

Documento de Trabajo

Working Paper

**España y el espacio ex soviético:
un largo camino por recorrer**

Beata Wojna

12/04/2007

España y el espacio ex soviético: un largo camino por recorrer

Beata Wojna

Resumen

En los últimos años crece el interés de España por el espacio ex soviético. Por una parte, se realizan esfuerzos por profundizar en las relaciones con Rusia, algo lógico, por razones económicas, políticas y de seguridad energética. Por otra, poco a poco aumentan los contactos políticos y económicos con los demás países de esta región. No obstante, en ambos casos el balance sigue siendo pobre y aún queda mucho por hacer para potenciar la presencia española en esta región vecina de la UE. La presidencia de la OSCE asumida por España a principios de este año es, indudablemente, una buena oportunidad para hacerlo.

Un poco de historia

El anticomunismo militante del franquismo y el apoyo de la Unión Soviética al régimen republicano durante la guerra civil española y la guerra fría crearon un contexto muy desfavorable para el desarrollo de los contactos entre España y la URSS. Durante los gobiernos de Franco, con la guerra civil presentada frecuentemente como la primera victoria sobre el comunismo¹ y los acuerdos con los EEUU que vinculaban España al sistema de seguridad occidental,² no hubo lugar para las relaciones con la URSS y pocas posibilidades de desarrollar las relaciones económicas.

Las relaciones diplomáticas entre los dos países no se restablecieron hasta 1977, ya en la época de la transición democrática. El 9 de febrero de aquel año se intercambiaron notas sobre la reanudación de las relaciones diplomáticas. En los años siguientes se firmaron los acuerdos sobre la cooperación científica y técnica (1979), cooperación económica e industrial (1984) y los convenios sobre el transporte marítimo (1983) y terrestre (1986). El valor del intercambio comercial empezó a crecer, caracterizándose por un dinamismo moderado aunque constante.

¹ “(...) solo cuando se profese el principio de la maldad intrínseca del comunismo para el orden internacional se estará en condiciones de vindicar la conducta de España. (...) España (...) primero en su guerra interior y luego en la batalla externa, ha sido fiel a la buena doctrina, y esta fidelidad a los principios es la que, a la postre, le ha llevado a acertar. Precisamente cuando aquellos que se han dejado llevar por los criterios utilitarios se enfrentan ahora con situaciones casi insuperables”, discurso de Alberto Martín Artajo, *La política de aislamiento de España seguida por las naciones aliadas durante el quinquenio 1945-1950*, texto íntegro del discurso pronunciado por el Ministro de Asuntos Exteriores en la sesión plenaria de las Cortes Españolas el día 14 de diciembre de 1950, Madrid, Oficina de Información Diplomática, diciembre de 1950, pp. 46-47.

² Sobre este aspecto véase, por ejemplo, la aportación de Angel Viñas, *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González, 1945-1995*, Madrid, Crítica, 2003.

Tabla 1. Importaciones y exportaciones España–Unión Soviética, 1969-1991 (en millones de pesetas)

Año	Importaciones	Exportaciones
1969	1.470,1	318,4
1970	681,6	415,2
1971	912,4	691,2
1972	1.906,7	1.955,2
1973	2.977,3	1.006,2
1974	4.914,2	3.352,5
1975	8.126,3	4.294,9
1976	10.977,3	6.697,6
1977	9.231,9	7.691,5
1978	8.625,8	10.919,5
1979	14.560,8	17.843,8
1980	32.296,3	18.755,1
1981	44.448,9	33.492,4
1982	54.152,7	23.383,7
1983	71.047,9	47.888,1
1984	86.400,3	57.460,9
1985	64.941,1	75.908,4
1986	41.891,0	33.582,1
1986	41.891,0	33.582,1
1987	109.397,4	36.210,7
1988	129.150,8	30.802,1
1989	152.919,0	46.017,1
1990	135.068,4	38.226,7
1991	77.555,8	55.261,3

Fuente: elaboración propia, basado en los datos de los Anuarios Estadísticos de España.

A finales de los ochenta y principios de los noventa, cuando la guerra fría estaba llegando a su fin, parecía que estaban surgiendo condiciones mucho más apropiadas para impulsar las relaciones bilaterales. Y, en efecto, en octubre de 1990 se firmó el protocolo sobre el establecimiento del plan de cooperación y contactos entre las fuerzas armadas de ambos países que, de alguna manera, simbolizaba la superación de las barreras impuestas por la confrontación bilateral. Poco después, en julio de 1991, España y la Unión Soviética firmaron el Tratado de Amistad y Cooperación. Pero todo ello resultó ser muy volátil. Debido a la desaparición de la URSS, el último documento no entró en vigor. Además, como consecuencia de la situación en la región, había que emprender la construcción de las bases de las relaciones bilaterales no ya con uno sino con 15 Estados que habían surgido sobre los escombros de la Unión Soviética.

A principios de los noventa la diplomacia española empezó a ajustar los acuerdos existentes bi- y multilaterales –unos cuarenta en total– a la nueva realidad.³ En este contexto, en febrero de 1992 se firmó el acuerdo de traspaso de la línea de crédito, de 1.500 millones de dólares concedidos por España a la Unión Soviética en octubre de 1990, en el que Rusia se comprometió a devolver el préstamo. Entre 1992 y 1993 España reconoció y estableció relaciones diplomáticas con todos los Estados ex soviéticos. Todo ello, sin embargo, no supuso grandes cambios en la política española hacia esta región por dos razones fundamentales.

Por una parte, el mapa territorial y político de aquella parte del mundo se estaba rehaciendo. Fue un período de gran inestabilidad en los nuevos Estados recién proclamados que, envueltos frecuentemente en conflictos territoriales y étnicos, se enfrentaron con la necesidad de construir sus fundamentos políticos, administrativos, económicos y sociales. En esta situación, y viéndolo desde la perspectiva española, sería por lo menos arriesgado pensar en atrevidas iniciativas bilaterales o esperar cambios considerables en las relaciones económicas. De paso, conviene recordar que el colapso de la URSS tuvo consecuencias muy negativas para el comercio bilateral. Entre 1990 y 1991 su valor se redujo drásticamente.

³ Más sobre el tema en el discurso del ministro de Exteriores Fernández Ordóñez en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, IV legislatura, nº 25, 28/I/1992, p. 11152-11154.

Por otra parte, durante bastante tiempo España tenía una actitud reservada hacia las transformaciones en el bloque soviético. Aunque favorable a los cambios que habían conducido a la desaparición del mundo bipolar, el gobierno de Felipe González temía que el excesivo interés de la Comunidad Europea por esta región afectara negativamente a la política europea en el Mediterráneo y en América Latina.⁴

Tabla 2. Establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y los países ex soviéticos

País	Fecha	Misión diplomática permanente
Armenia	27/II/1992	—
Azerbaiyán	11/II/1992	—
Bielorrusia	13/II/1992	—
Georgia	23/III/1992 – 9/VII/1993 (1)	—
Kazajistán	11/II/1992	Almaty, desde 27/XI/1998
Kirguistán	3/IV/1992	—
Moldova	30/I/1992	—
Rusia	25/XII/1991	Moscú, desde 9/II/1977
Tayikistán	12/III/1992	—
Turkmenistán	19/III/1992	—
Ucrania	30/I/1992	Kiev, desde 21/II/1992
Uzbekistán	18/III/1992	—

(1) Reconocimiento/establecimiento de relaciones diplomáticas.

Fuente: elaboración propia, basada en datos del MAEC.

Nuevas circunstancias

Desde hace cinco –y en todo caso no más de diez– años, España ha empezado a percibir el espacio ex soviético desde una perspectiva diferente. Ello se debe a una serie de factores externos e internos.

Primero, como consecuencia de las transformaciones que se estaban produciendo en los países del Pacto de Varsovia, pero también de las crecientes aspiraciones internacionales de la Unión Europea, a principios de los noventa la problemática del inestable espacio ex soviético fue incluida en la agenda europea. Desde 1991 funciona TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*), es decir, el instrumento financiero creado para apoyar la democratización en la región. Entre 1991 y 2005 la UE destinó alrededor de 7.000 millones de euros para la realización de este programa.⁵ En la segunda mitad de los noventa entraron en vigor los acuerdos de asociación y cooperación firmados con la mayoría de los países ex soviéticos: con Rusia (1997), Ucrania (1998), Moldova (1998), Armenia (1999), Georgia (1999), Kazajistán (1999), Uzbekistán (1999) y Kirguistán (1999). Los acuerdos con Tayikistán (1998) y Turkmenistán (2004) aún no han entrado en vigor. Dos de los acuerdos firmados, con Rusia y con Ucrania, prevén la creación de la zona del libre comercio con la UE.

Segundo, la perspectiva de la ampliación de la UE a los países de Europa Central permitía suponer que el espacio ex soviético iba a jugar un papel cada vez más importante en la política exterior de la Unión Europea. Los futuros miembros no ocultaban su interés por impulsar una política más dinámica hacia los países ex soviéticos dirigida a promover la estabilidad y la democratización en la región. Era de esperar que algunos de ellos, sobre todo Polonia y los países bálticos, como los vecinos inmediatos, serían especialmente activos en esta materia.

Tercero, en mayo de 2004 la Comisión Europea, con objetivo de promover la estabilidad, seguridad y bienestar en la UE ampliada, propuso una estrategia denominada la Política Europea de Vecindad (*European Neighbourhood Policy*).⁶ Gracias a la PEV, dirigida inicialmente a los países de Europa oriental (Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldova), a los participantes del Proceso de Barcelona (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Siria y Autonomía Palestina) y después también a

⁴ Discurso de Felipe González en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 2, 4/XII/1989, p. 23.

⁵ Véase http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/financiam_en.htm.

⁶ *European Neighbourhood Policy – ENP*, Strategy Paper, Commission of the European Communities, SEC (2004) 275.

los países del Cáucaso (Georgia, Azerbaiyán y Armenia) se ha producido un acercamiento, por lo menos en lo que a la problemática se refiere, entre ambas regiones. Al mismo tiempo, los principales instrumentos financieros creados para canalizar la ayuda destinada a los países del Mediterráneo (MEDA) y a los países ex soviéticos (TACIS) fueron unificados en un único Instrumento Financiero de Vecindad que empieza a funcionar en la perspectiva financiera 2007-2013.

Cuarto, en España en los últimos años se observa un crecimiento del déficit comercial. En 2004 el déficit comercial alcanzó el 6,3% de la RNB, aumentando en un 32,4% en comparación con el año 2003. Para cambiar esta tendencia el comercio español necesita diversificarse territorial y sectorialmente, lo que en la práctica exige buscar para los productos españoles mercados emergentes fuera de la UE. Uno de los destinos contemplados es Rusia, que tiene gran potencial desde el punto de vista comercial y de inversiones. En un plan de dinamización de la economía española aprobado por el gobierno en febrero de 2005 se propone ayudar en la internacionalización de las empresas españolas promocionándolas en los mercados más importantes del mundo. Entre los países seleccionados, al lado de los EEUU, Japón, China, México, Marruecos, Argelia, India y Brasil, aparece también Rusia.⁷

Finalmente, hay poderosos factores relacionados con la seguridad energética que dirigen la atención de España hacia Rusia y hacia algunos otros países en la región, como por ejemplo Kazajistán. En el balance energético español el lugar primordial lo ocupan el petróleo (49,6%) y el gas (19,9%), que en 99,3% proceden de la importación.⁸ La dependencia energética de España es muy alta. El índice es del 85,1%, mientras que la media para la UE-25 es del 56,2%.⁹ Lo que más preocupa en el caso español es la dependencia del gas argelino (43,3%). En este contexto, se espera que la cooperación en materia energética con Rusia, especialmente en lo relativo a los suministros de gas, cuyo consumo crece en España muy rápidamente, contribuya a la diversificación de los proveedores de este recurso. A condición, obviamente, de que se construya una infraestructura de gaseoductos, redes eléctricas que unan los países de la UE o de terminales de LNG en Rusia para la producción y exportación del gas licuado (en España existen ya tres terminales para la importación del gas bajo esta forma).

Rusia: el socio privilegiado

Dados sus intereses económicos y energéticos, así como su peso político, España percibe el espacio ex soviético casi exclusivamente a través del prisma de las relaciones con Rusia. Éstas se basan en el Tratado de Amistad y Cooperación, firmado el 12 de abril de 1994 y en vigor desde el día 6 de octubre de 1995.¹⁰ El documento transmite la voluntad de reforzar los lazos económicos e industriales, científico-técnicos, culturales, educativos y en materia de defensa. Los pormenores de la cooperación en estos ámbitos fueron abordados en los acuerdos sectoriales firmados antes o después de la entrada en vigor del Tratado de Amistad y Cooperación. Entre los más importantes y siguiendo el orden cronológico destacan: acuerdo de cooperación en materia de turismo, firmado el 26 de octubre de 1990 (BOE, 16/VII/1991), acuerdo de cooperación económica e industrial, firmado el 12 de abril de 1994 (BOE, 17/V/1994 y 20/I/1995), acuerdo de cooperación cultural y educativa, firmado el 11 de abril de 1994 (BOE, 11/I/1995), acuerdo de cooperación en materia socio-laboral, firmado el 11 de abril de 1994 (BOE, 17/III/1995 y 20/V/1995), acuerdo de cooperación en materia de medio ambiente, firmado

⁷ “El gobierno pone en marcha un Plan de dinamización de la economía española”, Ministerio de Economía y Hacienda, http://www.ayudas.net/El_Gobierno_pone_marcha_Plan-5387NportadaT21P.htm. Véase también la intervención de José Montilla en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Industria, Turismo y Comercio*, VIII legislatura, n° 297, 1/VI/2005, p. 4-5.

⁸ *Boletín Estadístico de Hidrocarburos. 2005*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, http://www.cores.es/pdf/cores_2005.pdf.

⁹ El índice de dependencia energética es la relación entre las importaciones netas y el consumo. Véase “Energy in the EU: First Estimates 2005”, Eurostat News Release, 126/2006, 21/IX/2006, p. 2-3, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006_MONTH_09/8-21092006-EN-API.PDF.

¹⁰ Tratado de Amistad y Cooperación entre el Reino de España y la Federación Rusa, *Boletín Oficial del Estado*, n° 247, 16/X/1995.

el 11 de abril de 1994 (BOE, 14/XII/1994), convenio de cooperación en materia de informática, firmado el 17 de mayo de 1999. (BOE, 23/XII/1999), convenio de cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, firmado el 17 de mayo de 1999 (BOE, 3/VII/1999), y acuerdo de cooperación científica y tecnológica, firmado el 15 de noviembre de 2001 (BOE, 8/II/2003).

En el Tratado de Amistad y Cooperación se establecieron los mecanismos de consulta que reflejan un relativamente alto grado de institucionalización de los contactos políticos: al menos un encuentro de alto nivel y dos encuentros de ministros de Asuntos Exteriores anualmente, los encuentros de otros miembros del gobierno dependiendo de las necesidades y la línea de comunicación directa entre los presidentes de los gobiernos español y ruso. A mediados de los noventa España, junto con Francia, Alemania e Italia, era uno de los pocos países de la UE con un grado tan elevado de institucionalización de las relaciones políticas. No obstante, durante bastante tiempo esto no fue suficiente para impulsar las relaciones bilaterales, ni política ni económicamente hablando. Los encuentros de alto nivel e incluso de ministros de Asuntos Exteriores fueron muy escasos.¹¹ Además, Rusia no parecía muy interesada en el desarrollo de los contactos con España. Por ejemplo, el presidente Yeltsin no se reunió con Aznar durante la visita de este último a Rusia (16-19 de mayo de 1999) alegando su mal estado de salud.

Una nueva etapa en las relaciones políticas hispano-rusas comenzó en el año 2000. Y ello por dos razones. En primer lugar, hubo un cambio en la presidencia de la Federación Rusa. España fue uno de los primeros países visitados por el nuevo jefe de Estado, Vladimir Putin (13-14 de junio de 2000). Algunos indicaron por entonces que se trataba de una recompensa a Aznar por sus moderados comentarios sobre la política rusa en Chechenia. Y probablemente así fue. Debido a la actividad del grupo terrorista ETA, el presidente español parecía dispuesto a aceptar mejor la política de Putin que los otros líderes europeos.¹²

En segundo lugar, durante los años 2000-2004 se vio claramente que Aznar aspiraba a que España se transformara de una potencia regional con intereses en el Mediterráneo occidental en un Estado con influencia global, miembro, quizá, del G8. El Plan Estratégico de Acción Exterior presentado en septiembre de 2000 sobrepasaba el marco tradicional de la política exterior española (UE, el Mediterráneo y América Latina) e indicaba la necesidad del cambio cualitativo en las relaciones con los grandes actores de la escena internacional, y también con Rusia.¹³

Ambos factores provocaron el acercamiento entre España y Rusia. Los encuentros bilaterales de alto nivel, favorecidos al mismo tiempo por la presidencia española, se hicieron más frecuentes. Con la excepción del tema de Irak, que llegó más tarde, hubo entendimiento sobre la lucha contra el terrorismo. De hecho, poco después de la visita de Putin, el 10 de julio de 2000, las dos partes firmaron el protocolo de cooperación policial que permite a los Ministerios del Interior colaborar en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

Aunque con la victoria electoral del PSOE empezó una nueva etapa en la política exterior española, el cambio de gobierno que se dio en España en marzo de 2004 no provocó, a la larga, grandes modificaciones en la intensidad de las relaciones bilaterales. La vuelta a la cooperación con Francia y Alemania –dos socios privilegiados de Rusia– permitió encontrar fácilmente otros puntos de

¹¹ El índice de visitas en *Rusia*, Monografía de la Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores, 144/2006, febrero 2006, p. 67-70, <http://www.mae.es/NR/rdonlyres/9CAF9FEC-625E-4D86-BDA6-37BE7E86A77F/0/Rusia.pdf>.

¹² El ministro de Exteriores Josep Piqué i Camps en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, VII legislatura, n° 25, 6/VI/2000, p. 300; también Esther Barbé, “La política europea de España 2000-2001”, *Working Paper*, Observatorio de Política Exterior Europea, n° 2, octubre de 2001, http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/Working%20Papers/wp022001.htm.

¹³ Josep Piqué i Camps en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, VII legislatura, n° 22, 26/IX/2000.

entendimiento entre España y Rusia, relacionados sobre todo con la política europea. Zapatero visitó Moscú en diciembre de 2004 y fue invitado a participar en la cumbre de Chirac, Schröder y Putin celebrada en París el 18 de marzo de 2005. Al año siguiente, en febrero de 2006, Putin visitó Madrid. Y aunque podría parecer que los contactos a más alto nivel son muy fluidos y permiten hablar de otra etapa en las relaciones bilaterales, no hay que dejarse llevar por la ilusión. Francia y Alemania, con la ayuda de España, intentan borrar la imagen de dos países que negocian con Rusia a espaldas de los demás miembros de la UE. Mientras que Putin, de vez en cuando –y la cumbre europea celebrada en Lahti en octubre de 2006 es el ejemplo más evidente–, da muestras de su verdadero interés por España. No obstante, como la renegociación del acuerdo de asociación y cooperación UE-Rusia se está acercando, el apoyo de España puede tener bastante valor para el presidente ruso y hay que aprovechar este momento. Por lo menos para mejorar las relaciones económicas.

Las relaciones económicas con Rusia

Los relaciones económicos caminan lentamente detrás de las políticas. Aunque es cierto que durante el último decenio el valor del intercambio comercial se ha multiplicado por 10, de 477,9 millones de euros en 1992 a 4.555,64 millones de euros en 2004, este resultado está muy lejos del potencial que representan ambos países. En el año 2004 las exportaciones españolas a Rusia equivalían a 905,14 millones de euros y las importaciones de Rusia alcanzaron los 3.650,5 millones de euros. Rusia era el vigésimotercer cliente de España y España el vigésimosegundo cliente de Rusia. Los productos rusos constituían el 0,6% de las importaciones españolas mientras que los productos españoles equivalían al 1,4% de las importaciones rusas.¹⁴

Además, en el comercio bilateral hay dos problemas muy graves. Desde hace años en el comercio bilateral existe un fuerte desequilibrio en términos tanto cuantitativos como cualitativos a favor de Rusia. Los productos procedentes de este país tienen gran valor estratégico. El 73% de las importaciones rusas lo constituyen el petróleo y sus derivados. Rusia es el segundo proveedor de este producto al mercado español, después de México, cubriendo el 14,4% de las necesidades de España en esta materia.¹⁵ Mientras tanto, España exporta a Rusia productos manufacturados y alimentos con relativamente bajo valor económico y estratégico.¹⁶ En el año 2004 el déficit comercial español con Rusia alcanzó los 2.745,4 millones de euros, superando tres veces el valor de las ventas españolas a este país.

Si el comercio presenta deficiencias, el sector de inversiones es testimonial. En el año 2004 las inversiones españolas constituían el 0,44% de las inversiones directas extranjeras en Rusia, concentrándose en el sector alimentario. Las inversiones rusas equivalían al 0,46% de las inversiones extranjeras directas en España. Eran pequeñas empresas creadas por ciudadanos rusos, gran parte de ellas en el sector inmobiliario en la costa.¹⁷

¹⁴ *Informe económico y comercial de Rusia*, Oficina Económica y Comercial de España en Moscú, actualización de 27/V/2005, p. 12, http://www.icex.es/staticFiles/Rusia_10734_.pdf. Véase también A. Sánchez Andrés, *Las relaciones económicas entre España y Rusia*, ARI nº 4/2006, Real Instituto Elcano, 17/I/2006, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/886.asp>.

¹⁵ *Boletín Estadístico de Hidrocarburos. 2005*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, p. 8, http://www.cores.es/pdf/cores_2005.pdf.

¹⁶ Sobre la estructura de los productos importados y exportados por ambos países véase *Informe económico y comercial de Rusia*, *op. cit.*

¹⁷ Datos basados en *Plan Actuación Rusia*, Cámaras de Comercio, actualización del 3/III/2006, p. 31, http://www.plancameral.org/Documentacion/Multicamerales/PlanesPais2006/Plan_Actuacion_Rusia.pdf. También *Informe económico y comercial Rusia*, *op. cit.*, s. 13.

Tabla 3. Exportaciones e importaciones España-Rusia, 1992-2006

Año	Importaciones	Exportaciones	Balanza comercial
1992 (1)	64.241,5	15.876,8	-48.364,7
1993	126.475,0	38.016,4	-88.458,6
1994	138.652,6	39.804,9	-98.847,7
1995	180.441,2	51.339,2	-129.102,0
1996	172.723,8	75.008,3	-97.715,5
1997 (2)	1.108.117	728.774	-379.343
1998	991.274	617.751	-373.523
1999	1.267.519	394.125	-873.394
2000	2.446.225	577.591	-1.868.634
2001	2.062.713,0	744.224,6	-1.318.488,4
2002	2.709.985,0	794.819,0	-1.915.166
2003	2.896.279,2	818.780,8	-2.077.498,4
2004	3.650.548,4	905.143,4	-2.745.405
2006 (hasta octubre)	6.229.916,0	1.205.801,0	-5.024.115

(1) Para los años 1992-1996; datos en millones de pesetas.

(2) Para los años 1997-2004; datos en miles de euros.

Fuente: elaboración propia basada en los datos de los Anuarios Estadísticos de España.

Para mejorar las relaciones económicas con Rusia y, en particular, para aumentar el número de las empresas españolas en el mercado ruso, en junio de 2005 el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio presentó un *Plan Rusia*, destinando 47 millones de euros para su implementación en los años 2005-2007.¹⁸ Las actividades realizadas en su marco se centran en tres ejes.

En primer lugar, se intenta apoyar el desarrollo del comercio. Se han destinado 34 millones de euros a este fin, lo que equivale al 72% del presupuesto. La ayuda consiste en la identificación de los obstáculos que dificultan el acceso al mercado ruso, la cofinanciación de estudios de viabilidad (Fondo de Financiación de Estudios de Viabilidad) y facilidades de crédito (Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses). Se planea también hacer promoción de las empresas exportadoras españolas del sector de transporte, interiores, moda, alimentación y vinos.

En segundo lugar, se realizan actividades de apoyo a los inversores españoles. Se han destinado 11 millones de euros a este fin. Las pequeñas y medianas empresas interesadas en el mercado ruso pueden beneficiarse de los servicios de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo, contar con la ayuda de carácter informativo y financiero en la realización de los primeros contactos y acogerse a los programas de identificación y difusión de las informaciones sobre las posibilidades de invertir en Rusia. Además, en Moscú desarrolla sus actividades la misión de los inversores en el sector energético y son organizados cursos informativos y de formación.

En tercer lugar, se intentan reforzar las relaciones institucionales porque, como valoran en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, “la influencia del Gobierno [en Rusia] es alta y muchas operaciones necesitan de cierto respaldo político. La empresa española tiende a valorar en exceso los riesgos presentes en este mercado, que se derivan de un clima de negocios complejo. Puesto que la acción institucional puede mitigar estos riesgos mediante el suministro de una información veraz y una adecuada asistencia a la empresa española, esta adquiere especial relevancia”.¹⁹ En este marco se plantea desarrollar más los contactos de alto nivel a través de reuniones periódicas de los ministros responsables de los sectores de interés. Se busca impulsar el trabajo de las Comisiones Mixtas Intergubernamentales Hispano-Rusas de Cooperación Económica e Industrial, celebradas hasta ahora en cinco ocasiones en virtud del Acuerdo de Cooperación Económica e Industrial de 1994. Como foro de reunión de las dos administraciones económicas, éstas deberían convertirse en foro de solución de

¹⁸ Véase “Plan de desarrollo del mercado de Rusia”, Subdirección General de Política Comercial con Europa, Asia y Oceanía, en *Boletín Económico del ICE*, nº 2860, 23-30/X/2005. También *Rusia. Plan integral de desarrollo del mercado*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, junio de 2005,

http://www.icex.es/staticFiles/Plan%20Integral%20Rusia%20ACTUALIZADO_10929_.pdf.

¹⁹ “Plan de desarrollo del mercado de Rusia”, Subdirección General de Política Comercial con Europa, Asia y Oceanía, en *Boletín Económico de ICE*, nr 2860, 23-30/X/2005, p. 14,

<http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/bice/2860/BICE28600101.PDF>.

los problemas empresariales. Se piensan renovar los acuerdos bilaterales sobre la doble imposición, en materia aduanera, turística, industrial y tecnológica, sobre transporte marítimo y transporte en carretera y sobre informática. Hay también planes de ampliar la representación comercial de España en Moscú, abrir portales de Internet sobre España en ruso y ampliar el programa de becas para los especialistas de ambos países.

Ha pasado demasiado poco tiempo para valorar si las actividades realizadas en el marco del Plan Rusia contribuirán a la intensificación del comercio y de las inversiones en el mercado ruso. La verdad es que 47 millones de euros no es mucho. Al comparar el Plan Rusia con los planes integrales de desarrollo del mercado para 2005-2007 elaborados para otros países se podría decir que Rusia se encuentra más bien en la parte final del *ranking* de los mercados prioritarios para España.²⁰ Tan sólo para la India y Japón se prevén menos recursos, unos 20 millones y 18 millones de euros, respectivamente. En el otro extremo están el Plan China –con casi 700 millones de euros, incluido el protocolo financiero de 500 millones de euros–, el Plan Argelia –con 391,8 millones de euros– y el Plan Marruecos –con 199 millones de euros, incluido, en ambos casos, el apoyo financiero a las exportaciones y a la conversión de la deuda en inversiones públicas y privadas–. Pero, por ejemplo, el Plan México, que tiene una estructura muy similar al Plan Rusia, está dotado de 156 millones de euros. En el Plan China unos 30 millones de euros se destinan solamente para las actividades de promoción del comercio y en el Plan EEUU –un total de 78 millones de euros– se prevén 62,5 millones de euros para el mismo fin.

Al margen de las comparaciones presupuestarias, cabe destacar, sin embargo, que en los últimos meses el valor del comercio entre España y Rusia ha crecido, alcanzando los 7.435,7 millones de euros en el año 2006, o sea, un 39% más que en 2004 (1.205,8 millones las exportaciones de España a Rusia y 6.229,9 millones las importaciones desde Rusia). Desde la perspectiva española, Rusia se ha convertido en el décimo proveedor de productos al mercado español y en el décimoséptimo destinatario de las exportaciones españolas. El problema es que este crecimiento se debe, en gran medida, a la subida del precio del petróleo y no se han logrado subsanar los desequilibrios existentes en el comercio bilateral. El déficit español en el comercio con Rusia ha aumentado de forma espectacular.²¹

En cuanto a las inversiones, como hay voluntad política de ambas partes, las perspectivas parecen más prometedoras. A principios del año pasado el presidente de la Federación Rusa, aprovechando su visita a Madrid, se reunió con los jefes de las empresas españolas del sector bancario (Banesto, BBVA), de construcción (OHL), energético (Repsol, Iberdrola), ferroviario (Talgo, CAF), tecnologías de la información (Indra), defensa (EADS-CASA), astilleros (PYMAR) y alimentario (Campofrío). Putin transmitió claras señales de su interés por las inversiones españolas en Rusia, lo que en la práctica podría significar facilidades para las empresas procedentes de España.²² Al mismo tiempo, se firmaron dos acuerdos: uno entre la empresa PYMAR y el banco ruso Vnesheconombank sobre la construcción de buques en astilleros españoles para la flota rusa valorado en 313 millones de euros,²³ y otro entre

²⁰ Véanse los planes integrales de desarrollo del mercado preparados en 2005 para Argelia, China, EEUU, la India, Japón, Marruecos y Rusia, www.icex.es.

²¹ Datos basados en las estadísticas de ICEX para el año 2006, www.icex.es.

²² К государственному визиту Президента России В.В.Путина в Испанию, Мадрид, 8–9 февраля 2006 года, Министерство Иностранных Дел Российской Федерации, Департамент Информации и Печати, <http://www.mid.ru/ns-reuro.nsf/348bd0da1d5a7185432569e700419c7a/432569d80022027ec3257110002b0d85?OpenDocument>. También “Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno y del Presidente de la Federación Rusa”, Madrid, 9/II/2006, <http://www.la-moncloa.es/Presidente/Intervenciones/ConferenciasdePrensa/Rdez.Zapatero-Putin+090206.htm>; “Putin pide inversión española en energía, vivienda, infraestructura y banca, en una reunión en Moncloa”, 9/II/2006, <http://www.lukor.com/not-neg/economia/0602/09195022.htm>.

²³ “España y Rusia firman un acuerdo de cooperación para construir buques en astilleros españoles”, 9/II/2006, <http://labolsa.com/noticias/20060209163711/economia-empresas-espana-y-rusia-firman-un-acuerdo-de-cooperacion-para-construir-buques-en-astilleros-espanoles/>.

dos bancos rusos –Vneshekonombank y Roseximbank– y la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación sobre la cofinanciación de las exportaciones a los países terceros.²⁴ No caben duda de que mucho depende de las propias empresas españolas y su interés por lanzarse a la exploración del mercado ruso. Hasta ahora ha destacado Repsol, el líder del sector energético, conocido sobre todo por sus grandes inversiones en América Latina. En febrero de 2006 la empresa compró el 10% del capital del grupo West Siberian Resources (WSR) consiguiendo la posibilidad explotar y producir petróleo en las regiones petrolíferas más ricas de Rusia (Siberia occidental, Timano-Pechora y Volga-Urales). Esta compra, que se inscribe en la estrategia de Repsol de diversificar geográficamente sus inversiones, será probablemente una base para la futura expansión de la empresa en el mercado ruso.²⁵ En este momento hay planes para abrir una representación de Repsol en Moscú y crear una *joint venture* con Tambeyneftgaz y Anadarko para impulsar los proyectos relacionados con la puesta en marcha de la producción de gas licuado en la península de Yamal en Rusia.²⁶

España y los demás Estados del espacio ex soviético

Comparado con Rusia, el balance de las relaciones de España con el resto de los Estados del espacio ex soviético es mucho más pobre. Destacan dos países: Ucrania y Kazajistán.

Ucrania, desde el comienzo de la transición democrática en el espacio ex soviético, fue percibido como un Estado importante de la región. De hecho, en febrero de 1992, o sea, muy poco después de la desaparición de la URSS, España decidió abrir una misión permanente en la capital ucraniana de Kiev. No obstante, a corto plazo esta decisión no tuvo consecuencias muy visibles para el desarrollo de las relaciones entre España y Ucrania. Mucho más importantes resultaron los lazos existentes entre la UE y Ucrania que contribuyeron a intensificar las relaciones políticas entre los dos países. En octubre de 1996 España y Ucrania firmaron el Tratado de Amistad y Cooperación²⁷ que estableció los encuentros anuales de los ministros de Asuntos Exteriores. El documento constituyó también la base para el desarrollo de la cooperación económica, científico-técnica, cultural y en la lucha contra el crimen organizado. Como consecuencia, hoy en día los contactos políticos son más frecuentes. Gracias a los acuerdos y protocolos de carácter sectorial firmados en los últimos años se está ampliando el marco legal de las relaciones bilaterales. Entre los acuerdos existentes cabe destacar: el acuerdo sobre cooperación económica e industrial del 7 de octubre de 1996 (BOE, 29/VI/2000), el convenio de cooperación cultural y educativa del mismo día (BOE, 21-8-1997), el convenio sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia del 7 de noviembre de 2001 (BOE, 13/II/2003) y el convenio de cooperación científico-técnica del mismo día (BOE, 17/I/2003).²⁸ Lo que falta, indudablemente, en la relación bilateral es la cooperación económica. El intercambio comercial tiene un valor de 579,8 millones de euros, de los que 177,8 millones de euros son las exportaciones españolas al mercado ucraniano y 402 millones de euros las importaciones desde Ucrania a España. Las empresas españolas no han demostrado hasta ahora demasiado interés por invertir en Ucrania. Muchas de ellas se encuentran apenas en la etapa de la preparación de estudios de viabilidad sobre las inversiones en este

²⁴ “Bancos rusos firman en España acuerdo sobre seguro de créditos a la exportación”, 9/II/2006, <http://sp.rian.ru/onlinenews/20060209/43452864.html>.

²⁵ “Repsol YPF entra en el mercado energético ruso”, 6/II/2006, <http://www.repsolypf.com/esp/todosobrerepsolypf/accionistaseinversores/hechosrelevantes/hechosrelevantes.asp?PaginaID=121694&Nivel=09>. También “Repsol покупает 10% акций West Siberian Resources”, 7/II/2006, http://biztorg.ru/market_news/index.shtml?2006/02/07/5745308.

²⁶ “Repsol YPF abre una oficina en Moscú para impulsar su creciente presencia en Rusia”, 9/II/2006, <http://www.repsolypf.com/esp/todosobrerepsolypf/saladeprensa/noticias/ultimasnoticias/noticias.asp?PaginaID=121920>.

²⁷ Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Ucrania, firmado en Madrid el 8 de octubre de 1996, en *Boletín Oficial del Estado*, n° 252, 21/X/1997.

²⁸ Véase *Ucrania*, Monografía de la Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores, 101/2006, enero de 2006, <http://www.mae.es/NR/rdonlyres/B849044C-E659-4F34-AEBA-8D1144DC7F54/0/Ucrania.pdf>.

país. En esta situación, el nivel de inversiones directas españolas en Ucrania es muy bajo, alcanzando sólo los 18,8 millones de euros.²⁹

Kazajistán, percibido frecuentemente como la “puerta de Asia central”, es otro país que aparece en la agenda de la política exterior española.³⁰ Sorprendentemente para dos Estados tan alejados, los contactos políticos de alto nivel han sido muy frecuentes. Durante los últimos doce años el presidente Nursultan Nazarbayev visitó España en al menos seis ocasiones (1994, 1999, 2000, 2001, 2004 y 2006). En Kazajistán estuvieron el presidente José María Aznar (1997) y el Rey Juan Carlos (1998 y 2001), algo que no se ha dado hasta ahora en el caso de los otros países ex soviéticos (con la excepción de Rusia).³¹

Si comparamos el intercambio comercial de España con todos los países ex soviéticos, resulta que Kazajistán es el segundo exportador de productos a España, después de Rusia. El valor de las exportaciones kazajas ha crecido sistemáticamente desde 198 millones de euros en 2003 y 432 millones de euros en 2004 hasta alcanzar los 506,7 millones de euros en 2005. El petróleo es el producto que domina, constituyendo el 84% de los productos importados desde Kazajistán. Al mismo tiempo, las exportaciones españolas han disminuido considerablemente de 51,4 millones de euros en 2003 a 30,9 millones de euros en 2005.³²

Parece que las buenas relaciones políticas con Kazajistán contribuyen a crear unas condiciones favorables para las inversiones españolas. En el mercado kazajo están presentes empresas del sector ferroviario (Talgo)³³ y alimentario (Campofrío, Gallina Blanca y Pascual). Pero la clave está en el sector energético. En enero de 2004 el gobierno de Kazajistán expresó su interés por la participación de empresas españolas en la explotación de sus recursos energéticos. En respuesta, los españoles decidieron abrir una representación comercial en Almaty. Se comenzó a negociar un nuevo acuerdo de promoción y protección de las inversiones. Además, en enero de 2006 el ministro español de Exteriores participó, como único representante de tan alto nivel de los países miembros de la UE, en la ceremonia de juramento del presidente Nazarbayev, quien ha sido criticado frecuentemente por frenar las transformaciones democráticas en el país.³⁴ Para los resultados no hubo que esperar mucho. A comienzos de 2006 el primer ministro kazajo propuso al presidente de Repsol-YPF la cooperación con la empresa estatal KazMunaiGas para la explotación de los yacimientos petrolíferos en Zhambay, en la parte septentrional del mar Caspio.³⁵ KazMunaiGas, Lukoil de Rusia y Repsol firmaron el acuerdo en noviembre de 2006.³⁶

Desde la perspectiva española, el resto de los países ex soviéticos poseen una importancia totalmente marginal, por no decir que no tienen ningún significado. Los lazos políticos prácticamente no existen. La red de representaciones diplomáticas y consulares se limita a tres embajadas: en Moscú (Rusia), en Kiev (Urania) y en Almaty (Kazajistán). Con la mayoría de los países no se firmaron acuerdos que hubieran introducido algún grado de institucionalización de las relaciones políticas. Las visitas

²⁹ *Informe económico y comercial Ucrania*, Oficina Económica y Comercial de España en Kiev, actualización de septiembre de 2005, http://www.ivex.es/ivex_accesible/pdfs/ucrania2004.pdf.

³⁰ Nicolás de Pedro, “Kazajistán: una puerta abierta para España en Asia Central”, *Memorando OPEX*, nº 10/2006, 3/III/2006, <http://www.falternativas.org>.

³¹ Sobre los contactos políticos véase *Kazajistán*, Monografía de la Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores, 119/2004, abril de 2004, <http://www.mae.es/NR/rdonlyres/F9A722E8-3DBD-40E7-827E-1F711F7662CD/0/Kazajstan.pdf>.

³² *Informe económico y comercial Kazajstan*, Oficina Económica y Comercial de España en Almaty, actualización de 20/IV/2006 r., http://www.icex.es/staticFiles/Kazajstan_12612_.pdf.

³³ “Talgo en Kazajistán”, <http://www.talgo.com/hm/grupo1.htm>.

³⁴ “Asistencia del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación a la ceremonia de investidura del presidente electo de la República de Kazajistán, Nursultan Nazarbayev (9/I/2006)”, Notas de Prensa del MAEC, <http://edit.mae.es/es/menupp/actualidad/actualidad+y+notas+de+prensa/asistencia+a+investidura+en+kazajstan.htm>.

³⁵ “Nazarbayev se compromete a favorecer la presencia empresarial española”, 11/XI/2006, http://www.kazesp.org/index.php?option=com_content&task=view&id=49&Itemid=2.

³⁶ “Caspian Energy Investor”, nº 39 (228), 21/XI/2006, http://www.caspenergy.com/axivbull_n39_228e.html.

diplomáticas de alto nivel o de los ministros de Exteriores no se dan o son esporádicas. Los contactos directos se producen solamente con ocasión de los encuentros multilaterales en los foros de la UE, la OTAN y la OSCE. En este contexto destacó la presidencia española en la UE en la primera mitad de 2002 y la cumbre de la Alianza Atlántica en Madrid en julio de 1997.

Estos países no existen en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.³⁷ Como se puede concluir de la lectura del fragmento dedicado a la región de Europa central y oriental, España no ha identificado allí los países que pudieran ser el destino prioritario de la ayuda española. Entre los países de atención prioritaria (es la segunda categoría, al lado de los países prioritarios) se menciona a Albania y a Bosnia-Herzegovina, mientras que con la categoría de los países preferentes de atención focalizada son asociados los países de renta media-baja candidatos a la adhesión a la Unión Europea y los países que pudieran precisar ayuda puntual en el marco del Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa. En la práctica, como dice el Plan de Cooperación Española para el año 2006, se trata de Turquía y algunos países más de la Europa balcánica.³⁸ El espacio ex soviético, ni siquiera de forma simbólica, aparece allí.

Los lazos económicos entre España y los países ex soviéticos son también muy escasos. Los acuerdos en vigor proceden de la época de la Unión Soviética y hasta ahora no se han renovado. En 2004 el valor del intercambio comercial de todos ellos, excluyendo a Rusia, alcanzó los 1.221 millones de euros, de los que 283,3 millones de euros se refieren a las exportaciones españolas y el resto, o sea, 938,7 millones de euros, a las importaciones de esta región.³⁹ Aún más, de todo ello, el 87% de las importaciones procedía de Kazajistán y Ucrania. Para comparar, en el mismo año los intercambios entre España y Rusia alcanzaron el valor de 4.555,64 millones de euros.

En cuanto a las inversiones, éstas son testimoniales. La única excepción es probablemente Moldova. Unión Fenosa posee una elevada participación en tres de las cinco compañías de distribución de energía eléctrica existentes: el 94,9% en Red Centru, el 93,4% en Red Chisinau y el 95,3% en Red Sud. Entre las tres atienden al 70% de la población del país, incluida la capital.⁴⁰ Al mismo tiempo, la empresa genera una tercera parte de los recursos procedentes de impuestos, siendo uno de los importantes factores del desarrollo económico de Moldova.⁴¹

Conclusiones

El acercamiento de España a los países del espacio ex soviético se caracteriza por un claro desequilibrio. Por una parte, hay esfuerzos por profundizar las relaciones con Rusia. Y es lógico, sobre todo si se observa el comportamiento de otros miembros de la UE. Los países más grandes de la UE, como Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido han aprovechado el período que comenzó con la caída del muro de Berlín para promover el desarrollo de las relaciones políticas y económicas con Rusia. En la actualidad, Alemania es el primer proveedor mundial de Rusia, proporcionando 13,4% de los productos importados por este país, mientras que Italia y Francia ocupan el segundo y tercer puesto de entre los proveedores de la UE, con el 4,5% y 3,7% del mercado. Al Reino Unido le corresponde el 2,82%. Los miembros de la UE desarrollan también una política activa de inversiones directas, siendo los Países Bajos, EEUU, Alemania, el Reino Unido, Suiza y Francia los seis inversores más

³⁷ *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, MAEC, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, enero de 2005, pp. 100-102, http://www.aeci.es/03coop/4program_coop/vita/docs/fjp/PlanDirector_CE_2005-2008.pdf.

³⁸ Plan Anual de Cooperación Internacional 2006, aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de enero de 2006, p. 33, http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/I-documentos/I/PACI_2006.pdf.

³⁹ Cálculos basados en los informes de las oficinas económicas y comerciales de España en los países de la región.

⁴⁰ Sobre Unión Fenosa en Moldavia véase

http://www.unionfenosa.es/webuf/ShowContent.do?contenido=CON_14_06_01&audiencia=1; Joint Office for South East Europe of the European Commission/World Bank,

<http://www.seerecon.org/infrastructure/sectors/energy/documents/profiles/corpprof-unionfenosa.pdf>.

⁴¹ Opinión de Vladimir Munteanu, director ejecutivo de World Bank Group para Moldavia en “Power Project Brings Light to Moldova”, <http://www.miga.org/index.cfm?aid=62>.

importantes.⁴² Algunos han firmado también importantes acuerdos en materia energética. Comparados con estos datos, las relaciones de España con Rusia se encuentran casi en un estado incipiente, aunque es cierto que desde hace algunos años se pueden percibir signos inequívocos del creciente interés por cambiar esta situación.

Por otra parte, y excluyendo a Ucrania –“por obligación”– y a Kazajistán– por petróleo–, existe un desinterés casi absoluto por el resto de los países ex soviéticos. De hecho, en los planteamientos españoles no aparecen vecinos inmediatos de la UE como Moldova y Bielorrusia, a no ser que la UE se pronuncie sobre el tema. No interesan los países del Cáucaso a pesar de su gran importancia para la seguridad energética. En España se sorprenden cuando en los nuevos países miembros de la UE se discute sobre la posibilidad de la integración de Moldova y Georgia. Tan solo el tema de Ucrania es más conocido, aunque el gobierno español, sin descartar la perspectiva de integración, sigue siendo bastante reacio a la idea de reconocer las aspiraciones integracionistas de este país.

Obviamente no se puede esperar que España, siendo una potencia media regional con una proyección mediterránea bien marcada, deba abarcarlo todo. Si lo vemos desde esta perspectiva, el balance de las relaciones entre España y el espacio ex soviético sale indudablemente mucho mejor. No obstante, aún así convendría potenciar la presencia española en esta región vecina de la UE porque sus problemas van a estar cada vez más presentes en la agenda de la UE.

En las relaciones de España con los países del espacio ex soviéticos queda mucho por hacer. En este contexto, la presidencia de la OSCE, que España acaba de asumir, debería ser aprovechada para promover el acercamiento a esta región. Los encuentros multilaterales en el marco de la OSCE ofrecerán una de las pocas oportunidades, si no la única, para ampliar los contactos políticos a más alto nivel. No obstante, conviene recordar que en la región siguen abiertos tres conflictos, en Transdnistria, Osetia del Sur y Nagorno Karabaj, que enfrentan a diversos actores, destacando entre ellos Rusia. Por otra parte, los miembros de la OSCE tienen visiones muy divergentes acerca del futuro de la organización. Muchos de ellos, y aquí tenemos de nuevo a Rusia, cuestionan su utilidad. En este contexto y dada la naturaleza de los problemas que se tratan en el marco de la organización, a España le conviene mantener la distancia y no dejarse atrapar en los diversos juegos entre las partes involucradas. Solamente así podrá sacar mayor provecho de su presidencia.

Analista en el Instituto Polaco de Asuntos Internacionales

⁴² Datos del año 2005.