

Moldavia: un país en el filo de Europa

Miguel Ángel Martínez Rolland | Técnico Comercial y Economista del Estado.

Tema

Los rasgos estratégicos y económicos de Moldavia determinan su relación con las potencias vecinas en un contexto de tensión en la región.

Resumen

Moldavia es un país de lengua de raíz latina pero con importante influencia rusa, en un terreno fluctuante entre las distintas potencias regionales. La situación de la región independentista de Transnistria condiciona la política, las instituciones y la economía del país, que se ha visto negativamente afectado por la inestabilidad institucional en las últimas décadas.

Esto ha afectado a sectores estratégicos como la energía o la banca. Moldavia tiene una fuerte dependencia energética con profundas consecuencias políticas, y el sector financiero se ve lastrado en su desarrollo por los problemas institucionales y la concentración de poder económico. La mejora del Estado de Derecho es una necesidad compartida para poder recuperar peso económico y población.

En el plano comercial, Moldavia se ha reorientado fuertemente hacia la UE en la última década, en particular desde el Acuerdo de Asociación de 2014, pero los retos económicos siguen siendo muy grandes en un contexto en el que la inversión extranjera no consigue despegar. La emigración y la guerra en la vecina Ucrania añaden incertidumbre.

Las positivas perspectivas de reforma institucional con un gobierno fuertemente pro-europeo y la neutralidad oficial moldava en el plano militar son sus ejes de actuación en un contexto geoestratégico muy volátil.

Análisis

Introducción

Tan lejos de Dios, y tan cerca de Rusia. Parafraseando el dicho mexicano, podríamos condensar en esta frase las dificultades que tienen las jóvenes repúblicas salidas de la disolución de la Unión Soviética a principios de los años 90. Los países jóvenes como Moldavia, Ucrania o Georgia, surgidos de la fragmentación de un imperio, se enfrentan a numerosos y difíciles retos en un terreno geográfico en el que surge la disputa por la influencia entre las potencias vecinas: una UE que extiende su alcance bajo el manto de seguridad de EEUU, y una Rusia que se endurece para recobrar su dominancia en regiones de su ámbito cultural histórico.

La situación de Moldavia en esta región dificulta su desarrollo y condiciona sus instituciones. La influencia exterior es tanto más fuerte en cuanto el pequeño tamaño del país dificulta su autonomía estratégica. Y en sectores clave que vamos a analizar, como la energía y la banca, afecta a su integridad y a la concentración del poder económico, con ramificaciones políticas.

Una de las primeras lecciones que se pueden extraer de un contacto directo en profundidad con Moldavia, al igual que con otros países de la región, es que las relaciones de poder efectivo no coinciden con la titularidad oficial del poder político y económico, y los ámbitos de particular sensibilidad o riesgo, como los controlados por intereses oligárquicos, no son directamente perceptibles en muchos casos. Las instituciones internacionales llevan muchos años lidiando con estas dificultades para la mejora institucional, con épocas de progresos interrumpidas por reversiones sustanciales.

(1) El contexto estratégico

Moldavia es un país de mayoría de lengua de raíz latina, el rumano en su dialecto moldavo (oficialmente, "lengua moldava"). Se corresponde en esencia con la región conocida anteriormente como Besarabia que, tras haber formado parte de Rumanía en el período de entreguerras (1918-1944), fue anexionada por la Unión Soviética al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Pese a la activa promoción y recuperación del rumano-moldavo desde la independencia, en las ciudades el ruso sigue siendo la lengua franca para los negocios y en muchos ámbitos culturales, con un notable ascendiente sobre la población. También existe una parte amplia de la población bilingüe en ruso o de lengua materna rusa, en particular en la región de Transnistria.

Tanto Moldavia como otros países de la región comparten en el ámbito político, de forma muy pronunciada, una tensión entre el vínculo cultural e histórico con Rusia, también presente en el ámbito económico, y la voluntad de afirmación nacional para preservar la independencia, asociado a una orientación a favor de la UE.

La declaración de independencia de Moldavia se vio marcada entre 1990 y 1992 por el conflicto por la declaración de independencia por fuerzas de la región de Transnistria, con apoyo del ejército ruso. Hasta la fecha, el gobierno de la capital –Chisináu– no controla Transnistria, cuyo parlamento ha solicitado su adhesión a la Federación Rusa. La guerra entre 1990 y 1992 dejó 1.000 muertos y un trauma duradero en la recién nacida república moldava. La guerra terminó tras una demostración de fuerza artillera del general ruso Alexander Lébed contra fuerzas del gobierno central que querían tomar el control de la región. Desde entonces, se ha mantenido el *statu quo* durante tres décadas, pero el ascendiente local de Rusia se ha recuperado gradualmente a medida que la memoria de la guerra se ha difuminado por el paso del tiempo. El ejército ruso sigue teniendo presencia en la región de Transnistria, que planea como condicionante para la política moldava, y más aún en un contexto de guerra abierta entre Ucrania y Rusia.

Moldavia nació como un país neutral, y así lo consagra su Constitución en su artículo 11, como “neutralidad permanente”. No puede, por lo tanto, formar parte de una alianza como la OTAN, lo que fue diseñado como una protección ante los vaivenes geopolíticos. Las autoridades moldavas han reafirmado recientemente esta neutralidad militar esperando que el conflicto vecino no se extienda a su territorio, pero al mismo tiempo mantienen su vocación pro-UE y solicitaron formalmente la adhesión a la Unión en marzo de 2022.

Este contexto histórico geopolítico marca fuertemente la economía moldava, cuyos rasgos a su vez condicionan fuertemente la posición y el margen de maniobra del país.

(2) La economía: energía, finanzas y comercio

Figura 1. Moldavia: Datos económicos básicos

	PIB <i>per cápita</i> (US\$)	Población (millones)	Ranking Percepciones Corrupción (TPI)
Moldavia	5.240	2,6	105/180
Ucrania	4.958	41,3	122/180
España	33.171	47,2	34/180

Datos estimados para 2021. PIB *per cápita* a precios corrientes. El mejor ranking de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional es 1/180.

Fuente: FMI (2021), Perspectivas Económicas Internacionales, octubre.

Moldavia es, después de Ucrania, el país con menor renta *per cápita* de Europa. La causa principal de esta situación reside en los problemas institucionales para el clima de inversión y la seguridad jurídica local, y la consiguiente dificultad para atraer inversiones extranjeras productivas.

(2.1) La energía

La economía moldava, y en gran medida su política, se ve marcada por su sector energético. Las necesidades energéticas de la región tienen un componente social y político debido a una realidad geográfica ineludible: los inviernos son muy fríos y la calefacción es una necesidad básica, intensiva en consumo energético. Y Moldavia tiene una dependencia casi total de la energía importada, pues no cuenta con recursos mineros relevantes ni capacidad de generación sustancial.

El caso de Moldavia es uno de los ejemplos más directos de la dura “diplomacia energética” rusa, utilizada para influir en los gobiernos moldavos bajo amenaza de corte de suministro, que efectivamente se produjo en los años 1998, 2004 y 2005 en el sector eléctrico y en 2000 en el sector del gas. En 2021 el gobierno de la fuertemente pro-europea Maia Sandu ha sufrido también una dura negociación bajo el riesgo de corte de suministro de gas. Y en 2022 el conflicto en Ucrania pone en riesgo el suministro energético a Moldavia por presiones de alguna de las partes.

España ha tenido una relación especial con Moldavia como primer inversor internacional por volumen acumulado durante casi dos décadas por la inversión de Unión Fenosa en la privatización de la principal distribuidora eléctrica moldava. La presencia duró desde el año 2000 hasta 2019, cuando Naturgy (antes Gas Natural Fenosa) vendió su filial.

En concreto, en el sector eléctrico, Moldavia puede elegir a dos suministradores: la región de Transnistria, donde los soviéticos situaron una central eléctrica a gas y en general concentraron allí la industria deliberadamente por su mayoría eslava,¹ o la importación desde centrales eléctricas a carbón y gas de Ucrania, que también tiene que pasar por transformadores en Transnistria. Asimismo, la central de Kuchurgan en Transnistria, de 2,5 GW y operada por Moldavskaya GRES, ha sido su mayor suministrador. Esta central produce electricidad principalmente con el gas natural subvencionado de la empresa nacional rusa Gazprom, que le llega a través de Ucrania. El esquema financiero es particularmente llamativo por su crudeza: la región separatista de Transnistria recibe una fuerte subvención de Rusia a través de Gazprom, que no le exige el pago sino que lo anota como deuda “de Moldavia”.² Los informes financieros de Gazprom reflejan esta deuda por un valor de casi 8.000 millones de dólares.³ Además, la existencia de subvenciones e intermediarios suministra una gran fuente de intereses creados y oportunidades de enriquecimiento de personas con influencia.

El consumo de gas para calefacción es otra fuente de dependencia de Rusia, más directa y visible. Gazprom incluso controla el 50% de Moldovagaz y el regulador energético moldavo ANRE está sometido a fuertes presiones. Un ejemplo destacado es la explosión de una granada-bomba que sufrió uno de sus directivos en 2012 en su automóvil.

(2.2) El sector financiero

La vida económica de Moldavia en la última década se ha visto marcada, como la de otros países vecinos como Ucrania, por fraudes de gran escala en su sector financiero.

En 2014 en Moldavia afloró un esquema de préstamos sin contrapartida suficiente a sociedades controladas por los directivos en tres bancos (Banca de Economii, Banca Sociala y Unibank), combinado con esquemas de blanqueo de capitales, que en la práctica supuso un desfaldo de cerca de 1.000 millones de dólares, lo que ascendía a un 12% del PIB del país.⁴ Los tres bancos quebraron y tuvieron que ser rescatados por el Banco Central. Esto tuvo un fuerte impacto sobre la divisa moldava (el leu se

¹ Continuando la política de los zares, que también limitaron las profesiones de los moldavos a la agricultura. Los imperios desconfiaban de la lealtad de las nacionalidades periféricas y fueron muy restrictivos en el plano económico: la Unión Soviética concentró los recursos productivos de Moldavia en la agricultura y la especializó en particular en la producción de vino a gran escala para la URSS, siguiendo los principios de la división socialista del trabajo y la jerarquía política entre repúblicas. La producción vinícola moldava cuenta con buenas condiciones naturales y varios de sus vinos alcanzan una calidad notable.

² Según Tofilat y Parlicov (2020).

³ Ibid.

⁴ Como recogen las notas informativas del Banco Nacional de Moldavia (2017) sobre el informe Kroll en el que la firma de auditoría analizó el fraude.

desplomó un 40%) y generó una crisis económica. Los principales condenados en el fraude fueron los “oligarcas” Ilan Shor⁵ y Veaceslav Platon, pero también recayeron acusaciones sobre los líderes de los partidos pro-europeos de entonces. El primer ministro entre 2009 y 2013, Vlad Filat, fue arrestado en octubre de 2015 en el Parlamento, tras haber sido acusado por Shor de recibir sobornos, y condenado por abuso de poder. Acusaciones posteriores de la fiscalía también recayeron sobre el hombre fuerte del Partido Democrático de Moldavia, Vlad Plahotniuc.

En Moldavia el sector financiero está bastante poco desarrollado en comparación con la UE y ha presentado dificultades importantes en la lucha contra el lavado de dinero, en particular el proveniente de Rusia. También ha habido problemas en relación a la transparencia sobre los propietarios últimos de varios bancos importantes,⁶ siendo este uno de los campos más relevantes de los informes de la auditora Kroll.

(2.3) El comercio

El Acuerdo de Asociación de la UE con Moldavia se firmó en 2014, estableciendo poco tiempo después un área de libre comercio reforzada por la armonización de estándares y las reformas institucionales (DCFTA, por sus siglas en inglés). Rusia consideró este tipo de acuerdos como una intromisión en su esfera de influencia y adoptó sanciones comerciales contra los firmantes.

La combinación de los Acuerdos de Asociación y las sanciones rusas ha producido una fuerte reorientación del comercio desde la órbita rusa de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) hacia la UE. Moldavia ha pasado de tener un comercio prácticamente igual entre los dos bloques de la CEI y de la UE a exportar más de un 60% a la UE. Las sanciones rusas han tenido para Rusia paradójicamente el efecto de acentuar esta desviación de la orientación general del comercio hacia la UE, que quería evitar, aunque las exportaciones de Rusia a Moldavia no se han visto excesivamente perjudicadas, al ser principalmente productos energéticos de primera necesidad.

⁵ Resulta llamativo que Shor, gerente de la Banca de Economii en 2014, señalado por el informe Kroll y principal condenado por uno de los fraudes que han generado mayor indignación en la población moldava, obtuvo casi un 6% de los votos en las elecciones legislativas de 2021, constituyendo su partido el tercer grupo más grande del parlamento.

⁶ En el escándalo bancario de Moldavia de 2014 esta fue una de las claves de los problemas sufridos. Fuentes bancarias de Moldavia explican informalmente una anécdota representativa de este tipo de situaciones: un misterioso gran accionista de uno de los principales bancos resultó ser un empleado de metro a quien los representantes de un oligarca le presentaban papeles para firmar a cambio de una modesta paga mensual de 200 euros.

Figura 2. Orientación del comercio exterior moldavo en la última década, 2012 y 2021 (%)

	2012	2021
Exportaciones		
hacia la UE	46,9	61,1
hacia la CEI	42,9	14,8
a Rusia	30,3	8,8
Importaciones		
desde la UE	29,6	44,5
desde la CEI	26,5	31,2
desde Rusia	14,7	15,7

Fuente: Instituto de Estadística de Moldavia (2022), *Statistica.md*.

El resultado de los acuerdos de Asociación de la UE no ha sido el que esperaban las partes, al menos por el momento. En el lado positivo, el mercado de la UE se ha abierto mucho a Moldavia, con un refuerzo progresivo de los lazos industriales. También se han emprendido reformas estructurales que tienen potencial para contribuir al desarrollo futuro. Pero ha habido costes, no deseados y en gran medida inesperados, como el progresivo cierre del mercado ruso y una grave tensión política externa e interna. La inestabilidad política y el lento progreso en la regeneración institucional también ha perjudicado a las inversiones desde la UE, que han sido mucho menores de lo esperado.

(3) Instituciones y perspectivas

Un signo de los problemas que ha sufrido Moldavia en las últimas décadas es la fuerte emigración de sus nacionales. Las estimaciones llegan a más de un tercio de la población emigrada,⁷ lo que fue facilitado por la concesión de pasaporte comunitario a gran parte de la ciudadanía moldava por parte de Rumanía.

La baja renta y las sucesivas crisis económicas son factores clásicos de emigración, junto a los problemas de corrupción que afectan a la vida cotidiana. La que genera particular frustración social es la corrupción en los ámbitos de la sanidad y de la justicia.

La actual presidenta moldava Sandu fue elegida bajo una plataforma pro-europea y “anti-oligarcas” y cuenta con una experiencia política y profesional notable: fue ministra de Educación bajo las alianzas de partidos liberales pro-UE entre 2012 y 2015, y economista en la delegación del Banco Mundial en la capital moldava, Chisináu.

⁷ Naciones Unidas (división de población, UNDESA) estima que en 2020 Moldavia tenía 1,16 millones de emigrantes (lo que sería casi la mitad de la población residente). A cambio, Moldavia recibía un 15,7% de su PIB anual en remesas de emigrantes (datos del Banco Mundial para 2020, *World Development Indicators*, abril de 2022).

Sandu ganó las elecciones presidenciales en 2020 y las legislativas en 2021 tras años de denunciar políticamente tanto al Partido Democrático de Moldavia (PDM), controlado por Vlad Plahotniuc, como a los pro-rusos del PSRM liderados por Igor Dodon. En 2017 llegó a presentar una denuncia en la fiscalía contra Plahotniuc por “usurpar los poderes del Estado mediante el chantaje y la corrupción”. El que éste último no ocupara cargos formales de poder político, sino que fuera el vicepresidente del PDM y el portavoz adjunto del Congreso, muestra hasta qué punto el poder formal puede diferir del poder real percibido en la región. Plahotniuc ostentaba el control de varios medios de comunicación y contaba incluso con cierta proyección internacional.⁸ En junio de 2019 huyó del país y fue declarado *persona non grata* por EEUU en enero de 2020.

Desde su elección, la presidenta moldava ha tenido que hacer frente a la crisis internacional del COVID-19 y las restricciones sanitarias, así como a la dura negociación del suministro del gas con Rusia. Ha adoptado una política realista de priorizar la reforma del Estado de Derecho doméstico, y pese a que no existe ninguna duda sobre su ferviente compromiso pro-europeo y de solidaridad con Ucrania, ha mostrado un apreciable pragmatismo al enfatizar la neutralidad internacional de Moldavia para alejar el espectro del conflicto vecino.

No obstante, en abril se han producido ataques con lanzagranadas contra edificios de las estructuras de seguridad interior de la región independentista de Transnistria, que han incrementado fuertemente las tensiones. Tanto las autoridades del gobierno de Moldavia como los líderes transnistrios han adoptado medidas defensivas de refuerzo y han restringido las comunicaciones, pero han evitado por el momento una escalada y las autoridades rusas no han utilizado el contexto para airear agravios que pudieran preceder a una invasión. La utilidad estratégica de Transnistria en el conflicto de Ucrania es bastante limitada, y de hecho constituye una vulnerabilidad para Rusia al ser un enclave rodeado de territorio ucraniano y moldavo. En este sentido, Moldavia y Rusia no son los únicos actores que pueden afectar los acontecimientos sobre una situación muy volátil: sectores nacionalistas de Ucrania o incluso sectores irredentistas de Rumanía también pueden tener intereses sobre el país.

Conclusiones

Moldavia, como otros países de la región, ha virado fuertemente desde la órbita de Rusia hacia la esfera de vinculación con la UE en la década de 2010 en los ámbitos político y económico, lo que viene representado por los Acuerdos de Asociación. Las sanciones comerciales rusas no han conseguido parar esta evolución, sino que más bien han provocado un efecto contrario, acelerando la desviación de comercio hacia la UE y alimentando el nacionalismo anti-ruso.

No obstante, el influjo de la potencia cultural y económica rusa va a seguir existiendo y el paso del tiempo puede suavizar el rechazo a las represalias rusas. Rusia cuenta con

⁸ La foto de Plahotniuc en mayo de 2016 en Washington DC junto a Victoria Nuland, subsecretaria del Departamento de Estado para Europa de EEUU, fue ampliamente percibida como una aceptación internacional de los gobiernos del PDM.

una importante capacidad de presión en materia energética respecto a Moldavia, que es muy dependiente del exterior en este ámbito.

El elemento más crítico para los países de la región como Moldavia es la elevada concentración de poder económico y la vulnerabilidad a la captura estatal por parte de grupos de poder (“oligarcas”), que a su vez pueden ser capturados por potencias extranjeras, en particular la misma Rusia. Su predominancia reduce considerablemente el atractivo para la inversión privada y añade elementos de riesgo político. Los sectores estratégicos como el financiero o el energético resultan arriesgados para la inversión y el comercio vista la experiencia reciente, que España conoce de primera mano.

Los cambios de afiliación de los grupos de poder locales han sido en ocasiones drásticos, y parece aconsejable la prudencia en la asociación con ellos incluso aunque se declaren pro-europeos, particularmente porque es difícil conocer las relaciones de poder locales efectivas. En este contexto es muy improbable que Moldavia pueda estar en condiciones de adherirse a la UE, que por su parte intentará reforzar su apoyo financiero e institucional al país –en un contexto de crisis por la guerra de Ucrania– y la acogida de un número elevado de refugiados. Por ello será muy importante que la ayuda a Moldavia siga prestando particular atención a ámbitos estratégicos clave como la energía y el sector financiero, y que esta ayuda siga estando condicionada a mejoras en el Estado de Derecho, trabajando con la cooperación de instituciones internacionales que sean percibidas como independientes y creíbles.

Nota bibliográfica

Banco Nacional de Moldavia (2016), “Briefing on Kroll and Steptoe & Johnson investigation”, <https://www.bnm.md/en/content/briefing-kroll-and-steptoe-johnson-investigation>.

Instituto Nacional de Estadística de Moldavia (2022), “Comerțul internațional cu mărfuri al Republicii Moldova în luna decembrie și în anul 2021”, comunicado de prensa sobre comercio internacional en 2021, <https://statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=7302>.

Jewish Telegraphic Agency (2019), “Moldova’s Jews feel an anti-Semitic backlash after a corrupt Jewish politician flees to Israel”, <https://www.jta.org/2019/08/29/politics/moldovas-jews-feel-an-anti-semitic-backlash-after-a-corrupt-jewish-politician-flees-to-israel>.

Tofilat, S., y V. Parlicov (2020), “Russian gas and the financing of separatism in Moldova”, Free Russia Foundation, https://www.4freerussia.org/wp-content/uploads/sites/3/2020/10/Malign-Influence_2_Moldova-2.pdf.