

108
FEBRERO
2015

ESPAÑA EN EL CONFLICTO UNIÓN EUROPEA-RUSIA: El impacto de las sanciones

Antonio Sánchez Andrés, Profesor del Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia

Nicolás de Pedro, Investigador Principal, CIDOB

Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia se encuentran, sin duda, en el punto más bajo de su historia. Algunos analistas rusos advierten, incluso, de que nos acercamos peligrosamente a un punto de ruptura. Moscú trata de impedir el endurecimiento de las sanciones y, de paso, quebrar la frágil, aunque de momento resistente, unidad europea en torno a ellas. Esta unidad resulta indisoluble del liderazgo de la canciller alemana, Angela Merkel, y está construida sobre profundas divisiones entre los estados miembros.

España está ampliamente considerada -junto con Grecia, Italia, Hungría o Bulgaria- como uno de los países de la UE más comprensivos con Moscú y de los más abiertamente reacios a adoptar una línea dura con Rusia. Esta política española

Las relaciones políticas y diplomáticas son fluidas, pero no son ni especiales ni estratégicas para ninguno de los dos. De hecho, España no parece obtener ningún beneficio significativo de este posicionamiento.

Hasta la fecha, las sanciones UE-Rusia han tenido un impacto moderado sobre España, aunque muy concentrado en el sector agrario. Sin embargo, su consolidación y ampliación podrían tener efectos muy negativos, particularmente en los ámbitos energético, ferroviario y de tecnologías avanzadas.

Desde principios de la década anterior, las exportaciones españolas a Rusia crecieron continuamente hasta alcanzar un pico en 2008 cuando registraron un valor de 2.836,9 millones de euros.

Si bien el turismo ruso sólo significa el 2,7 por ciento del total de llegadas a España, el Gobierno lo ha considerado como un mercado prioritario con grandes expectativas de futuro.

Las inversiones rusas en España son bastante residuales y, en gran parte, están orientadas hacia la atención a los propios rusos ubicados temporal o definitivamente en España.

España confiere, en su narrativa oficial, carácter estratégico a sus relaciones con Rusia pero existe una evidente asimetría en el grado de importancia otorgado a esta relación por uno y otro.

La sintonía entre Madrid y Moscú se materializa, por ejemplo, en la defensa por parte de la diplomacia española de la idea de que Rusia tiene "intereses legítimos" en Ucrania. Y, por consiguiente, estos "intereses rusos" deben ser considerados en cualquier intento de resolución del conflicto auspiciado por la UE.

España se ha mostrado muy poco entusiasmada con la adopción de sanciones contra Rusia pero no quiere mostrarse como un socio europeo con vocación de bloquear consensos.

despierta irritación e incompreensión en otros socios europeos, particularmente entre aquellos que son vecinos de Rusia. La posición de Madrid parece moverse entre el deseo por propiciar el diálogo con Moscú y la voluntad por no mostrarse como un socio beligerante o que bloquea la posición común de la UE.

Los fundamentos de esta posición española con respecto a Rusia responden a una cierta inercia histórica y son el resultado de la combinación de aspectos políticos y económicos. La percepción de lejanía y de ausencia de elementos de verdadero peso estratégico en juego para España, desempeña un papel crucial en la conformación del punto de vista de Madrid. Rusia, por ejemplo, es uno de los principales suministradores de petróleo de España (14 por ciento del total en 2013), pero las fuentes de suministro de crudo están

altamente diversificadas y, al mismo tiempo, no hay consumo de gas ruso en la península Ibérica. Las relaciones políticas y diplomáticas son fluidas, pero no son ni especiales ni verdaderamente estratégicas para ninguno de los dos, más allá de la retórica oficial. De hecho, España no parece obtener ningún beneficio significativo de este posicionamiento. Tanto el ministerio de Asuntos Exteriores como la comunidad de negocios española coinciden en señalar que Moscú ni facilita el acceso al mercado ruso ni muestra un particular respaldo político a Madrid.

Las relaciones económicas bilaterales, aunque prometedoras en algunos sectores, no son particularmente intensas. Ocupan, no obstante, un lugar destacado en la agenda española, en línea con la incuestionable primacía que confiere el Gobierno de Mariano Rajoy a los asuntos económicos y comerciales en el conjunto de la política exterior. Hasta la fecha, las sanciones UE-Rusia han tenido un impacto moderado sobre España, aunque muy concentrado en el sector agrario. Sin embargo, su consolidación y ampliación podrían tener efectos muy negativos, particularmente en los ámbitos energético, ferroviario y de tecnologías avanzadas. Quizá la empresa que puede verse más afectada sería Repsol, pero también puede significar el cierre a los primeros pasos realizados por Indra. En este ámbito de discusión, el impacto de las sanciones no sólo se ha de evaluar en términos de los recursos invertidos hasta el momento, sino en que pueden significar el cierre de un mercado que presenta unos costes muy elevados para poder establecerse, liquidando todos los esfuerzos realizados hasta el momento. Por ello, las compañías no afectadas —principalmente grandes empresas del sector energético y de las infraestructuras— temen un potencial cuarto paquete

España está considerada como uno de los países de la UE más comprensivos con Moscú y de los más reacios a adoptar una línea dura con Rusia.

de sanciones, y es probable que Madrid se oponga resueltamente a cualquier intento de imponer mayores medidas punitivas.

Dimensión económica: el impacto de las sanciones en España

Las contramedidas rusas como respuesta a las sanciones de la UE, pueden significar unos perjuicios de unos 550 millones de euros anuales en productos agrarios, susceptibles de ser incrementados debido al cierre futuro de este mercado.

Impacto comercial

Desde principios de la década anterior, las exportaciones españolas a Rusia crecieron continuamente hasta alcanzar un pico en 2008 cuando registraron un valor de 2.836,9 millones de euros. Como consecuencia de la crisis, en 2009 las exportaciones presentaron una fuerte disminución, pero a partir de ese año crecieron hasta 2012, año en que se vendió en Rusia por valor de 2.950,8 millones de euros superando el máximo alcanzado en 2008. Sin embargo, en 2013 las ventas a Ru-

sia se redujeron a 2.818,3 millones de euros. La contracción en las ventas españolas a Rusia en este último año se puede explicar por las restricciones a las importaciones introducidas por Moscú en 2013 que afectaron a productos cárnicos, pescados y lácteos, justificadas por motivos sanitarios. De hecho, en caso de haberse mantenido las exportaciones de este tipo de productos en 2013 en el mismo nivel del precedente, entonces el volumen total de ventas españolas hubiese crecido.

Para apreciar el impacto de las contrasanciones rusas se pueden analizar la evolución de las exportaciones hasta agosto de 2014 (información existente hasta el momento) y compararla con los años anteriores. El caso más llamativo corresponde a las partidas de animales y carnes que, mientras en 2013 se habían reducido a la mitad respecto al año anterior, es decir a 125,8 millones de euros, en 2014 habían quedado prácticamente liquidadas y sólo registraron un volumen de 9,2 millones de euros.

En el caso de los productos vegetales, también afectados por las contrasanciones, se observa, comparando los primeros 8 meses del año, que se produce una contracción continua desde 2012. Sin embargo, la reducción de 2013 es atribuible a otras circunstancias. De hecho, la evolución de las exportaciones españolas de productos vegetales para el trimestre comprendido entre marzo y mayo (antes de cualquier efecto de las contrasanciones), muestra en 2013 una reducción respecto a 2012 hasta alcanzar los 48,4 millones de euros, pero en 2014 éstas remontaron hasta los 61,0 millones de euros. Sin embargo, si se considera el último trimestre del que se dispone información (junio-agosto; periodo en el que el impacto de las contrasanciones ya se hace sentir), entonces la caída es continua. De hecho, mientras que en 2013 se exportó por un valor de 64,7 millones de euros, en 2014 se redujo a 52,8 millones de euros. Así pues, las contrasanciones entraron en juego en verano de 2014 y es previsible que la expectativa sea similar a la evolución de los productos cárnicos y animales.

Las contrasanciones permiten atisbar que, como efecto colateral, las medidas restrictivas aplicadas en 2013 se consolidarán. En este sentido, si se considera que el nivel de exportaciones de los productos cárnicos y vegetales en 2012 (antes de las restricciones comerciales introducidas por Rusia) fue superior a los 550 millones de euros (es decir, cerca del 20 por ciento de las exportaciones españolas a Rusia) y si consideramos que era ése un nivel reproducible en los años venideros, entonces se puede estimar en esta cantidad los perjuicios para la economía española. Además, esta cifra se quedaría acrecentada en la medida en que se considere la pérdida definitiva de la ampliación de ventas en este mercado.

Impactos en servicios: turismo

Uno de los componentes relevantes de las relaciones hispano-rusas es el turismo y, en especial, de rusos en España. En la segunda mitad de la década anterior se consolidó una tendencia al crecimiento de estancias de turistas rusos en

España, que culminó en 2008 cuando se superó el medio millón de turistas. En 2009, como consecuencia de las crisis tuvo lugar una reducción en esta cifra pero, a partir de ese momento, el crecimiento ha sido más que destacable: en 2012 se superó la cifra de 1,2 millones y en 2013 casi se llegó a 1,6 millones de turistas rusos. Este último año Rusia significó para España el mercado emisor que más creció, cuadruplicándose el número de turistas desde 2009. Por añadidura, su nivel de gasto se considera bastante elevado y en 2013 superó en total los 2.200 millones de euros. Si bien el turismo ruso sólo significa el 2,7 por ciento del total de llegadas a España, el Gobierno lo ha considerado como un mercado prioritario con grandes expectativas de futuro y, por este motivo, es considerado como tal en el Plan Nacional Integral de Turismo, 2012-2015.

Sin embargo, este último año el mercado ruso ha manifestado síntomas de estancamiento y es previsible que el número de turistas rusos en 2014 sea inferior al registrado en 2013, con claras posibilidades de que esta tendencia se acentúe en el futuro. Este resultado es explicable por dos factores vinculados, derivados de la crisis económica que empezó a manifestarse el año pasado. En primer lugar, la reducción en el crecimiento económico y, en segundo lugar, la debilidad del rublo que ha presentado una tendencia a la depreciación. Este último factor puede haberse acentuado por las sanciones norteamericanas y europeas. Estas circunstancias han comprimido los ingresos de la población rusa frenando sus pretensiones de viajar, entre otros destinos, a España.

La caída de turistas rusos es explicable en menor grado por la anexión Crimea por Rusia. Este nuevo territorio ruso constituye una plataforma turística relevante, que durante este verano se ha popularizado entre la población rusa debido a un efecto *moda*, pero cuya capacidad para oscurecer el destino de España es más que discutible, al menos, por el momento. No obstante, la consolidación de un rublo depreciado puede establecer a Crimea y, en general, a toda la costa rusa del mar Negro en un competidor de los destinos turísticos españoles.

Impacto en los flujos de inversiones: de Rusia en España

Las inversiones rusas en España son bastante residuales. Mientras que durante el trienio 2008-10 fueron de 31,5 millones de euros, en 2011-13 ascendieron a 114,2 millones de euros. Entre los sectores a los que se han destinado más recursos se encuentra el inmobiliario, así como el de hostelería y el de restauración. También son importantes las inversiones en actividades comerciales, las relacionadas con las adquisiciones de vehículos, así como las de tipo turístico. Es decir, gran parte de las inversiones rusas en España están orientadas hacia la atención a los propios rusos ubicados temporal o definitivamente en España. A este respecto, destacan las actividades relacionadas con el sector inmobiliario que facilita las ventas de propiedades españolas a ciudadanos rusos. En este sentido, cabe señalar que en 2012 los rusos fueron los segundos compradores según nacionalidad de casas en España, después de los ingleses.

En una primera aproximación, sería previsible que las sanciones tuvieran un impacto reducido sobre las inversiones inmobiliarias puesto que son muy descentralizadas y mantienen como referencia a una comunidad que ya tiene relación directa con España. No obstante, no cabe descartar que las sanciones puedan generar un fenómeno de incertidumbre o desconfianza sobre la situación de las propiedades adquiridas por ciudadanos rusos en España, derivadas de un mayor control sobre estos o la supuesta posibilidad de extender restricciones de movimientos o de inversiones a todos los ciudadanos rusos y no sólo a unos cuantos dirigentes, como ha sucedido hasta el momento. Esta situación junto con la devaluación del rublo conduciría a una reducción en el volumen de este tipo de inversiones en España.

Impacto en flujos de inversiones: de España en Rusia

En el caso español, las inversiones son de mayor volumen que las realizadas en sentido inverso, pero tampoco adquieren unas grandes dimensiones. Durante el trienio 2008-10, estas inversiones fueron de 528,4 millones de euros pero se redujeron durante el siguiente trienio a 218,2 millones de euros. Las inversiones españolas se concentran en los sectores de productos metálicos y en fabricación y comercialización de vehículos. En el último trienio se han realizado algunas inversiones relevantes en el sector de químicas y, en ciertos casos se ejecutaron inversiones en el sector financiero. En estos casos, tampoco es previsible que las sanciones tengan un impacto muy negativo y no parece que el Gobierno ruso vaya a adoptar medidas especiales (contrasanciones) que las perjudiquen.

Las relaciones económicas bilaterales, aunque prometedores en algunos sectores, no son particularmente intensas.

Colaboraciones hispano-rusas

Una de las colaboraciones más importantes hispano-rusas tiene lugar en materia energética, que finalmente ha sido incluida dentro del ámbito de parte de las sanciones de la UE a Rusia. En primer lugar destacan las actividades de Repsol. Esta empresa llegó a Rusia en 2006 cuando adquirió parte de la empresa West Siberian Resources. Posteriormente, en 2011, llegó a un acuerdo de colaboración con Alliance Oil Company para crear una sociedad conjunta, AROG, dentro del ámbito de la exploración y extracción de petróleo. En términos productivos, Repsol cuenta con derechos en 27 bloques, de los que 13 se encuentran en explotación y 14 en desarrollo. Como resultado de su actividad en 2013 consiguió incorporar en su haber 14.600 barriles equivalentes de petróleo al día, que se incrementaron a mediados de 2014 hasta los 17.640 barriles.

La empresa Técnicas Reunidas, por su parte, ya tiene una cierta experiencia en trabajar en el mercado ruso. En 2006, en particular, contribuyó en las obras de ingeniería para la reconstrucción de una planta de refino de petróleo en el extremo oriente de Rusia (Jabárovsk). En 2013 Técnicas Reunidas

unidas consiguió un contrato por valor de 1.100 millones de euros con Lukoil para realizar el diseño de la construcción de una planta de refinado de gasoil en Volgogrado. También Iberdrola tiene cierta experiencia en el mercado ruso. En 2011 entregó llave en mano una central de gas de ciclo combinado en los Urales. Esto ha supuesto la puesta en práctica de nuevas tecnologías de uso en condiciones climáticas adversas. Además, ese mismo año, ganó un concurso para la construcción de una subestación eléctrica también en los Urales, que se entregará este año. En función de cómo se interpreten las sanciones, su puesta en práctica puede frenar las actividades de las compañías españolas mencionadas e, incluso, hacer retroceder su expansión en este mercado con grandes expectativas de futuro y con serias dificultades para conseguir entrar.

Otro ámbito relevante productivo es el de los bienes de equipo. En 2013, el Gobierno ruso apuntó su interés en construir una red de trenes de alta velocidad. En este caso, Talgo se encontraban bien posicionada, pues ya en 2011 ganó, junto con Adif, un contrato para fabricar 6 convoyes de 20 vagones cada uno de ellos. También OHL había ganado un contrato en el área de vías férreas. Sin embargo, la crisis económica en Rusia y las sanciones, sumadas a la voluntad de las autoridades rusas de realizar una sustitución de importaciones, como reacción a las sanciones impuestas, pueden limitar las expectativas españolas de ampliar este tipo de negocios en Rusia.

Las contramedidas rusas como respuesta a las sanciones de la UE, pueden significar unos perjuicios de unos 550 millones de euros anuales en productos agrarios.

Una mención especial requiere el caso de Indra que había conseguido establecer un acuerdo de colaboración con Rostej para desarrollar proyectos conjuntos en área de tecnologías avanzadas. Sin embargo, como la empresa rusa ha caído dentro de las sanciones, por integrar a otras empresas de defensa, las perspectivas de futuro de esta línea productiva quedan en entredicho. También en tecnologías avanzadas se encuentra la empresa española Fluidmecánica, que fabrica equipos de uso en barcos rompehielos. La empresa lleva colaborando con Rusia desde hace quince años y, si bien de momento su actividad no se encuentra bajo la sombra de las sanciones por tener un carácter estrictamente civil, podría verse perjudicada en caso de que se amplíen.

Dimensión política: ¿buscando el equilibrio entre Berlín y Moscú?

España confiere, en su narrativa oficial, carácter estratégico a sus relaciones con Rusia. El documento marco para esta relación es el Acuerdo de Asociación Estratégica, suscrito en marzo de 2009 entre los presidentes J.L. Rodríguez Zapatero y D. Medvédev. A este acuerdo le han sucedido otros hitos diplomáticos como la celebración del Año Dual de Rusia en España y de España en Rusia en 2011 o el Año Dual de la Lengua y Literatura Española en Rusia y de la Lengua y Literatura Rusa en España en 2015. En 2016, además, está prevista

la celebración del año bilateral del turismo. Esta sucesión de iniciativas da buena cuenta de la fluidez de las relaciones y de la sintonía entre Madrid y Moscú. Sin embargo, conviene tener presente que no se trata de un vínculo verdaderamente estratégico y existe una evidente asimetría en el grado de importancia otorgado a esta relación por uno y otro. Vista desde Moscú, España es un potencial aliado en una estrategia de relación más amplia con la UE, pero de relevancia limitada.

Tradicionalmente, España ha mostrado o bien un escaso interés por la Europa Oriental o bien cierta suspicacia ante el temor de que la ampliación de la UE hacia el Este redujera el interés y las ayudas europeas en la frontera sur y en el Mediterráneo en su conjunto. Además, en línea con el de otros socios europeos, el enfoque de Madrid hacia el conjunto del espacio ex soviético, si excluimos el muy particular caso de Kazajstán, ha sido el de privilegiar la relación con Rusia ("Russia first"). Además, cabe no perder de vista una inercia institucional moldeada por la distancia geográfica, la buena imagen que ambos países tienen el uno del otro -con frecuencia resultado de clichés- y la ausencia de conflictos históricos con Rusia. El legado histórico ha dado forma a las percepciones dominantes entre los políticos, diplomáticos y militares españoles, más allá del signo del Gobierno en el poder.

La sintonía entre Madrid y Moscú se materializa, por ejemplo, en la defensa por parte de la diplomacia española de la idea de que Rusia tiene "intereses legítimos" en Ucrania. Y,

por consiguiente, estos "intereses rusos" deben ser considerados en cualquier intento de resolución del conflicto ucraniano auspiciado por la UE. De esta manera, no es de extrañar que la reacción

oficial española ante el *Euromaidán* fuese, en el mejor de los casos, tibia. A ojos de la diplomacia española, la transformación de la crisis ucraniana en un conflicto armado en el Este del país no hace sino confirmar la idoneidad de su prudencia inicial y, en conversaciones privadas, altos cargos españoles se felicitan por lo que consideran un ejercicio de coherencia política y diplomática.

No obstante, en algunos momentos, esta cercanía ha ocasionado cierta irritación con España entre nuestros socios euroatlánticos. Particularmente, con la reunión en Madrid entre los ministros García-Margallo y Lavrov el 5 de marzo de 2014, celebrada en plena escalada del conflicto por el despliegue de tropas rusas en puntos estratégicos de la península de Crimea. En la rueda de prensa conjunta, el ministro de Asuntos Exteriores español enfatizó la importancia del respeto a la legalidad como primer principio (lo que implica el reconocimiento de la integridad territorial ucraniana) pero subrayando también que "las dificultades actuales arrancan cuando el presidente Yanukóvich decide no firmar el acuerdo de asociación con la UE, acuerdo de asociación que erróneamente fue presentado como una alternativa exclusiva y excluyente a la Unión Aduanera Eurasiática que Rusia y otros países del área han puesto en marcha".

Crimea es, desde la perspectiva española, la cuestión más problemática. Pero, al igual que sucede con Kósovo, la po-

sición española está moldeada por su tendencia a proyectar internacionalmente sus preocupaciones domésticas con relación a Cataluña y al País Vasco. El propio ministro García-Margallo, ante el referéndum celebrado en Crimea en marzo de 2014, no dudó en indicar que el paralelismo entre Cataluña y Crimea era “absoluto” y afirmar, con la mente puesta indudablemente en el caso catalán, que “un referéndum que viola una Constitución interna viola por definición la legalidad internacional y no puede producir efectos jurídicos [...] un territorio que se escinda en violación flagrante de una Constitución interna no puede aspirar al reconocimiento internacional”.

Esta posición firme con relación a Crimea no ha sido óbice para que España haya apelado sistemáticamente a la UE a recuperar un diálogo abierto con Rusia. Entraña, desde la perspectiva española, la necesidad de encontrar alguna solución legal para desbloquear la situación. En esa línea cabe entender la propuesta del ministro español a sus colegas europeos del pasado 19 de enero de trasladar al Tribunal Penal Internacional de La Haya la cuestión de la anexión de Crimea por parte de Rusia. En palabras del propio García-Margallo “si hay que descongelar el conflicto, y el conflicto más difícil es Crimea, busquemos una solución imaginativa que permita a las dos partes salvar la cara”.

España se ha mostrado muy poco entusiasmada con la adopción de sanciones contra Rusia. En gran medida, por razones económicas. La relación económica actual con Rusia, como se ha apuntado, es modesta. En 2013, las exportaciones españolas supusieron un total de 234 mil millones de euros: de ellos, sólo 2,8 mil millones provinieron de Rusia, lo que sitúa al país en el puesto nº 19 en la lista de importadores. La inversión directa de Rusia en España es mínima, y la española en Rusia, baja, de apenas 218 millones de euros en 2013. No obstante, tras años de esfuerzos por parte de España, la relación empieza a despegar. Y además, el Gobierno español considera a Rusia un socio clave en los sectores turístico e inmobiliario, fundamentales para la recuperación económica de España. Considerando esto, la crisis de Ucrania no podía llegar en peor momento.

Sin embargo, Madrid ha combinado esta renuencia a adoptar una línea dura con Moscú con el deseo de no mostrarse como un socio europeo con vocación de bloquear consensos y, mucho menos, si son el resultado claro de una iniciativa liderada por Alemania. De igual forma, para tratar de mitigar las suspicacias de algunos socios europeos con respecto a la posición española, está planificada desde mayo de 2014, tras las elecciones presidenciales ucranianas, una visita del ministro García-Margallo a Kíev como muestra del compromiso español con Ucrania. La visita, pospuesta por diferentes motivos, finalmente se ha producido el 10 de febrero de 2015.

Hasta la fecha, los tres paquetes de sanciones a Rusia adoptados por la UE y las contramedidas rusas han tenido un impacto limitado en España. Como se ha apuntado más arriba, las pérdidas pueden estimarse en unos 550 millones de euros

anuales. La principal preocupación del Gobierno español en este momento es la concentración de este impacto en la agricultura y la ganadería de tres regiones: Aragón, Cataluña y Valencia. El vino y el aceite han quedado fuera del veto a productos alimentarios europeos impuesto por la Federación Rusa. Esto ha sido interpretado, en determinados sectores, como una concesión de Moscú a los países del sur de Europa –España, Italia y Grecia– grandes exportadores de estos productos y tradicionalmente receptivos a las posiciones rusas. Sin embargo, cabe verlo también como una muestra de las dificultades para sustituir ambos productos, toda vez que la importación de vinos moldavos y georgianos también está sujeta a restricciones en Rusia.

Un aspecto muy llamativo es que, por vez primera, una crisis desarrollada en Europa del Este ha provocado intensos debates y ha polarizado la opinión pública española. El Partido Popular (PP), el Partido Socialista (PSOE) o Convergencia i Unió (CIU), particularmente sus representantes en el Parlamento europeo, se han alineado con las posiciones europeas más críticas con la intervención militar rusa en Ucrania. Sin embargo, Izquierda Unida (IU) y Podemos han asumido como propia la narrativa rusa sobre el conflicto ucraniano, particularmente en lo referente a la “junta fascista en Kíev” y el carácter “antifascista de la guerra en el Donbás”. Su posición extremadamente crítica con el papel de la UE y su insistencia en la necesidad de “desligarse” de EEUU y promover un acercamiento geopolítico a Rusia hacen probable un giro

En 2013, Rusia significó para España el mercado emisor de turistas que más creció y cuyo nivel de gasto se considera bastante elevado.

prorruso en la política exterior española de constituirse un Gobierno encabezado por Podemos. Una más de las incógnitas cruciales a resolver durante este año electoral en el conjunto del Estado español.