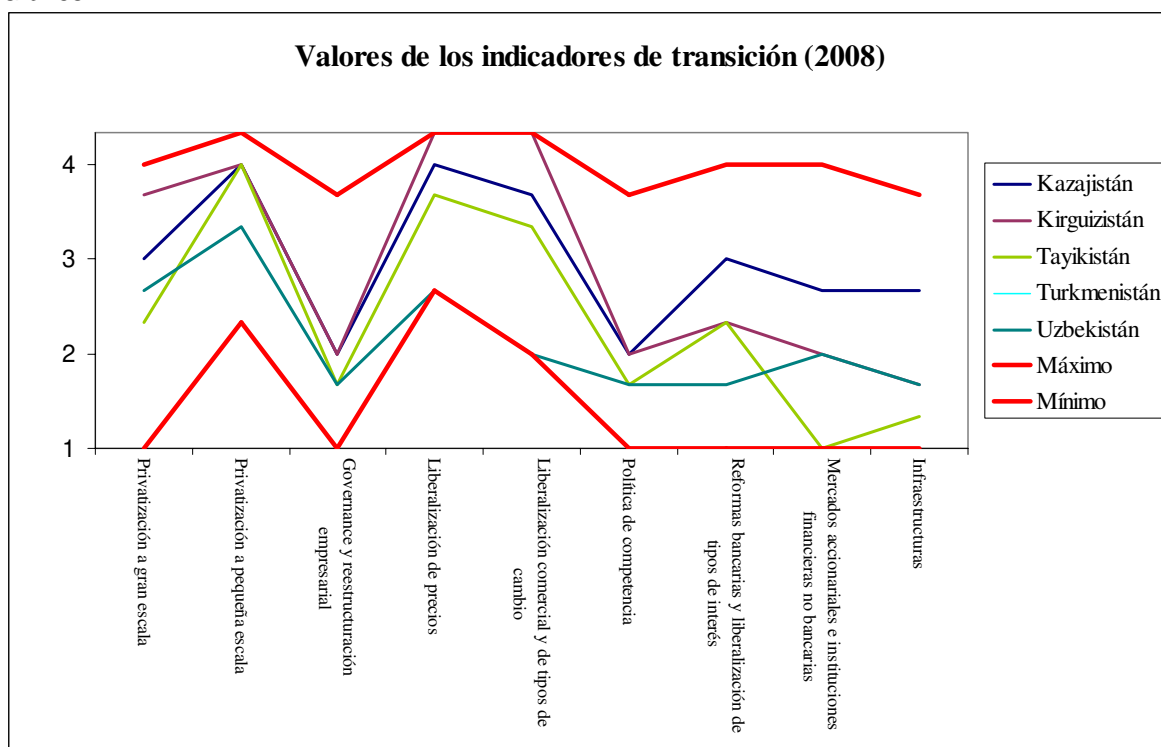
Como puede observarse en el Gráfico 2, las cinco repúblicas centroasiáticas obtienen puntuaciones en general muy bajas, representativas de que, en los aspectos medidos, la

transición está muy retrasada. Esto es especialmente cierto en el caso de Turkmenistán, cuyas puntuaciones coinciden en todos los aspectos con la línea de mínimas puntuaciones, lo cual es indicativo de que en este país la transición prácticamente no ha comenzado. Uzbekistán le va a la zaga, ya que casi todos los indicadores fluctúan alrededor de una puntuación de 2.

Todos los países registran el mayor avance en la privatización a pequeña escala, en la liberalización de precios y en la liberalización comercial. Turkmenistán, el único país que ha registrado algún avance en el último año, ha sido precisamente en estos aspectos básicos de la reforma, que podríamos calificar de precondiciones indispensables para que exista una economía de mercado. Sólo en estos indicadores alcanzan una puntuación cercana a la de una economía de mercado madura. El resto de indicadores revela la insuficiente transformación estructural e institucional. La privatización a gran escala está todavía pendiente (salvo en Kirguizistán y, en menor medida, en Kazajistán) y la reforma del sector bancario y de las instituciones financieras no bancarias está en una fase preliminar.

Las puntuaciones más bajas se registran en los ámbitos de reestructuración, *governance*, competencia e infraestructura.

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia a partir de datos del BERD, *Transition Report*, 2008.

El escenario que dibuja este análisis es el de un entorno económico inestable, en el que, después de casi dos décadas desde el inicio de la gran transformación, la creación de las instituciones típicas de una economía de mercado está todavía por llegar.

Este entorno de mercado insuficientemente desarrollado refuerza la corrupción y alimenta la economía informal ya existente. Según Transparencia internacional, Turkmenistán está entre los países más corruptos del planeta (155 sobre 158), seguido de cerca por

Tayikistán (144). Las trabas que ello supone se han tratado ampliamente en sucesivos informes del BERD. En el de 2005, una encuesta realizada en colaboración con el Banco Mundial (que no pudo llevarse a cabo en Turkmenistán) trató de identificar cómo percibían las empresas el *business environment*. Los resultados del estudio muestran que los mayores obstáculos están en la debilidad institucional y la consiguiente falta de confianza en las instituciones, la insuficiente protección de los derechos de propiedad y la deficiente efectividad del sistema legal y judicial. Se percibe la legislación como opaca y la implantación de las leyes existentes insuficiente. Todo ello se traduce en niveles muy elevados de corrupción y de vulnerabilidad al crimen organizado.

La economía paralela florece en ese caldo de cultivo a la vez que refuerza la corrupción, originando un círculo vicioso que limita el potencial de desarrollo de la zona. Programas de legalización de la economía paralela (como el programa aprobado en Kirguizistán para el período 2007-2010), que pretenden crear condiciones favorables para que el sector privado salga de la sombra, sólo pueden tener éxito si se emprende el saneamiento y fortalecimiento de las instituciones públicas.

Necesidad de cooperación

Ante esta situación, articular la cooperación regional e internacional se vislumbra como una necesidad imperiosa para afrontar los desafíos de la transición. Serían necesarias la búsqueda de soluciones cooperativas que involucrasen a los cinco países, así como la ayuda y la cooperación externas.

En el ámbito regional, las instituciones para la cooperación en Asia Central han proliferado a lo largo de los años sin que ninguna de las organizaciones haya sido efectiva. La cooperación se lleva a cabo en la práctica a través de vías paralelas, exactamente como se organiza la mayor parte de la actividad económica dentro de los países. De hecho, los Estados llevan a cabo una suerte de integración espontánea en la que la redistribución de factores de producción entre repúblicas se produce, pero que las estadísticas oficiales no recogen. El comercio no registrado y la migración clandestina son prácticas habituales.

En cuanto al ámbito internacional, el interés por la cooperación con estos países se centra en la energía y la seguridad. La región juega un papel de amortiguador estratégico entre Rusia, China y Oriente Medio, pero no parece que la prioridad de los poderes establecidos y emergentes sea ayudar a esos países en los desafíos de su transición. Más bien se dibuja un panorama de competencia por los recursos y por la dominación política en la región, de consecuencias dramáticas para la estabilidad de estos países.

Reforma económica y reforma política

Dado que la transición económica está enormemente retrasada y que no se vislumbran los beneficios de una cooperación regional e internacional, la falta de reforma económica y de reforma política se alimentan mutuamente, entrando en un círculo vicioso de difícil salida. Los Estados de Asia Central, regímenes clientelistas predominantemente afectados por la dominación tribal, de clanes o afiliaciones étnicas, son un obstáculo para que las reformas económicas progresen, ya que las reformas necesarias y las posibles políticas para reducir la corrupción y fortalecer el Estado debilitarían el poder de las elites. Los gobiernos autoritarios actuales no tienen ni los incentivos ni el entorno propicio para emprender las reformas económicas necesarias y afrontar las consecuencias.

Por último, no podemos dejar de introducir otra amenaza para la seguridad económica que se vislumbra ligada a la crisis económica global, al terminar con los altos precios del

petróleo y el gas que han beneficiado a Kazajistán y Turkmenistán hasta la llegada de la crisis. La bajada de los precios del petróleo afecta también a Rusia, que podría no seguir dando trabajo a los cientos de miles de emigrantes centroasiáticos que trabajan en Rusia (y que actúan como factor estabilizador, esto es, como válvula de seguridad social). Su vuelta a casa sería un factor adicional de inestabilidad social y económica.

Conclusiones: Nos encontramos con unas economías subdesarrolladas enfrentadas a una transición política y económica de envergadura. La herencia soviética y los vacíos institucionales derivados de una transición económica que no se ha abordado apenas exacerba la búsqueda de soluciones alternativas, que básicamente se concreta en el funcionamiento de la economía en mercados paralelos fuera de la legalidad. La proliferación subsiguiente de la corrupción y las mafias constituye una grave amenaza para la estabilidad económica. A ello hay que añadir que cada día surgen nuevos riesgos económicos ligados a la crisis y a la caída de los precios del petróleo. Las soluciones pasan por una apuesta decidida por la cooperación regional e internacional, que incentive a los Estados a realizar las reformas institucionales necesarias para que rijan el imperio de la ley.

Carmen de la Cámara
G.A.T.E., Universidad de Barcelona