

RUSIA y ESPAÑA

el ciclo de incertidumbre pandémico



**Instituto de Latinoamérica
Academia de Ciencias de Rusia**

Centro de Estudios Ibéricos

**RUSIA Y ESPAÑA:
EL CICLO DE INCERTIDUMBRE PANDÉMICO**

Moscú



2022

УДК: 338, 339

Consejo editorial:

Violetta Tayar, Eleonora Ermólieva
(coordinadoras)

Petr Yákovlev, Antonio Sánchez Andrés, Alexandra Kurákina-Damir,
Arina Andreeva, Svetlana Maliávina, Irina Vershínina

Autores de reseñas:

Tatiana Vorotnikova, Nadezhda Kudeyarova, Dmitry Rozental

Rusia y España: el ciclo de incertidumbre pandémico. – Moscú,
ILA RAN, 2022. – 240 p.

Россия и Испания: неопределенность периода пандемии. –
Москва, ИЛА РАН, 2022. – 240 с.

ISBN 978-5-6043459-9-3

DOI 10.37656/978-5-6043459-9-3

La presente monografía colectiva, preparada por investigadores rusos y españoles, continua la serie de publicaciones conjuntas de los expertos de ambos países. La temática de la obra es amplia pero las consecuencias económico-sociales de la pandemia del COVID-19 está en el foco de análisis. Además, los autores examinan algunos vectores de las relaciones internacionales de Rusia y España, así como su cooperación bilateral.

Данная коллективная монография, подготовленная совместными усилиями российских и испанских исследователей, продолжает серию публикаций, посвященных актуальным проблемам обеих стран. Проблематика работы довольно широка, однако в фокусе внимания находятся последствия пандемии КОВИД-19, серьезно осложнившие социально-экономическое положение, как в России, так и в Испании. Кроме того, авторы анализируют ряд важных аспектов международного взаимодействия, включая вектор двухсторонних экономических отношений.

Los textos se presentan en español en la versión de los autores.

Тексты печатаются на испанском языке в авторской редакции.

ISBN 978-5-6043459-9-3

© ИЛА РАН, 2022

© Autores, 2022

Autores y autoras de la obra

1.1	R. de Arriba
1.2	L. D. Ramírez
1.3	Á. Maestro
1.4	A. Seguí-Alcaraz
1.5	O. González-Morales, J. Manuel Cabrera, L. Alonso
2.1	P. P. Yákovlev
2.2	M. E. Sánchez-Gabarre, P. Castellanos
2.3	A. Sánchez, N. Shkolyar
2.4	N. Anikeeva
2.5	M. Rohr, A. Tzypin
3.1	V. Tayar
3.2	A. Andreeva
3.3	S. Luzuriaga
3.4	J. P. de Santayana
3.5	J. M. Cordero
4.1	A. Kurákina-Damir
4.2	T. Koval
4.3	S. Maliavina, V. Chastnykh, Y. Ryzhikh
4.4	T. Sotkilava

INDICE

A MODO DE PRÓLOGO	7
PARTE 1. DESAFÍOS POLIÉDRICOS DEL COVID-19	9
R. de Arriba. COVID-19 y la timidez de las instituciones internacionales	9
L. D. Ramírez. Estado y crisis COVID-19. ¿Podrán las multinacionales cumplir su papel de reguladoras de la economía?	21
Á. Maestro. El COVID, los gobiernos de la UE y las multinacionales farmacéuticas.	31
A. Seguí-Alcaraz. Las implicaciones del COVID-19 en las economías en desarrollo	44
O. González-Morales, J. Manuel Cabrera, L. Alonso. La evolución de los mercados comarcales de trabajo durante el COVID-19: El caso de Tenerife	52
PARTE 2. RUSIA-ESPAÑA: COOPERACIÓN MULTILATERAL	70
P. Yákovlev. Rusia y España ante los cambios en la economía mundial	70
M. E. Sánchez-Gabarre, P. Castellanos. Incertidumbre de política económica: análisis comparativo entre la economía española y la rusa	83
A. Sánchez, N. Shkolyar. Las relaciones comerciales bilaterales hispano-rusas con el trasfondo de la crisis COVID-19	101
N. Anikeeva. Rusia y España: rasgos comunes de las políticas en la actualidad	113
M. Rohr, A. Tzypin Cambios estructurales en la economía postpandémica en los países bálticos	121
PARTE 3. ENFOQUE REGIONAL E INTERREGIONAL	135
V. Tayar. El vector transatlántico en las relaciones económicas de España	135
A. Andreeva. Securitización de las ayudas al desarrollo en España	148
J. P. de Santayana. Asociación estratégica chino-rusa	165
S. Luzuriaga. Sanciones económicas y responsabilidades sistémicas: el caso de EE UU	173
J. M. Cordero. Indicadores de gestión de la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico	186

PARTE 4. CUESTIONES POLÍTICAS Y SOCIO-CULTURALES	197
A. Kurákina-Damir. Elecciones en tiempos de pandemia. El caso de España	197
T. Koval. Religión y pandemia. La Iglesia católica en España y la Iglesia ortodoxa en Rusia. Análisis comparativo	205
S. Maliavina, V. Chástnykh, Y. Ryzhikh. Cooperación universitaria durante el período de emergencia sanitaria: formas de enseñanza en streaming directo	221
T. Sotkilava. La respuesta española al impacto de la pandemia en la cultura	227
LOS AUTORES	236

A MODO DE PRÓLOGO

Es siempre una satisfacción de dar la bienvenida a un nuevo libro. Y en este caso es una satisfacción doble porque la presente monografía es un resultado de una labor colectiva de los científicos rusos y nuestros colegas españoles, con quienes llevamos a cabo una cooperación profesional muy fructífera y duradera. Las relaciones académicas sólidas entre expertos y expertas procedentes de Rusia y España se iniciaron en 2003, cuando fue lanzada una iniciativa de organizar las reuniones conjuntas regulares para hablar sobre la dinámica de los procesos económicos, sociales, políticos, culturales en ambos países. Y desde aquel momento durante casi dos décadas los investigadores de los dos países llevaron a cabo dieciséis simposios científicos conjuntos, y publicaron obras colectivas y los artículos personales dedicados a los problemas más destacados de Rusia y España. En la presente monografía los autores combinan el método de descripción detallada con un análisis profundo que es un principio de investigación de todos los textos.

La inesperada pandemia del COVID-19 nos hace analizar su impacto multidimensional y muy grave sobre la trayectoria del crecimiento económico-social en ambos países. En Rusia y España la realidad ante la crisis difería significativamente, y hoy en día los estados están enfrentando unos retos sin precedentes, tanto internos como externos, con su carácter específico nacional. Pero existen unos rasgos comunes en el modo de vencer y sobrepasar las consecuencias de la pandemia SARS-CoV-2. Una de las tareas urgentes es el fortalecimiento del Estado social responsable que tiene que prestar más atención a las necesidades vitales de los ciudadanos en los ámbitos de salud, educación, protección, seguridad. Algo muy importante que nos ha enseñado esta pandemia es que como sociedad somos extremadamente frágiles. Y ello obliga a las autoridades a replantear los modelos sociales existentes hacia unos modelos de gobernanza con cuidado más eficaz de las personas de diferentes edades que componen las naciones, tanto en Rusia como en España.

Otra de las lecciones de la pandemia consiste en que una situación extrema exige unas respuestas urgentes. Y no todos los países pudieron hacer frente a la situación extrema. Esto era el fenómeno que tanto a escala global como en el plano de cada país estábamos viviendo en 2020, en el *Año de pandemia* que, parece, para siempre quedará en los libros y artículos que narren la historia de nuestro tiempo.

Como una obra que tiene el objetivo de analizar la situación crítica, esta publicación pone el foco en los aspectos que revelan con

más nitidez la crisis ocasionada por la pandemia. Los temas que abarca la idea principal - *Nuevo ciclo de incertidumbre* - se han agrupado en tres partes. Los dos primeros bloques ofrecen una visión panorámica de los aspectos más generales de la repercusión de la pandemia en las relaciones económicas ruso- españolas, en la política gubernamental en los dos países. Según la opinión de los expertos, tanto rusos como españoles hoy en día en las condiciones pandémicas la solidaridad se está convirtiendo en un asunto de interés común. También, en esta parte del libro presenta un análisis comparativo con la situación en subregiones (por ejemplo, en los países postsoviéticos). Algunos autores hacen hincapié a los hechos ciertamente extraordinarios que han convulsionado la actividad política, cultural, religiosa en Rusia y España.

Un bloque especial acoge capítulos dedicados al estudio de los *desafíos poliédricos* del COVID-19. Los expertos españoles analizan el rol de las instituciones transnacionales, los intentos de los gobiernos europeos de aliviar los efectos de la crisis sanitaria. Al mismo tiempo el caso canario nos muestra el efecto dramático de la coronacrisis a aquellas regiones donde el turismo es una de las fuentes principales de riqueza y de empleo.

La tercera parte abarca los capítulos con enfoque internacional e interregional, el vector transatlántico en las relaciones económicas de España, el problema de sanciones económicas y otros aspectos específicos, como, por ejemplo, la asociación rusa-china o la política de la Federación de Rusia en la Zona Ártica (una visión desde España).

La monografía muestra que estamos viviendo en las realidades llenas de cambios intensivos, acelerados y en gran medida impredecibles. En un número de obras de los expertos internacionales que estiman el contenido del desarrollo global en la etapa actual predominan las interpretaciones pesimistas, con las características del futuro “inestable, turbulento, hasta caótico”. Al no ignorar estas ideas, los autores de la monografía, al mismo tiempo, piensan que los años 2020-2021 pueden servir como los puntos de reflexión, un estímulo de repensar y actualizar las estrategias de desenvolvimiento económico, social, político, ambiental. Así las cosas, tanto Rusia como España parece tienen ahora la ocasión de realizar los proyectos innovadores en los cambios estructurales postpandémicos.

Eleonora ERMÓLIEVA
PhD, Investigadora principal,
Centro de Estudios Ibéricos,
Instituto de Latinoamérica
de la Academia de Ciencias de Rusia

PARTE 1. DESAFÍOS POLIÉDRICOS DEL COVID-19

Raúl de Arriba Bueno

COVID-19 Y LA TIMIDEZ DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Estamos viviendo una crisis sanitaria sin precedentes que está enfermando y matando a muchas personas en todo el planeta, ha colapsado los sistemas sanitarios de varios países, ha encerrado a la gente en sus casas y ha paralizado las actividades económicas no esenciales en medio mundo. Además, para empeorar las cosas, es cierto que todavía se sabe poco de este nuevo virus causante de la pandemia del Covid-19; pero también es cierto que, afortunadamente, sabemos algo de economía para poder responder al desastre económico que estamos viviendo. Nos enfrentamos a una crisis global y, dadas las circunstancias, no estamos para despreciar las pocas certezas que tenemos. Ahí van algunas:

- el golpe humanitario y la crisis económica son ya durísimos,
- tardar en reaccionar agravará la situación,
- tenemos algunos instrumentos para mitigar el problema y,
- ahora sí que no hay duda, es tiempo de solidaridad nos guste o no; o como dice Christine Lagarde, “la solidaridad es una cuestión de interés”.

¿Qué sabemos del virus? El virus SARS-CoV-2, una nueva variedad de la familia de coronavirus, fue detectado el 16 de enero del 2020 en 2 pacientes en Wuhan (China). La rápida expansión del virus se traduce, algo más de un año después, en más de 143 millones de infectados y unos 3 millones de fallecidos en todo el mundo¹.

De momento, la expansión del virus se ha concentrado en los países ricos, que aun así se han visto desbordados por la agresividad de la pandemia. La magnitud del problema se multiplicará exponencialmente cuando el virus se extienda de igual manera por los países más pobres de Asia, América Latina y África, que carecen de recursos e infraestructuras básicas para hacerle frente. De acuerdo con UNICEF, casi tres cuartas partes de las personas que

¹ Según datos del *Center for Systems Science and Engineering* de Johns Hopkins University a la fecha 22 de abril de 2021. (A la fecha del 1 de noviembre de 2021 hay más de 5 millones de muertos y mas de 246 millones de casos. www.europapress.es).

viven en los países menos desarrollados carecen de instalaciones básicas para lavarse las manos en su hogar (unos 3 mil millones de personas)². En estos países el virus puede ser muy destructivo.

Las incertidumbres que rodean al comportamiento del virus complican la gestión de la crisis. No sabemos con certeza si las personas que han superado la enfermedad están inmunizadas, ni durante cuánto tiempo, ni si el virus mutará y volverá a atacarnos de forma recurrente como hace la gripe. Tampoco sabremos cuándo las vacunas nos protegerán a todos al 100% y de forma duradera; aunque parece que no será pronto³.

En estas condiciones, es difícil saber cuánto durará esta crisis y cuándo nuestras vidas volverán a la normalidad o, al menos, cuando acabará el confinamiento en el que nos hallamos la mitad de la humanidad. Y habrá que hacer todo lo posible para ralentizar la transmisión del virus, fortalecer los sistemas de salud y hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia.

La dimensión económica del problema: impacto actual y previsto

Las últimas estimaciones del FMI son optimistas. Las proyecciones para 2021 se han revisado al alza en 0,3 puntos porcentuales con respecto al pronóstico anterior, en vista de las expectativas de un fortalecimiento de la actividad más avanzado este año gracias a las vacunas y al respaldo adicional de las políticas en algunas grandes economías (Figura 1.1).

Sin embargo, estas proyecciones de crecimiento no ocultan las pérdidas de los niveles de producción a medio plazo ni su impacto desigual: más duro en el Sur que en el Norte (Figura 1.2).

Las consecuencias de este colapso se filtran a través de distintos canales. En primer lugar, la crisis económica provoca una crisis social. La reducción de la actividad y el confinamiento hacen que aumente el desempleo, se reduzcan los ingresos de las familias y aumente la desigualdad y la pobreza.

² Lavarse las manos con jabón está fuera del alcance de miles de millones de personas. Nota de prensa. UNICEF. 16.03.2020. www.unicef.org/cuba/comunicados-prensa/

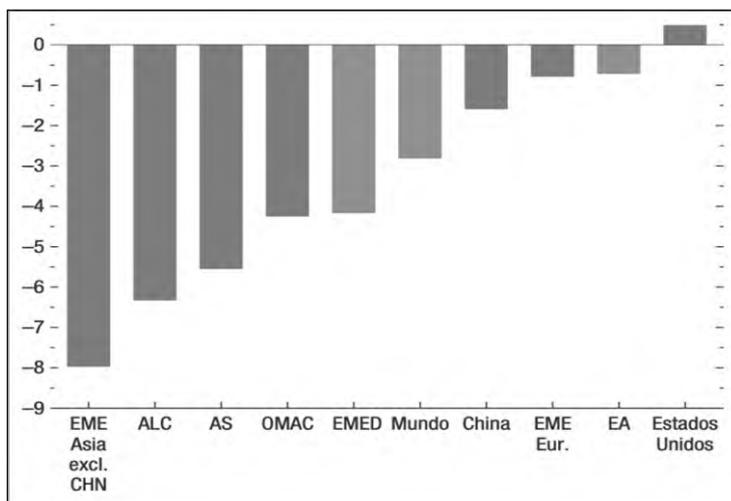
³ Mouzo J. El virus parará cuando haya inmunidad poblacional. El País. 09.04.2020. <https://elpais.com/sociedad/2020-04-09/el-virus-parara-cuando-haya-inmunidad-poblacional.html>

Figura 1.1. Proyecciones de crecimiento del FMI (enero de 2021)



Fuente: FMI (2021).

Figura 1.2. Pérdidas de PIB a medio plazo con respecto a la situación antes del Covid-19, por región



Nota: **EA**-economías avanzadas, **EME Asia, excl. CHN** - economías de mercados emergentes de Asia excluida China; **EME Eur.** - economías de mercados emergentes de Europa; **EMED** - economías de mercados emergentes y en desarrollo; **ALC**-América Latina y el Caribe; **OMAC**-Oriente Medio y Asia Central; **AS**-África subsahariana.

Fuente: Estimaciones del FMI (2021).

En segundo lugar, la crisis provoca problemas en el sistema financiero. El sistema bancario puede enfrentarse a serios problemas si los impagos de familias y empresas empiezan a multiplicarse, cosa que parece inminente. Lo mismo les ocurriría a otras instituciones como gestores de activos y fondos de inversión, si los inversionistas se ponen nerviosos y liquidan sus inversiones más arriesgadas en busca de valores refugio. Y esto puede ocurrir pillando a la economía mundial con un nivel de deuda global récord acumulada tras años de estímulos monetarios para salir de la crisis pasada.

En tercer lugar, la caída de los ingresos fiscales y la explosión de gasto público aumentará enormemente la deuda pública, así como la competencia por obtener recursos en los mercados financieros. En estas condiciones, el coste del endeudamiento puede subir y las condiciones de acceso a la financiación endurecerse para la mayoría de los países, probablemente para todos menos para los países refugio (Estados Unidos, Alemania y alguno más). El siguiente riesgo es la posibilidad de que se desaten ataques especulativos contra la deuda pública de los países más endeudados y vulnerables.

Si bien estos problemas afectan a todo el mundo, las consecuencias de la crisis económica en el tercer mundo serán mucho peores por la conjunción de varios fenómenos:

- la reducción de las remesas, que en muchos países pobres es la principal fuente de ingresos exteriores, y que deriva de las dificultades que atraviesan los emisores en los países desarrollados;
- la caída generalizada de las exportaciones y el colapso del turismo;
- el hundimiento de los precios de las materias primas ocasionado por el desplome de la demanda, entre ellas el petróleo, de cuyas exportaciones dependen muchas economías latinoamericanas, africanas y de Oriente Medio;
- la salida de capitales de los países emergentes: solo en el mes de marzo de 2020 salieron de los mercados emergentes aproximadamente 83 mil millones de dólares de inversiones de cartera, la mayor salida de capitales de la historia según el Instituto de Finanzas Internacionales⁴;
- las salidas de capitales provocarán depreciaciones de la moneda que pueden derivar en crisis cambiarias y el cierre de facto de la financiación de la deuda pública;

⁴ Capital Flows Tracker. Institute of International finance. www.iif.com/Research/Capital-Flows-and-Debt/Capital-Flows-Tracker

- la crisis humanitaria derivada de la pandemia se agudizará con el aumento de la desigualdad y la pobreza provocado por la crisis económica.

La respuesta ofrecida por la política internacional

No tenemos un órgano de gobierno económico mundial o algo que se le parezca. Actualmente, tenemos solo 2 instituciones globales con cierto potencial ejecutivo (el FMI y la OMC), algún mecanismo de coordinación débil (como el G-20), varias instituciones financieras y no financieras con capacidad para movilizar fondos limitados (el Banco Mundial, los bancos regionales y el sistema de Naciones Unidas, fundamentalmente) y unos cuantos organismos consultivos (como la OCDE). En adelante vamos a analizar la respuesta dada hasta ahora por las instituciones más relevantes.

El **G-20** es lo más parecido a un gobierno económico mundial que tenemos, ante la incapacidad de Naciones Unidas para asumir ese rol. En la cumbre online sobre Covid-19 celebrada el 26 de marzo de 2020, los líderes asistentes afirmaron estar dispuestos a hacer “*whatever it takes*” y tomar cualquier decisión que fuera precisa para hacer frente a la crisis. Asimismo, se han comprometido a formar un frente unido para gestionar la pandemia y sus consecuencias, a resolver las interrupciones en las cadenas de suministro global y a coordinarse también con las instituciones internacionales para desarrollar un plan de acción conjunto.

Estas manifestaciones constituyen una excelente muestra de voluntad, pero la declaración carece de compromisos concretos. Hasta el momento, la única decisión coordinada y puesta práctica del G-20 ha sido la Iniciativa de Suspensión del Servicio de Deuda, en acuerdo alcanzado con el **Club de París** para la moratoria en el pago del servicio de la deuda bilateral oficial de los países más pobres a partir del 1 de mayo de 2020, que se prorrogó 6 meses más en la reunión de noviembre de aquel año. Los posibles beneficiarios son los 76 países calificados como prestatarios concesionales de la Asociación Internacional de Fomento⁵.

Según el G-20, hasta el 13 de noviembre de 2020, 46 países habían solicitado beneficiarse de esa posibilidad, lo que supone

⁵ Se estima que los países incluidos en los criterios del IDA (los 76 países más pobres del mundo) tienen que hacer frente a pagos a acreedores externos por 40 mil millones de dólares en 2020, de los cuales, 18 mil millones son deudas bilaterales.

retrasar el pago de 5,7 mil millones de dólares (unos 4,8 mil millones de euros) de principal e intereses que vencían en 2020. Sin embargo, esta iniciativa no alcanza a los acreedores privados que detentan casi una quinta parte de la deuda exterior de los 73 países más pobres. De hecho, 6 países han incumplido el pago de sus bonos este año (Zambia, Argentina, Belice, Ecuador, Líbano y Surinam). Otros 38 tienen calificaciones crediticias que indican su incapacidad para hacer frente a los pagos que les esperan en los próximos meses.

Aunque la **OCDE** es un órgano consultivo y no tiene capacidad para decidir nada, dado el papel que deben tener los países desarrollados en la gestión de esta crisis, vale la pena conocer sus propuestas, a modo de recomendaciones. Ángel Gurría, secretario general de la OCDE, pidió en la mencionada cumbre del G-20 sobre Covid-19 el lanzamiento inmediato de un Plan Marshall Global para contrarrestar los efectos de la pandemia que debería incluir:

- recapitalización de los sistemas epidemiológicos y de salud;
- movilización de todas las palancas macroeconómicas: políticas monetarias, fiscales y estructurales;
- levantamiento de las restricciones comerciales, especialmente en suministros médicos muy necesarios;
- apoyo a los países en desarrollo y de bajos ingresos;
- implementación de las mejores prácticas para apoyar a trabajadores y demás personas, especialmente las más vulnerables;
- mantenimiento de las empresas a flote, en particular las pequeñas y medianas empresas, con paquetes especiales de apoyo a los sectores más afectados, como el turismo.

El **Fondo Monetario Internacional** es el organismo con más capacidad para actuar en esta crisis. Su directora gerente, Kristalina Georgieva, ha apuntado con claridad qué políticas deben adoptar los gobiernos: “Nuestro mensaje es: gasten todo lo que puedan, pero guarden los recibos”. En otras palabras, el FMI ha puesto de manifiesto que en esta ocasión la institución se aleja de la austeridad.

Aparte de emitir recomendaciones y supervisar la respuesta de cada país, el Fondo ha tomado las siguientes decisiones:

- movilizar, si fuese necesario, la capacidad total de préstamo del Fondo, que asciende a 1 billón de dólares (actualmente, solo está comprometida una quinta parte);
- duplicar los 2 fondos de financiación de emergencia (el Servicio de Crédito Rápido y el Instrumento de Financiamiento Rápido), hasta los 100 mil millones de dólares, con el fin de atender la

avalancha de peticiones recibidas: el resultado es que más de 100 países han solicitado esta asistencia;

- mejorar el acceso al Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes, destinado al alivio de la deuda con el FMI. Este fondo solo cuenta ahora con 200 millones de dólares, frente a una necesidad estimada por el propio FMI de 1,4 mil millones. El FMI ha invitado a los países miembros a recargar este servicio⁶. En el marco de este instrumento, el 27 marzo de 2020 aprobó que todos los países miembros calificados como prestatarios de la Asociación Internacional de Fomento puedan beneficiarse del alivio del servicio de la deuda por un período máximo de 2 años. El 13 abril del mismo año se aprobó el alivio del servicio de la deuda para 25 países (la mayoría africanos). Ahora son ya 29;

- establecimiento de una Línea de Liquidez a Corto Plazo para fortalecer la seguridad financiera global destinada a los países miembros con políticas y fundamentos macroeconómicos muy sólidos que necesitan un apoyo moderado de la balanza de pagos a corto plazo;

- por último, en marzo de 2021 se han iniciado las discusiones previas para una posible asignación de Derechos Especiales de Giro por valor de 650 mil millones de dólares.

Hasta la fecha, el FMI ha movilizado, tanto por los 2 mecanismos de asistencia financiera mencionados como por el mecanismo de alivio de la deuda, las siguientes cantidades:

- asistencia Financiera Total en 86 países: 110,462 mil millones de dólares;

- alivio de la deuda en 29 países: 726,75 millones de dólares (adeudados al FMI entre abril de 2020 y mitad de octubre de 2021)⁷.

Por su parte, el **Banco Mundial** aprobó el pasado 2 de abril de 2020 un primer conjunto de operaciones de apoyo de emergencia para ayudar a los sistemas de salud de los países en desarrollo, a través de un instrumento de respuesta rápida para el Covid-19. De momento, se han aprobado un primer grupo de proyectos por un valor de 1,9 mil millones de dólares para 25 países.

Al mismo tiempo, el Banco está preparado para desplegar hasta 160 mil millones de dólares en los próximos 15 meses para ayudar a los países a responder a las consecuencias sanitarias, reforzar la

⁶ Recientemente, Reino Unido se ha comprometido a entregar 185 millones de dólares y Japón otros 100 millones.

⁷ A la fecha 19 abril de 2021.

recuperación económica y proteger a los más pobres y vulnerables. Una pequeña parte de esa cantidad, 8 mil millones, se distribuirá a través de la Corporación Financiera Internacional para apoyar la supervivencia de las empresas privadas y otros 6 mil millones a través de garantías de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones para asegurar las inversiones frente a riesgos políticos. Mientras que 50 mil millones se distribuirían a través de la IDA (resources on grant and highly concessional terms).

COVAX: Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19

Para asegurar que los países sin recursos reciban vacunas en igual cantidad y al mismo tiempo que los prósperos, se ha creado el compromiso de Mercado Anticipado Covax: un fondo gestionado por UNICEF, la OMS y la Alianza para las Vacunas (GAVI), que se nutre de la ayuda oficial al desarrollo de los donantes, así como contribuciones del sector privado y la filantropía para garantizar precios muy asequibles de las vacunas a las economías más precarias.

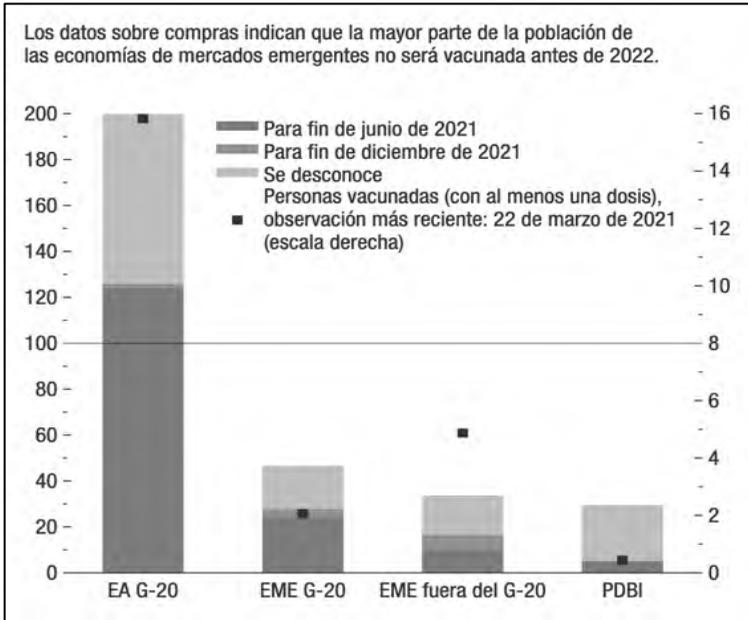
El objetivo definido es garantizar dosis de vacunas para al menos el 20% de la población de todos los países del mundo. Y el compromiso es proveer 2 mil millones de vacunas en 2021 a los países solicitantes de entre los 187 socios, incluidos a los 92 de renta baja y media que no se pueden permitir adquirirlas. Hasta diciembre de 2020, este fondo se ha hecho con 700 mil vacunas de los 2 mil millones que calcula que necesita para cumplir su misión en 2021.

A pesar de las buenas intenciones, este mecanismo está manifestando algunos problemas:

- para lograr vacunar al 20% de las personas de los países más pobres del mundo, el COVAX señaló que necesita otros 4,9 mil millones de dólares adicionales a los 2,1 mil millones que ya ha recaudado. No obstante, la Unión Europea calcula que garantizar el acceso a la vacuna a los países en desarrollo que no puedan permitirse su compra requerirá 37,2 mil millones de dólares (31,4 mil millones de euros);

- aunque COVAX tenía como objetivo entregar las vacunas al mismo tiempo que las adquirían los países ricos, para empezar la campaña de vacunación simultáneamente, la realidad está siendo muy distinta: a finales de febrero, el 80% de los 210 millones de dosis de vacunas administradas a nivel mundial se habían administrado en solo 10 países (Figura1.3).

Figura1.3. Compras de vacunas en el mundo (porcentaje de la población)



Notas: Las vacunas son Gamaleya, Janssen (Johnson & Johnson), Moderna, Oxford/AstraZeneca, Pfizer/BioNTech, Sinopharm y Sinovac. **EA**- economías avanzadas; **EME** - economías de mercados Emergentes; **G-20** - Grupo de los Veinte; **PDBI**-países de desarrollo de bajo ingreso.

Fuentes: Duke Global Health Innovation Center, estadísticas sobre la Covid-19 de la Universidad John Hopkins (2021).

¿Esto es suficiente?

Más allá de las declaraciones pomposas del G20, no se aprecia la puesta en marcha de un compromiso global real. Cada país está centrado en atender sus urgencias domésticas, si exceptuamos el tímido acuerdo de suspensión del pago de la deuda bilateral para los países más pobres. No se observan esfuerzos reales de acción internacional coordinada. Estados Unidos, pieza clave en cualquier compromiso global, está incluso remando en la dirección contraria, debilitando las instituciones internacionales que tenemos. La decisión tomada el pasado 14 de abril de 2020 de suspender su contribución financiera a la Organización Mundial de la Salud, que se suma a

anteriores retiradas de fondos a otros organismos internacionales, es una clara señal de su desprecio al multilateralismo⁸. Dicha decisión de cortar la financiación por EE UU supuso un gran reto para la OMS que en aquel momento ya contaba con escaso presupuesto y capacidad, y en vista de que tiene cada vez menos protagonismo en la gestión de la salud mundial ante el auge de iniciativas público-privadas y la influencia de la Fundación Bill y Melinda Gates.

Para dar otro ejemplo de la falta de cooperación bastaría con referirse a los perjuicios generados en terceros Estados por las políticas nacionales en pos de proteger la salud de los ciudadanos. Muchos países (como Alemania, Francia, Corea del Sur, etc.) prohibieron o limitaron las exportaciones de suministros médicos clave para hacer frente a la pandemia. Las restricciones a la exportación por parte de los principales productores supusieron bloqueo de la mercancía y aumentaron los precios, lo que deriva en nuevas restricciones para abastecer los mercados internos y nuevas subidas de precios⁹. Esto es especialmente grave teniendo en cuenta que los mercados de los productos relacionados con la lucha contra el Covid-19 están altamente concentrados y que los países del Sur Global son altamente dependientes de las importaciones de estos productos¹⁰. Todo esto sin que la OMC haya hecho, o pueda hacer, nada por poner orden.

Y luego queda por ver la actuación de los organismos internacionales. Los recursos ofrecidos por el Fondo Monetario Internacional son insuficientes. Según estimaciones del propio FMI,

⁸ Estados Unidos contribuyó con cerca de 900 millones de dólares al presupuesto de la OMS de 2018-2019, es decir, una quinta parte del total de 4,4 mil millones de dólares para esos años (Mars A. Trump acusa a la OMS de “encubrir” la propagación del coronavirus y anuncia la congelación de los fondos. El País. 15.04.2020. <https://elpais.com/sociedad/2020-04-15/trump-acusa-a-la-oms-de-encubrir-la-expansion-del-coronavirus-y-anuncia-la-congelacion-de-los-fondos.html>).

⁹ Algunos medios alertaron que el precio de las mascarillas y los respiradores se ha multiplicado por 5 en Amazon desde finales de enero de 2020 (Cerullo M. Face mask prices surge as coronavirus fears grow. CBS News. 27.02.2020. www.cbsnews.com/news/amazon-coronavirus-face-mask-price-gouging-shortages).

¹⁰ Espitia A. y Michele N. R. “Database on COVID-19 trade flows and policies”. World Bank; y “Trade in Critical Covid-19 Products”, World Bank, 2020.

las necesidades financieras de las economías emergentes ascienden a 2,5 billones de dólares, cantidad que se suma a los 5,6 billones de préstamos sindicados y bonos que vencieron en 2020¹¹. Además, estos recursos se distribuyen en forma de préstamos, lo que alimentará más la deuda externa de países ya muy estresados financieramente. Por otra parte, de momento no hay noticias de que los miembros vayan a realizar aportaciones extraordinarias y tampoco parece que el Fondo tenga intención de emitir de forma masiva Derechos Especiales de Giro para sostener las reservas de los países en desarrollo.

Con el Banco Mundial pasa algo similar. Los 160 mil millones de dólares de ayudas aprobadas son insuficientes. Es difícil estimar cuánto dinero necesitan los países del tercer mundo para enfrentarse a la crisis. Algunos análisis toman como referencia la magnitud del estímulo aprobado en Estados Unidos en marzo, 2 billones de dólares que equivalen al 10% del PIB norteamericano. Si aceptamos esta cifra, el estímulo necesario equivalente para los países de renta baja ascendería a 60 mil millones de dólares y para los de renta media-baja a 700 mil millones¹². En total, casi 5 veces más que el esfuerzo previsto por el Banco Mundial.

¿Se puede hacer algo más?

Por supuesto. No estaremos seguros mientras quede un foco en algún rincón del planeta que pueda volver a infectar al resto. Como dice António Guterres, secretario general de las Naciones Unidas: "sólo somos tan fuertes como el sistema de salud más débil en nuestro mundo interconectado". Por tanto, no es momento de escatimar esfuerzos. A modo de reflexión y conclusiones, a continuación, lanzo una serie de medidas, quizá algo desordenadas, en forma de pregunta:

- ¿Sería útil disponer de algún órgano coordinador internacional con capacidad ejecutiva? ¿Serviría la ONU o el G-20?
- ¿Quién debería formar parte de un órgano como ese?

¹¹ Djankov S. y Kiechel A.-L., "The G20 should do more to harness the IMF and World Bank", en Obstfeld M. y Posen A. S. (ed.). How the G20 can hasten recovery from COVID-19. – Peterson Institute for International Economics, Abril 2020.

¹² Duggan J. y Sandefur J. "Tracking the World Bank's Response to COVID-19". – Center for Global Development, Abril 2020.

- ¿Habría que convocar una conferencia mundial de donantes para determinar las necesidades de los países más débiles y distribuir los esfuerzos entre todos los países e instituciones internacionales?
- ¿Debería coordinarse la producción y distribución mundial de suministros médicos necesarios para luchar contra el Covid-19?
- ¿Habría que coordinar la producción y distribución de la futura vacuna y liberar su patente (comprar los derechos)?
- ¿Debería el FMI emitir Derechos Especiales de Giro de forma masiva para proporcionar recursos a los países más necesitados?
- ¿Habría que ampliar la moratoria sobre el servicio de la deuda a todos los países en dificultades y su duración?
- ¿Conviene recapitalizar al Banco Mundial y/o aumentar los fondos del sistema de Naciones Unidas?
- ¿Sería conveniente poner obstáculos a los movimientos de capitales para frenar la fuga de recursos del tercer mundo?
- ¿Ayudaría que los bancos centrales de los países ricos emitieran dinero para monetizar los déficits con el fin de facilitar el cumplimiento de sus compromisos de gasto?

**ESTADO Y CRISIS COVID-19.
¿PODRÁN LAS MULTINACIONALES CUMPLIR SU PAPEL
DE REGULADORAS DE LA ECONOMÍA?**

El apogeo intelectual del modelo neoliberal se da entre los años 1950 y 1960 con autores como Friedrich Hayek, Milton Friedman, James M. Buchanan y Gary Becker¹³. Sin embargo, en la práctica sus principales postulados fueron aplicados ampliamente durante la década de los años 1980. En Alemania Federal, por ejemplo, los neoliberales aprovecharon el momento para imponerse y, bajo el gobierno de Helmut Kohl (1982), utilizar el modelo, promoviendo una fórmula de flexibilización laboral y flexibilización de las inversiones a fin de aliviar el desempleo; todo ello implicó una transformación de las funciones del Estado y la priorización de la libertad de mercado. Posteriormente, el modelo neoliberal fue aplicado de forma intensiva en los países latinoamericanos, como una salida a la crisis de la deuda; un proceso de endeudamiento que explotó en 1982 y que después de años de negociaciones se selló con el acuerdo conocido como Consenso de Washington (1989), un documento que explicaba lo que los organismos financieros multilaterales (OFM) localizados en Washington exigían a sus países socios como condición para otorgarles créditos y ayuda financiera. Los lineamientos de este documento abarcaban las medidas propuestas por los defensores del neoliberalismo: disciplina fiscal, concentración del gasto público en subsidios para las clases menos favorecidas y servicios de salud primaria y educación escolar, ampliación de la base tributaria, aplicación de tipos de cambios competitivos, apertura económica, la cual incluía reducción de aranceles a las importaciones y eliminación de restricciones a estas, apertura a la inversión extranjera directa, privatización de empresas públicas, liberación de las tasas de interés, desregulación de los mercados de trabajo y de capitales y

¹³ Hayek, F. A. *The Road to Serfdom*. London: Routledge, 1944 (Second edition 2001); Friedman, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press. 1962; Buchanan J. M., y Tullock, G. *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan press, 1965; Becker G. *Human Capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. London: University of Chicago Press. 1964.

fortalecimiento de los derechos de propiedad. La fase final de la expansión del modelo neoliberal a través de los cinco continentes se da con la caída del muro de Berlín (1989) y la desintegración de la Unión Soviética (1991); en paralelo, en África, durante la década de los 1990, las OFM aplicaron planes de ajuste estructural en casi todos los países bajo condiciones similares a las del Consenso de Washington, y en Oceanía, la década de los 1980 fue dedicada a la transformación del Estado, dándole un giro desde lo administrativo a lo gerencial, y a su vez promoviendo la primera ola de privatizaciones.

Los resultados de la aplicación de las medidas neoliberales son claros, la economía individual deja de existir y cada país pasa a ser parte de un todo, la economía mundial. El objetivo central del neoliberalismo era relegar al Estado de su función de regulador de la economía y la distribución de los recursos. En efecto, las medidas del modelo implicaron que las empresas, bajo el precepto de libertad, actuaran como entes individuales y, a partir de la desregulación de los mercados, se ubicaran e invirtieran donde obtenían mayor rentabilidad de acuerdo con el análisis coste-beneficio. De este modo, las empresas líderes fueron ganando peso económico y político y, puesto que demostraron que sus innovaciones tecnológicas y sus estrategias de ubicación las hacían más rentables, se convirtieron en un centro de poder derivado de su peso en el proceso de internacionalización del capital. Así, el neoliberalismo facilitó a las multinacionales y transnacionales crear su propia estructura, siempre determinada por los recursos financieros, y una red a través de la cual poder moverse libremente con el objetivo de maximizar beneficios. Con todo, las multinacionales se convirtieron en un bloque de poder a escala mundial, tanto por su volumen de actividad y su extensión a lo largo y ancho de la economía mundial como por su concentración de capital.

Con base en lo expuesto, este capítulo aborda el tema del papel de las multinacionales en la crisis. Se interesa en evaluar a nivel conceptual y descriptivo, a través de una lectura de los hechos reseñados durante la crisis, si las multinacionales, en representación del mercado, han cumplido o cumplirán con el objetivo de regular la economía conduciéndola al nivel de equilibrio que postula el modelo neoliberal, o si, por el contrario, ha sido el Estado quien ha debido retomar su papel de regulador económico y social. La hipótesis que defendemos es que los Estados actúan como entes reguladores y desmontan la premisa neoliberal de que el mercado bajo libertad absoluta restablece la economía. De hecho, las acciones

desarrolladas por el conjunto de multinacionales demuestran que estas actúan con base en su propia naturaleza, antes individuales que sólo propenden por su beneficio y que son incapaces de asumir funciones de política económica, necesaria para el restablecimiento de las economías, y mucho menos de distribuir los recursos; sólo el Estado, también por su naturaleza, autoridad social y constructor de voluntades, puede velar por el bienestar social.

En nuestro análisis partimos de uno de los debates más trascendentales desde la crisis del año 2008, es decir, relevar el modelo neoliberal por uno más justo y sostenible. Para ello, es necesario que todas las instituciones que tienen un grado de influencia en la sociedad demuestren teórico y empíricamente la relevancia del Estado para la sociedad. El mercado no es menos importante, pero adolece de la capacidad de distribuir la renta y velar por la seguridad y los derechos de los ciudadanos.

Las multinacionales

Este documento unifica los criterios de multinacional y transnacional, sin dejar de reconocer la complejidad y amplitud del concepto. Por tanto, se basa en la primera y más general definición de multinacional, atribuida a David Lilienthal (administrador público estadounidense, conocido por su nombramiento presidencial para dirigir la Comisión de Energía Atómica), quien las definió como “empresas que tienen su sede en un país, pero que operan y viven bajo las leyes de otros países”¹⁴.

Cada multinacional, a partir de su sede central, se mueve por el contexto internacional a través de una red de instituciones que marcan sus relaciones-vínculos en términos de propiedad y administración, de producción y comercialización y tecnología. Del mismo modo, estas empresas cuentan con un conjunto de reglas y de entornos institucionales que les permite moverse en un espacio de gobernanza multinivel. En efecto, las OFM definen normas y recomendaciones y asesoran procurando el equilibrio y la estabilidad para todas las esferas, la económica, la política y la social.

El peso y el papel preponderante de las multinacionales en el funcionamiento de la economía y, sobre todo, en el proceso de globalización de esta, se puede constatar no solo por su capacidad y

¹⁴ Kobrin, S. J. Sovereignty@ bay: Globalization, multinational enterprise, and the international political system. The Oxford Handbook of International Business (2009, 2 ed.).

volumen de producción sino también por su grado de internacionalización. Así, con datos de 2016 se puede afirmar que las primeras 100 multinacionales de ese año tenían 500 filiales cada una, a través de 50 países. Además, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el 2019 las multinacionales representaban la mitad del comercio internacional, un tercio del PIB mundial y absorbían una cuarta parte del empleo de la economía global. Las multinacionales no solo tienen presencia a nivel territorial, también se han diversificado en su producción, en buena medida como respuesta a la mercantilización de los servicios sociales que solía abastecer el Estado.

La relevancia de las multinacionales para la economía tiene adeptos y detractores; quienes las defienden, las definen como una herramienta necesaria para el impulso del desarrollo de los países, sobre todo de los menos desarrollados, arguyendo que, dado que sus propias estructuras de producción son pobres y poco productivas, la llegada de este tipo de empresas es una oportunidad de transferencia de conocimiento y productividad. Los críticos, por su parte, afirman que estas empresas explotan tanto la mano de obra como los recursos de los países huéspedes, sometiendo también a fuertes críticas el daño ambiental que estas empresas pueden provocar. Asimismo, se discute el poder, la influencia, la diplomacia y la corrupción que estas empresas pueden ejercer sobre los gobiernos para poder operar bajo un régimen que genera más pérdidas que beneficios para los países receptores¹⁵.

Medidas para frenar el COVID-19 y la crisis económica derivada

Lo primero que causó la pandemia fue la crisis sanitaria, dado que, a nivel internacional, se dispararon las alarmas por la disponibilidad de camas, respiradores, personal, mascarillas y

¹⁵ Gilpin, R. The challenge of global capitalism: The world economy in the 21st century, Princeton University Press, 2000; Grauwe P., y Camerman F. How big are the big multinationals companies? Tijdschrift voor Economie en Management, 2002, (3), 311-326; Bhagwati, J. In defense of globalization. Oxford University Press, 2004; Sánchez, J. E. El poder de las grandes empresas multinacionales. Scripta Nova: Revista electrónica, 2008, (12), 4; Hernández Zubizarreta, J. Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: historia de una asimetría normativa: de la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2009.

recursos sanitarios en general que hacía falta para atender el creciente número de pacientes. Ante esta situación, muchos esperaban una reacción inmediata, solidaria y contundente de la autoridad internacional para la salud, la OMS, debido a que en sus estatutos se señala que sus funciones principales son: **proporcionar ayuda técnica adecuada, proveer servicios y recursos de salubridad y establecer y mantener los servicios administrativos y técnicos necesarios en casos de emergencia, de epidemias y endemias.** Para frenar la pandemia que aún hoy sigue en curso esta organización se limitó emitir reportes y dar recomendaciones en ningún caso intervino con acciones efectivas para prevenir el contagio masivo.

Después de la declaración de la pandemia por parte de la OMS, todos los países se vieron abocados al confinamiento, en algunos casos más estricto que en otros, pero siempre limitando el funcionamiento de la economía. La propagación de la pandemia exigió cierre de escuelas y universidades, cierre de fronteras y aislamiento de regiones, prohibición de aglomeraciones, teletrabajo, cierre de los servicios de transporte público, restricciones de vuelos internacionales, distanciamiento social. Este paquete de decisiones implicó de entrada la caída de la producción de algunos sectores por el cierre de los comercios no catalogados como esenciales, lo cual derivó en despidos y expedientes de regulación de empleo temporal en los pocos países donde se pudieron aplicar. Más tarde, a medida que se alargaba en el tiempo la pandemia y sus impactos socioeconómicos, empezaron a llover reclamaciones de autónomos y pequeñas empresas solicitando ayudas para poder hacer frente a los gastos fijos (alquileres, impuestos, suministros, etc.) que, a diferencia de los ingresos, no se habían visto reducidos; igualmente, las familias que sufrían esa reducción de ingresos se vieron también abocadas a solicitar ayudas para hacer frente a los gastos básicos. Los gobiernos de la gran mayoría de países debieron entonces actuar mediante decretos, regulaciones e intervenciones diversas para dar solución a todos estos requerimientos por parte de empresas, familias y sociedad en general. En algunos países se aplazaron los pagos de alquileres, hipotecas, créditos de luz y energía, etc., los Estados crearon fondos para ayudar a autónomos y pequeños empresarios, en los países pobres se destinaron ayudas en especie y en efectivo a las clases del sector informal para que cubrieran parte de las necesidades básicas, las empresas generaron ayudas a parte de los trabajadores para que tuvieran acceso a los recursos necesarios para

desarrollar el teletrabajo, se subsidiaron los despidos y los expedientes de regulación, hubo países que ofrecieron préstamos limitados y medidas para evitar despidos y otros inyectaron dinero a las familias bajo la medida conocida como dinero helicóptero, además de otras como subsidios salariales, recorte de las tasas de interés, etc. En definitiva, los gobiernos han tenido que desplegar medidas fiscales y monetarias para fortalecer tanto la sanidad como la economía.

Con todo, los Estados se vieron obligados a solicitar créditos en su entorno regional e internacional para poder afrontar esos gastos extras. Debido a que las OFM financian deuda de acuerdo con la capacidad de endeudamiento de las diferentes economías, la capacidad de los países para hacer frente a la crisis se vio limitada en este sentido. La capacidad de endeudamiento es determinante para dar respuesta a la crisis, no solo por el importe del crédito a conseguir sino por las tasas de interés de este, ya que estas también varían de acuerdo con la categoría de países y, por tanto, representan una mayor carga para los países más pobres.

De acuerdo con el actuar de los gobiernos de la mayoría de los países pareciera que el Estado hubiese retomado su papel de regulador de la economía y, a su vez, protector de la seguridad y bienestar de sus ciudadanos. Efectivamente, todo este paquete de medidas describe el modelo keynesiano, el mismo que fue depuesto por el modelo neoliberal. El modelo que durante cerca de 40 años dirigió la economía y a través del cual se pudo crear un sistema de bienestar con gasto público. El actuar de los gobiernos frente a la pandemia tiene muchos parecidos con los dictámenes del modelo keynesiano, por ejemplo, las políticas de estímulo fiscal aplicadas para ayudar a empresas y trabajadores.

La pandemia ha evidenciado falta de prevención por parte de los Estados y los organismos internacionales para atender casos de emergencia e imprevistos, ha evidenciado también agotamiento y carencias en el sector sanitario y, sobre todo, que los Estados siguen siendo esa fuente central de la cual dependen no sólo los ciudadanos sino también los otros sectores de la economía. Si se hubiera cumplido el precepto neoliberal de que el sector privado es más eficiente para regular la economía y que son las propias fuerzas del mercado las que restablecen los desequilibrios económicos, entonces ¿por qué el Estado ha actuado como lo ha hecho?

El papel de las multinacionales frente a la pandemia

Las multinacionales, como agentes de la economía, se han visto afectadas por la pandemia. Lo más notorio al respecto es que tanto la prensa como los medios de comunicación en general, señalan que hay multinacionales ganadoras y multinacionales perdedoras frente al coronavirus. En efecto, es un hecho que, a raíz de las medidas de confinamiento y limitación a la movilidad, los sectores como la moda, el petróleo y el automóvil han sido afectados tanto en su producción y venta como en su rentabilidad. En el lado contrario, están las multinacionales que, también por las mismas razones, han visto dinamizada su demanda y, por tanto, su producción y rentabilidad, como es el caso de las farmacéuticas, las tecnológicas y las de distribución, debido tanto al cambio de comportamiento de los consumidores como a la imposición de un sistema de educación y trabajo online. Con ello, y de acuerdo con las premisas del modelo neoliberal, se esperaría que los precios del mercado se movieran de tal forma que las multinacionales ganadoras absorbieran no solo el desempleo provocado en las empresas perdedoras, sino que, además, la economía lentamente se reacomodara y menguara los problemas señalados en el párrafo anterior. Se entiende, de acuerdo con el modelo neoliberal, que, si la oferta de trabajo, capital o conocimiento de un sector económico es menor que su demanda entonces los precios aumentan en el corto plazo, pero en el mediano plazo los factores de producción se reajustan hacia una mayor demanda y entonces los mercados se equilibran a través de la variable precio.

A pesar de que se espera que los empresarios y los gobernantes actuales sean conocedores de este planteamiento, lo que se ha observado ha sido una actitud de competencia; por un lado, las multinacionales ganadoras, especialmente las farmacéuticas, recurrieron a los Estados para que estos financiaran la producción de todos los recursos sanitarios necesarios para atender la crisis. Además, es bien sabido que el proceso de investigación y producción de las vacunas ha sido financiado por los Estados respaldando a los laboratorios privados. Aunque este hecho facilitó y aceleró su producción, que fue y sigue siendo de vital importancia para la sociedad y especialmente para los sectores económicos deprimidos por la pandemia, no va acorde con la lógica del modelo económico neoliberal ni con la posición de las multinacionales. También hay evidencia acerca de que algunas de las compañías especializadas en petróleo, aunque se vieron afectadas negativamente por el COVID-

19, se aprovecharon de esta oportunidad para acelerar la reasignación de sus recursos a las energías verdes, sectores que también son subsidiados por los Estados. Finalmente, la prensa registra que las multinacionales han contactado con prestigiosos bufetes de abogados para estudiar posibles litigios para demandar a los Estados por las medidas tomadas bajo el estado de alarma, las cuales, según ellas, han violado los convenios de protección a las inversiones preexistentes entre Estados y multinacionales. Estas acciones muestran que las empresas actúan como un competidor, movido por sus intereses de rentabilidad y de forma independiente, no pensando en el equilibrio social. Las empresas, a nivel individual, no son más que agentes competitivos y con objetivos e intereses particulares. El conjunto de empresas y sus activos y espacios son lo que se denomina mercado, cuya primera característica es que junta competencias e intereses individuales, pero no los suma, es decir, las rentabilidades obtenidas por cada competidor son individuales, tal y como lo define el apartado de propiedad privada del modelo neoliberal o, dicho de otra manera, no hay un fondo con base en un porcentaje de rentabilidades para velar por el bienestar social.

El neoliberalismo relegó el Estado como ente regulador de la economía y como agente protector, sin embargo, el actuar del mercado (multinacionales) y del Estado, tanto en la crisis de 2008 como en la crisis actual, deja claro que su fundamento teórico es válido solo para explicar la relevancia del mercado como ente fundamental dentro de la economía. No obstante, y muy a pesar de la hegemonía del modelo neoliberal, en ningún país el mercado regula la economía y mucho menos garantiza los derechos y el bienestar social. Esta crisis pandémica, que se ha traducido en crisis sanitaria y crisis económica, deja claro que el Estado y el mercado son complementarios. Por un lado, el Estado es una institución sólida y que representa los intereses de la mayoría de los ciudadanos y por otra parte, el mercado está integrado por individualidades, no tiene un objetivo en común, no es elegido, no representa el grueso de los intereses de las sociedades, sino el ánimo de acumulación individual. Ambos, el Estado y el mercado, son una parte básica para el funcionamiento y sostenimiento de las sociedades, pero no pueden, como pretende el modelo neoliberal, aislarse el uno del otro.

El Estado y el Mercado

Durante los 50 años de vigencia del modelo neoliberal se han presentado crisis a nivel nacional, regional y dos muy significativas a nivel mundial, la crisis de 2008, crisis financiera provocada por la

burbuja inmobiliaria, y la crisis actual. Ambas crisis han sido saneadas con política fiscal y monetaria aplicada por los Estados; la penúltima crisis implicó que los Estados rescataran la banca y supuso para los países que aún conservan un cierto estado de bienestar un incremento en gastos para cumplir con las políticas de ayuda a los sectores más afectados. La crisis actual, como ya se señaló más arriba, está siendo atendida por los Estados, no por el mercado, a diferencia de lo postulado en el modelo neoliberal.

Ambas crisis han hecho que numerosos colectivos y expertos se manifiesten a favor de un cambio de modelo, pero este debate debería partir de donde partió el modelo neoliberal, cuestionando el papel real del Estado en la economía, eso sí, en sentido contrario, es decir, validar el papel del Estado como regulador, como una institución soberana responsable del bienestar de una sociedad que, aunque no sea un Estado productor como lo fue décadas atrás, sí es una institución que debe regular esa producción y, sobre todo, el organismo encargado de regular la inversión productiva y el desarrollo tecnológico que han marcado el estilo de vida de los últimos años de una manera muy desigual, y que, si no se controla, se convertirá en otro de los flagelos de las economías en vías de desarrollo, como la pobreza y la desigualdad que se han mantenido antes y después del modelo neoliberal.

El modelo neoliberal desmontó parte del Estado de bienestar en los países que lo habían instaurado y no permitió su desarrollo donde este no existía, y como resultado de la crisis sanitaria generada por la pandemia, que se materializó en la falta de recursos materiales y de personal, la falta de mecanismos de contingencia para atender emergencias mundiales, el Estado ha debido endeudarse para hacer frente a estas carencias. Y, aun así, la pandemia se ha prolongado durante más de un año y se estima que las economías necesitarán hasta una década para recuperarse, con lo cual se prevé que el Estado sigue aplicando política económica al estilo keynsiano. Las multinacionales, en representación del mercado, se han dedicado a acumular y en ningún caso han actuado como un ente único dispuesto a proteger a los sectores afectados por la crisis; ellas, como les corresponde, actúan bajo sus intereses particulares, no tienen una autoridad que les exija que respondan a las demandas colectivas de protección social y, por tanto, no lo hacen. En todo caso, como se ha mostrado, se comportan como un sector que asimismo requiere del Estado la protección y la ayuda que recibe el resto de los sectores. A su vez, plantean presentar demandas en contra del propio Estado que la rescata por incumplimiento de los acuerdos firmados con él.

* * *

Queda mucho por sumar a este análisis, pero lo que se espera resaltar es que, aunque se haya dado por vencedor al modelo neoliberal, esta segunda crisis mundial nos demuestra que la realidad dista de lo planteado. Los defensores del modelo neoliberal, al pretender y creer que el mercado, una vez ubicado en primer plano, iba a actuar ante unas turbulencias para restaurar la economía, cuando es evidente que los Estados son quienes están liderando la amortiguación de la crisis tanto con política económica como de carácter de protección social en el formato del Estado de bienestar. Los empresarios, al querer mover el Estado de su posición de regulador económico y social sin incluir al mismo tiempo esas funciones dentro de las suyas, pusieron de manifiesto que es la competencia ciega que bloquea la distribución justa, simplemente porque, como reza la premisa neoliberal, el individuo, al actuar como tal, cree que lo que recibe es producto de su capacidad y su competencia y, por tanto, asume que solo él se lo merece, sin considerar el reparto justo y equitativo entre todos. La sociedad que está demandando un cambio del modelo y, aunque cuenta con el poder que le otorga el régimen democrático también generalizado, no está organizada para reclamarlo eficazmente.

También es necesario reafirmar que parte de la falta de contundencia para frenar la extensión de la pandemia ha venido determinada por las políticas neoliberales. Primero, si en un primer momento, 12 de marzo de 2020, cuando el virus ya tenía presencia en 118 países, o inclusive con anterioridad a diciembre de 2019, cuando China había reportado a la OMS la gravedad de la situación y la falta de conocimiento sobre el virus, se hubieran cerrado al cien por ciento las fronteras, quizás la pandemia hubiera sido más fácil de controlar. Se tenía una confianza ciega en que la medicina estaba tan avanzada que los daños no serían tan graves como han resultado ser. El despegue de un único avión ya implicaba no solo cientos de contagios, sino meses de cierre, por seguridad, de parte de los mercados y, por tanto, la crisis. Segundo aspecto está relacionado con la distribución de vacunas, porque si bien es cierto que los gobiernos se movilizaron para obtener las vacunas lo antes posible, también es cierto que la distribución está siendo muy desigual y que, considerando que la urgencia no es local sino mundial, no habrá salida a la crisis hasta que todos los países afectados tengan asegurada la inmunización de sus ciudadanos. Esta actitud de falta de solidaridad y de medidas unificadas es propia del neoliberalismo, que da preferencia a quienes más recursos tienen.

EI COVID, LOS GOBIERNOS DE LA UE Y LAS MULTINACIONALES FARMACÉUTICAS

La pandemia iniciada a escala mundial a principio de 2020 debe considerarse como el catalizador de una crisis general que, en los países capitalistas más desarrollados, y desde luego, en España llevaba largo tiempo gestándose.

La pandemia COVID-19, además de ocasionar miles de muertes evitables ha mostrado con claridad el sometimiento de las decisiones políticas a los intereses del gran capital.

La privatización de la sanidad, un proceso largo

En el Estado español, el proceso se inicia a principios de la década de los años noventa. En el marco de la gran crisis iniciada a finales de los setenta el capital se refugia en las rentabilidades seguras que ofrece la financiación pública, la clientela asegurada y la negligencia en los controles de calidad.

La subcontratación de todo tipo de servicios (limpieza, cocinas, lavandería, ambulancias, et.) culmina en 1997 con la aprobación de la ley que permite la entrada masiva del capital privado en la sanidad¹⁶.

El negocio privado en la gestión y la prestación de la asistencia sanitaria se consigue mediante la abrupta disminución de las plantillas¹⁷ y de la cualificación del personal, y seleccionando pacientes y patologías "rentables". Todo ello se lleva a cabo con la complicidad directa de las administraciones públicas que colaboran activamente eliminando controles de calidad, asumiendo las patologías más costosas en los centros públicos, llevando a cabo una sistemática disminución de recursos públicos, permitiendo desgravaciones fiscales por pólizas privadas o contratando con seguros privados la asistencia sanitaria del personal de administraciones públicas¹⁸. Las "puertas giratorias", es decir, el

¹⁶ BOE-A-1997-9021 Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud. <https://www.boe.es>

¹⁷ Disminuyen las plantillas, aumenta la mortalidad. <https://www.casmadrid.org>

¹⁸ Este complejo proceso ha sido analizado detalladamente en, Maestro A. Crisis capitalista y privatización de la sanidad. Cisma editorial, Madrid. 2013. 212 p.

ofrecimiento de puestos en los consejos de administración de las empresas beneficiarias a los cargos públicos, cierran el círculo del negocio.

La subordinación de la salud y la vida al interés del capital

Durante la pandemia, y aprovechando el confinamiento y el estado de shock de la población, se aceleró el desmantelamiento de la sanidad pública y la desviación generalizada de recursos a la sanidad privada.

Contra toda lógica se cerraron los Centros de Salud (estructuras sanitarias de base, de barrio, de pueblo), que debían haber ejecutado las labores de rastreo, detección precoz y aislamiento de los casos. Desde la primera fase de la epidemia, determinante para el control de la misma, y a lo largo de toda ella hasta la actualidad, los casos detectados se confinaban en sus domicilios, produciéndose de inmediato el contagio de todos los convivientes. En un país con una de las infraestructuras hoteleras mayores del mundo cerradas, y con los trabajadores en sus casas subvencionados por el gobierno, no se usaron esas instalaciones para el aislamiento eficaz de los casos. La precariedad laboral, que lleva a ocultar la enfermedad por miedo a perder el trabajo, el hacinamiento en viviendas insalubres o las aglomeraciones en los transportes, han marcado la impronta de clase en esta pandemia, al igual que en todas las anteriores.

A pesar de que los Decretos de Alarma lo permitían, no se intervino la sanidad privada que exhibía sus instalaciones medio vacías, mientras que los hospitales públicos estaban desbordados. Tampoco se requisaron empresas textiles (equipos de protección para el personal sanitario, mascarillas), o farmacéuticas, cuando sus suministros faltaron.

Por el contrario, el negocio privado se ha incrementado espectacularmente mediante contratos adjudicados sin publicidad, ni concurso público¹⁹, por razones de “emergencia sanitaria”. Por otra parte, creció exponencialmente la clientela de las aseguradoras

¹⁹ Sanidad adjudica a Indra la asistencia técnica en el plan de vacunación del COVID por casi 800.000 euros. Europa Press. 08.01.2021. <https://www.europapress.es/economia/noticia-sanidad-adjudica-indra-asistencia-tecnica-plan-vacunacion-covid-casi-800000-euros-20210108102305.html>

privadas²⁰ y los conciertos con la sanidad privada para agilizar las enormes listas de espera. El resultado ha sido que mientras la población aterrorizada salía a los balcones a aplaudir a su personal sanitario, se multiplicaban los negocios empresariales y los servicios públicos continuaban su lenta agonía.

Como consecuencia, España ha alcanzado el dudoso honor de ser el primer país europeo por número de personas contagiadas y el tercero por personas fallecidas en relación con COVID-19. Además, la sobrecarga del sistema sanitario público está suponiendo retrasos en diagnósticos y en tratamientos, especialmente graves en enfermedades oncológicas²¹ y cardiovasculares con aumentos considerables de las muertes evitables. Las grandes carencias en Atención Primaria están aumentando los pacientes que no logran ser atendidos presencialmente y que denuncian errores diagnósticos graves atribuidos a valoraciones realizadas por teléfono.

El COVID, los gobiernos de la UE y las multinacionales farmacéuticas

El desarrollo de la pandemia COVID-19 se ha caracterizado desde el punto de vista mediático por una estrategia destinada a generar confusión, miedo e impotencia.

El procedimiento se ha convertido en un abrumador bombardeo de noticias carentes del más elemental rigor científico, por ejemplo, se usaron cifras absolutas y no tasas (relación entre el número de casos y el volumen de la población) para valorar la incidencia, por lo que, en vez de informar, se incitaba a los ciudadanos sin fundamento alguno y por una ocultación sistemática de la información que plantea alguna duda sobre la versión oficial, incluso la proveniente de las fuentes más reputadas.

²⁰ Munárriz A. Los seguros de salud rompen su récord en 2020 y superan los 11 millones de clientes y los 9.000 millones de facturación. 05.04.2021. https://www.infolibre.es/politica/seguros-salud-rompen-record-superan-11-millones-clientes-9-000-millones-facturacion_1_1195792.html

²¹ López C. La COVID retrasa el diagnóstico de cáncer de unas 55.000 personas. La Vanguardia. 01.02.2021. <https://www.lavanguardia.com/vida/20210201/6214615/covid-provocado-retraso-diagnostico-cancer-55-000-personas.html>

Desaparición de las farmacéuticas públicas y financiación de las multinacionales por el Estado

En los países capitalistas, la producción y la distribución de medicamentos se ha concentrado en grandes monopolios, al tiempo que han desaparecido las empresas farmacéuticas públicas. Todo ello a pesar de que, históricamente, la OMS y la lógica sanitaria más elemental ha recomendado la creación en cada país de industrias públicas productoras de los medicamentos esenciales, entre las que las vacunas y los hemoderivados ocupan los primeros lugares. La actual pandemia COVID-19 ha puesto de manifiesto la realidad: ningún país de la UE ha producido hasta la fecha ninguna vacuna en laboratorios públicos²².

En España, de cada 100 euros del gasto público en sanidad, 29,6 se invierten en medicamento²³, cerca de 30,0 mil millones de euros al año. Las multinacionales farmacéuticas controlan la financiación de fármacos y la prescripción. Muchas veces lo hacen mediante soborno directo de los médicos, y en general, influyendo decisivamente en los planes de estudio de medicina, manejando los resortes para incluir en el Registro nuevos fármacos que no son tales²⁴, financiando todos los congresos de especialidades médicas, poniendo a su servicio la investigación pública e incluso patrocinando asociaciones de personas enfermas.

²² Investigadores de la Universidad de Helsinki tienen desde hace meses una vacuna contra el COVID que se usa mediante spray nasal impidiendo la entrada y replicación del virus, puede conservarse a temperatura ambiente y está libre de patentes. <https://kaosenlared.net>. Algo parecido ocurre en España con la vacuna, también nasal, sobre la que trabaja un equipo del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). <https://www.eldiario.es/sociedad>

²³ Joan-Ramon Laporte: “La mitad de los medicamentos prescritos son innecesarios y, en algunos casos, más perjudiciales que beneficiosos”, 17/01/2019. <https://catalunyaplural.cat/es/>

²⁴ El número de medicamentos autorizados y comercializados en España es más de diez veces superior al de países como Noruega y más del triple que en Francia. Este hecho no supone mejores recursos para los tratamientos, sino alto grado de control del Registro por parte de las empresas.

Los intereses económicos que controlan decisiones políticas

En agosto de 2010, un día después de declarar finalizada la epidemia de gripe A, la OMS hizo público que los miembros de su Comité de Expertos habían sido sobornados por las multinacionales farmacéuticas fabricantes de vacunas y de antivirales²⁵, como Tamiflú y Relenza (La Roche y GlaxoSmithkline, respectivamente). La OMS fue acusada de haber generado una situación de alarma injustificada que llevó a muchos países a la compra masiva de vacunas y medicamentos como los citados. Durante todo este tiempo mantuvo en secreto los nombres de su comité de expertos con el pretexto de "evitar presiones".

Desde la década de los noventa la financiación por parte de los Estados miembros a la OMS ha ido disminuyendo a medida que aumentaban los fondos privados. Como resultado, el 90% del presupuesto de la OMS aportan grandes fortunas como Bill Gates y multinacionales farmacéuticas.

El magnate norteamericano es accionista de una decena de farmacéuticas, incluyendo Pfizer y AstraZeneca. La Fundación AstraZeneca en España tiene en su nómina como asesores a directores de hospitales e instituciones públicas de investigación.

La evidencia de los vínculos entre las grandes farmacéuticas y el poder económico y político es abrumadora:

- el principal propietario de Pfizer es el fondo de inversiones Black Rock, el más grande del mundo en gestión de activos: 5,1 billones de dólares en 2016, según la compañía. Black Rock tiene 9,0 mil millones de dólares invertidos en la banca española y 12,0 mil millones en el IBEX²⁶. Además, en asociación con Naturgy (antes Gas Natural - Fenosa), Black Rock participa con el 49% en el gasoducto Argelia-España, Medgaz²⁷;

²⁵ Sampedro J. La OMS ocultó que sus expertos en gripe A cobraron de farmacéuticas. El País. 05.06.2010. https://elpais.com/diario/2010/06/05/sociedad/1275688803_850215.html

²⁶ Debido a su representatividad sobre la banca, muchos analistas incluso denominan al fondo como «el dueño de la banca española» y es que posee el 5,426% del capital de las acciones de Banco Santander, el 5,917% de BBVA, el 3,33% de Bankinter, el 3,584% de CaixaBank y el 3,235% de Banco Sabadell. <https://canal7salta.com/2021/07/28/>

²⁷ Vélez A.M. Estas son las inversiones en España del megafondo Blackrock que confía en una salida rápida de esta crisis. El Diario. 31.03.2020.

- el 11 de diciembre de 2020 el presidente de EE UU, Donald Trump, dio un ultimátum a Stephen Hahn, director de la Administración de Medicamentos y Alimentos estadounidense (FDA), para que autorizara ese mismo día la vacuna o se buscara otro trabajo²⁸. La amenaza surtió efecto, la vacuna de Pfizer recibió la autorización de emergencia al día siguiente y el gigante Walmart anunció su disposición para distribuir la vacuna en 5.000 establecimientos de EE UU;

- la Agencia Europea del Medicamento (EMA) facilitó la autorización de emergencia de Pfizer en un tiempo récord y el 27 de diciembre empezó a inocularse en los países de la UE. La EMA también recibe el 90% de sus fondos de las grandes empresas farmacéuticas. Su nueva directora es vasalla fiel de la industria farmacéutica. Tal y como publica la OMS en su biografía, ha trabajado como Gerente de Asuntos Científicos y de Regulación en Bruselas para la Asociación de la Industria Farmacéutica Europea (EFPIA), lobby del sector farmacéutico ante la UE. Fue elegida como directora de la EMA en plena pandemia, en julio de 2020;

- en España, la penetración de las multinacionales farmacéuticas en las instancias políticas ha sido una constante. El fichaje por parte de las farmacéuticas de altos cargos del Ministerio de Sanidad y de las Consejerías de las Comunidades Autónomas, incluido el ex-ministro Bernat Soria, ha sido una constante.

Qué sabemos y, sobre todo, qué no sabemos sobre las vacunas que se están utilizando en la UE

La autorización de emergencia que han recibido todas las vacunas contra el COVID-19 no es una aprobación como la que recibe cualquier otro medicamento. La decisión excepcional de permitir su uso ha sido adoptada en función de una grave situación de alarma que justifica correr los riesgos inherentes al incumplimiento de los protocolos y controles exigidos antes de permitir el uso de cualquier medicamento.

Pasados los momentos de shock, de confusión y hasta de pánico, en buena medida inducidos por los medios de comunicación, cabe destacar que la tasa de letalidad media, en el momento más álgido de

https://www.eldiario.es/economia/inversiones-espana-megafondo-confianza-salida_1_1219576.html

²⁸ Gobierno de EU exige a la FDA aprobar la vacuna anticovid Pfizer, 11.12.2020. <https://www.milenio.com>

la epidemia (mayo de 2020) en España era muy baja: 0,8%²⁹ (una de las más bajas de Europa) concentrada en personas mayores, pues, el 95% de los fallecidos tuvieron más de 65 años. La comparación de esta letalidad con la tasa de letalidad de la difteria, que en menores de 5 años era del 20% (año 2020), ayuda a relativizar adecuadamente la situación y a plantear la pregunta de si, en tales circunstancias, ¿es razonable prescindir de los protocolos de seguridad e ignorar los requerimientos establecidos, precisamente cuando se trata de administrar fármacos nuevos a centenares de millones de personas?

El derecho de patente y, por lo tanto, la ocultación de información sobre la composición exacta del fármaco imposibilitan una valoración contrastada tanto de la eficacia como de los riesgos de las nuevas vacunas. El oscurantismo en los acuerdos de la UE con las multinacionales farmacéuticas³⁰ para la compra de vacunas, que previamente había financiado, ha sido denunciado con insistencia en el Parlamento Europeo. Ni siquiera los eurodiputados han podido acceder a la documentación completa de los contratos en los que se han invertido más de 2,0 mil millones de dinero público.

La información ofrecida por el Departamento de Salud del Reino Unido a los profesionales sanitarios, procedente de los datos de la propia empresa acerca de la vacuna de Pfizer-BioNtech, ilustra la ausencia de verificación de aspectos muy relevantes en cuanto a la seguridad y eficacia de la misma, a pesar de lo cual se está procediendo a vacunar a millones de personas³¹.

1. La eficacia de esta vacuna es muy pequeña si se compara con los niveles de protección de vacunas anteriores³². La vacuna de Pfizer prevendría sólo un caso leve-moderado por cada 119 personas vacunadas; es decir, los otros 118 se verían sometidos a los efectos secundarios sin obtener ningún beneficio.

²⁹ ITCoronavirus.pdf. Ministerio de Sanidad Actualización, 15 enero 2020. <https://www.msbs.gob.es>

³⁰ Samper E. Los contratos de los Estados europeos para la adquisición de vacunas contra el coronavirus están rodeados de secretismo. El Diario. 27.09.2020. https://www.eldiario.es/sociedad/contratos-estados-europeos-adquisicion-vacunas-coronavirus-rodeados-secretismo_1_6241372.html

³¹ La información científica ofrecida por el Gobierno británico puede consultarse aquí: <https://assets.publishing.service.gov.uk>

³² La vacuna contra la poliomielitis confiere un nivel de protección entre 99 y 100% hasta 25 años después de la cuarta dosis. <https://www.vacunas.org>

2. La protección conferida se refiere solamente a casos leves o moderados. No hay datos acerca de la eficiencia en la prevención de casos graves (hospitalizaciones, ingreso en las Unidades de Cuidados Intensivos, UCI) o mortalidad. Afirmar que la vacuna previene muertes carece totalmente de fundamento. Es más, los ensayos no están diseñados para valorar su eficacia para evitar casos graves o mortales³³.

3. No se han completado los datos sobre toxicidad reproductiva en animales.

4. No se conocen los efectos en menores de 18 años, ni en mayores de 65 años, a pesar de que se ha informado que la vacunación en el Estado español empezará por este último grupo de edad.

5. Se excluye la vacunación en el embarazo y en la lactancia. También en personas con tratamiento con inmunosupresores. La contraindicación en personas anticoaguladas está sujeta a controversia en estos momentos.

6. Se desconoce el periodo de inmunidad que confiere la vacuna.

7. No hay datos acerca de si se producen daños en la fertilidad.

8. No hay datos acerca de la capacidad de transmisión de la enfermedad de las personas vacunadas. No hay dato alguno que permita concluir que la vacunación masiva terminará con la pandemia y si, por lo tanto, se puede prescindir de las medidas de prevención.

Farmacovigilancia. El lobo guardando el rebaño

Ante la vacunación masiva de personas sanas y personas con diversas patologías y tratamientos, la lógica más elemental, la prudencia más básica y los principios deontológicos más esenciales, exigirían reforzar al máximo todos los mecanismos de farmacovigilancia y de gestión de riesgos.

Nada de eso está sucediendo con carácter general y sistemático. En el momento de la inoculación, en muchos lugares lo único que se le pide a la persona es que firme el consentimiento informado y se le pregunta si tiene alergias. No se está siguiendo con carácter general y obligatorio el protocolo de farmacovigilancia establecido. Ni se les abre una historia clínica, ni se les pregunta por enfermedades previas

³³ Will COVID-19 vaccines save lives? Current trials aren't designed to tell us BMJ 2020; 371. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.m4037> (Published 21 October 2020). <https://www.bmj.com/content/371/bmj.m4037>

o actuales, ni se les pide información sobre medicamentos que pueda estar tomando. A pesar de que en la propia documentación de la empresa Pfizer se recoge la contraindicación de la vacuna en casos de embarazo y lactancia, no se pregunta sistemáticamente a las mujeres en edad fértil si están embarazadas o lactando, o si toman anticonceptivos. Todo ello a pesar de que los efectos adversos graves en mujeres jóvenes casi cuaduplican el de hombres³⁴.

Tampoco se alerta a quienes reciben la vacuna acerca de qué síntomas graves pudieran aparecer y qué hacer en ese caso. Es decir, no hay una recogida sistemática de datos, no hay un protocolo ni un registro general.

Es por ello que, tal y como señala Joan Ramón Laporte (Catedrático Emérito de Farmacología de la Universidad Autónoma de Barcelona), cuando la EMA empieza a hablar de la existencia de trombosis en localizaciones atípicas que pudieran estar producidas por la vacuna de AstraZeneca, cae en contradicciones sobre sus propios datos y, sobre todo, no muestra la tabla de recogida de datos preceptiva en todo sistema de farmacovigilancia. Laporte aventura que la causa podría ser la enorme infradotación de medios de los Centros de farmacovigilancia como resultado de los recortes de los últimos años, pero, sobre todo, y estrechamente vinculada a los recortes, la normativa de la UE sobre farmacovigilancia³⁵ que confiere una función muy destacada en este campo precisamente a la industria farmacéutica. Según la normativa vigente, las fuentes de información son de dos tipos: una recibe las notificaciones espontáneas que hace el personal médico - con un subregistro importante y que no permite cuantificar con exactitud - y el segundo son los sistemas de gestión de riesgos, cuya responsabilidad recae en la propia industria del medicamento.

Por su especial trascendencia, reproduzco a continuación las palabras de Joan Ramón Laporte en una entrevista³⁶ que «los sistemas de gestión de riesgos (son) una serie de estudios que se hacen con los primeros consumidores de un nuevo medicamento para

³⁴ Muertes y efectos adversos por vacuna covid: <https://dap.ema.europa.eu>

³⁵ La COVID, los Gobiernos de la UE y las Multinacionales Farmacéuticas. www.boe.es/doue/2010/348/L00074-00099.pdf

³⁶ Calpena M. Las agencias del medicamento son una invención del capitalismo neoliberal de los años noventa. Revista Contexto. 14.04.2021. <https://ctxt.es/es/20210401/Politica/35653/joan-ramon-laporte-vacunas-astrazeneca-trombosis-capitalismo-mar-calpena.htm>

ver qué pasa y si funcionan igual que en el ensayo clínico. Estos planes se encargan a las propias farmacéuticas, ¡y esto es poner al lobo a guardar el rebaño! Porque de esto no se habla. Con las señales de trombos, AstraZeneca no ha aportado ningún dato, todo lo que se sabe es por la notificación espontánea. Es más, si vas a la web de la EMA, y miras el documento oficial de autorización de todas las vacunas contra el COVID, allí queda claro que el plan de seguimiento de seguridad de las vacunas está en manos de cada compañía, pero no hay ninguna lista de los estudios que hará cada una de ellas, ni protocolos: es algo secreto y opaco”. A continuación, ilustra la situación con un ejemplo: “Estos estudios suponen un enorme movimiento de dinero. Un informe alemán contaba que en cinco años las farmacéuticas pagaron más de 200 millones de euros a médicos para que participaran en estos estudios, sin que produjeran ni un solo resultado que fuera al sistema alemán de farmacovigilancia. ¡Utilizan la farmacovigilancia para promover la prescripción del medicamento! ¡Pagan a cada médico participante por cada paciente al que se le prescribe! Eso la EMA lo sabe perfectamente y no hace nada al respecto”.

Prácticas delictivas y mafiosas

La revista JAMA (*Journal of the American Medical Association*) publicó en noviembre de 2020 un artículo titulado "Sanciones económicas impuestas a las grandes empresas farmacéuticas por actividades ilegales"³⁷. El estudio se refiere solamente a EE UU y recoge las sanciones impuestas por este país entre 2003 y 2016 a 22 multinacionales farmacéuticas que producen medicamentos para el tratamiento, test o vacunas para el COVID-19. La farmacéutica GlaxoSmithKline (GSK) ocupa el primer lugar con multas por valor de 9,775 mil millones de dólares, Pfizer el segundo, con sanciones que ascienden a 2,910 mil millones de dólares, Johnson and Johnson el tercero, con 2,668 mil millones y AstraZeneca el undécimo con 1,172. Las multas suelen suponer el 10% de los beneficios obtenidos por el hecho sancionado. El pago de multas está considerado como un gasto más en la comercialización de un fármaco.

Los delitos de los que se les ha acusado son: promoción ilegal (recomendar fármacos para indicaciones no aprobadas),

³⁷ Financial Penalties Imposed on Large Pharmaceutical Firms for Illegal Activities. *JAMA*. 2020; 324(19):1995-1997. doi:10.1001/jama.2020.18740 <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2772953>

interpretación falseada de los resultados de las investigaciones, ocultación de datos, daños y sobornos con comisiones a personal médico y políticos para obtener contratos, entre otros. Todas ellas han obtenido millonarios contratos con la Comisión Europea, incluida GSK que, asociada con la empresa de medicamentos francesa Sanofi, logró vender a la Comisión Europea 300 millones de dosis de su vacuna que supuestamente estaría disponible a mediados del año 2021.

La publicación de informes y resultados de investigaciones farmacológicas en las más prestigiosas revistas científicas está financiada por la industria farmacéutica que las utiliza como instrumento de propaganda, tal y como ha sido reconocido por los directores de esas publicaciones³⁸.

El contrato del siglo. La UE compra a Pfizer-BioNtech 1,8 mil millones de dosis

La Presidenta de la Comisión Europea Úrsula Von Der Leyen confirmó que la UE va a comprar a Pfizer-BioNtech 1,8 mil millones de dosis adicionales de su vacuna, al tiempo que anunciaba el aumento de precio de cada dosis a 23 dólares. Por esta última compra la UE pagará 41,4 mil millones de euros de dinero público. Además, el número de dosis adquiridas multiplica por cuatro la población actual de la UE-27, 446 millones de personas. Este desequilibrio se justifica por la llegada de nuevas "olas" que requerirán tres o cuatro nuevas dosis de vacuna hasta 2023.

La trama con los incumplimientos y los efectos adversos de AstraZeneca ha servido para justificar que la vacuna de Pfizer-BioNtech se convierta en "la columna vertebral de la vacunación europea". La Presidenta de la Comisión Europea aprovechó para alabar "el compromiso, la fiabilidad y la reactividad de Pfizer-BioNtech". Estas alabanzas no sólo son gratuitas, sino que pretenden encubrir que la multinacional farmacéutica ocupa el infame segundo lugar en condenas por delitos de promoción de medicamentos para indicaciones no aprobadas, ocultación de resultados adversos y, sobre todo, en el caso que nos ocupa, sobornos a funcionarios para la obtención de contratos.

³⁸ Gotzsche, C. Peter. Medicamentos que matan y crimen organizado: Cómo las grandes farmacéuticas han corrompido el sistema de salud (Sin fronteras). Barcelona, 2014, 503 p.

En estas circunstancias sería oportuno acceder a la comparecencia pública del Fiscal General asociado de EE UU, Thomas Perrelli, anunciando la histórica condena a la multinacional farmacéutica. Pfizer-BioNtech aceptó su culpabilidad por la promoción de fármacos para usos no aprobados y pagó 2,3 mil millones de dólares³⁹. ¿Alguien podría asegurar que el fabuloso contrato obtenido por Pfizer-BioNtech con la UE es ajeno a estas prácticas tan habituales y documentadas de la multinacional farmacéutica?

Conclusiones

1. En un escenario de profunda crisis general, de hegemonía capitalista que engulló el discurso de la lucha de clases y cuando el espacio para las reformas hace tiempo que se agotó, se constata que, a pesar de que la pandemia reveló las dramáticas insuficiencias de la sanidad pública, los recursos públicos se han destinado exclusivamente a la empresa privada. Las medidas generales de salud pública, tanto sociales como sanitarias, se han obviado.

2. Los múltiples antecedentes de corrupción, tanto de expertos de la OMS y de las diferentes agencias del medicamento, como de políticos, por parte de las grandes empresas farmacéuticas, junto con las fabulosas ganancias que se están generando, permiten sospechar que se ha construido un siniestro escenario “informativo” de miedo en la población, para intentar justificar inversiones multimillonarias con dinero público en vacunas producidas por las grandes multinacionales farmacéuticas.

3. Al servicio de este descomunal negocio debe situarse el hecho de que se hayan obtenido autorizaciones de emergencia, sin asegurar niveles de seguridad y eficacia exigidos a este tipo de medicamentos usados masivamente en personas sanas. Además, en el proceso de vacunación no hay noticia de la existencia de protocolos de farmacovigilancia, con carácter general y sistemático, que permitan conocer con rigor los efectos adversos que las nuevas vacunas están produciendo.

4. La evaluación de la seguridad y eficacia de un medicamento tiene sus ritmos y sus formas. No respetarlos conlleva riesgos, máxime cuando va a ser administrado a millones de personas sanas. El principio hipocrático “*primum non nocere*” («lo primero es no hacer daño») que debe guiar la práctica médica ha sucumbido frente a los

³⁹ Pfizer Medical Fraud Settlement | C-SPAN.org (c-span.org). <https://www.c-span.org>

negocios multimillonarios. La trágica paradoja es que precisamente las dudas de las propias multinacionales farmacéuticas acerca de la seguridad de sus fármacos han sido lo que ha llevado al escandaloso acuerdo de estas empresas con la UE para que sean los gobiernos respectivos, con dinero público, los que sufragarán las indemnizaciones por efectos adversos de las vacunas.

5. El control de las decisiones políticas por parte de las multinacionales farmacéuticas se revela nítidamente cuando los gobiernos esgrimen la "alarma" y la "emergencia" como razones para adoptar decisiones que sobrepasan los límites de la prudencia. Al tiempo, se ignoran descubrimientos realizados por organismos públicos de los propios países de la UE o se sabotean acuerdos con países como Rusia o Cuba, de larga y avalada tradición de sus instituciones públicas en biotecnología y en el descubrimiento de vacunas.

6. En un mundo en el que las evidencias científicas se subordinan a la lógica aplastante del beneficio, la producción de medicamentos por parte de instituciones públicas es la única garantía de poder sustraer un bien tan preciado a la acción de mafias internacionales con una capacidad tan enorme de corrupción, de chantaje y hasta de crimen como las que describe John Le Carré en su novela "El jardinero fiel".

LAS IMPLICACIONES DEL COVID-19 EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO

La aparición del coronavirus COVID-19 es una bomba. La crisis vuelve necesaria pensar el presente ya que combatir la pandemia plantea un desafío para todos los países. Además, hemos de considerar que la situación, que enfrentan las economías en desarrollo, es un reto diferente. En estos Estados la atención médica es limitada. Mientras los países desarrollados gastan en torno al 14% del PIB en salud, en muchos países en desarrollo se dedica sólo alrededor de un 5%. Frente a brotes infecciosos, la salud en buena medida es un bien público. Se trata de uno de esos bienes con externalidades positivas, que benefician a todos, al margen de que haya contribuido o no a sus costes.

El planteamiento comentado en el párrafo anterior nos hace pensar el futuro, comprender el presente en su complejidad y abrir horizontes. La experiencia histórica ha desvelado que los intereses no pueden inferirse de la posición social de forma automática. Porque no siempre hay plena coherencia entre los intereses de corto, medio y largo plazo. Lo que puede ser adecuado para mejorar las condiciones económicas inmediatas, puede ser perjudicial para otras dimensiones o para las siguientes generaciones.

Dado que el porvenir está en entredicho, el objeto de este capítulo es valorar el desafío que plantea la pandemia del COVID-19 a los países en desarrollo.

Situación actual de los países en desarrollo

Los países en desarrollo se caracterizan en el ámbito de la salud por un bajo presupuesto destinado a este sector, escasos equipos e insumos para realizar pruebas de manera masiva y, en general, fragmentados y frágiles sistemas de Sanidad: todo ello los sitúa en una posición muy vulnerable. La siguiente tabla muestra la relación entre PIB per cápita y el gasto en salud para el año 2018. Se observa que la correlación entre ambas variables es positiva tal y como era de esperar.

Los países con un mayor PIB per cápita son los que registran también un mayor gasto en salud per cápita, a saber, Alemania, Estados Unidos, etc. Con base a los datos de la tabla 1.1, los países que menos recursos destinan al gasto en salud por persona son

Egipto, Papúa Nueva Guinea, Armenia, Kirguistán, con 26 € de gasto público en salud per cápita respectivamente. Según la Organización Mundial de Salud, el gasto en salud per cápita en Kirguistán es apenas el 0,66% del de Francia.

Tabla 1.1. Financiamiento de salud en países en desarrollo

País	Porcentaje del gasto público en gasto total en salud	Gasto total		Gasto en salud (% del PIB)
		Millones de euro	Per capita (euro)	
Brasil	41,94	72.161	349	3,95
Chile	60,33	13.913	742	5,51
Colombia	77,26	16.672	335	5,90
Argentina	72,43	37.537	849	6,61
Ecuador	52,82	4.026	242	4,36
Jordania	44,80	1.335	135	3,64
Kirguistán	37,95	160	26	2,35
Corea del Sur	59,92	66.054	1.279	4,53
Armenia	13,24	140	48	1,37
Líbano	50,02	1.928	319	4,10
Mongolia	61,69	249	81	2,47
Singapur	48,20	6.482	1.117	2,14
Egipto	33,00	2.839	31	1,74
Namibia	46,14	450	183	3,95
Sudáfrica	42,78	10.733	188	3,47
Marruecos	42,91	2.185	61	2,25
Túnez	57,12	1.449	127	4,13
Lituania	67,05	1.993	711	4,40
Albania	41,36	494	168	4,28
Bosnia y Herzegovina	70,49	1.009	287	6,30
Papúa Nueva Guinea	75,41	374	41	1,86
Estados Federados de Micronesia	25,81	10	97	3,19
Nueva Zelanda	79,22	12.849	2.654	7,30

Fuente: Organización Mundial de la Salud con datos del 2018.

Para los países en desarrollo, el COVID-19 representa un temporal y puede dar lugar a una nueva crisis de deuda, a un nuevo ciclo de políticas de austeridad, con incremento de la desigualdad y la pobreza, junto al agravamiento de las fracturas sociales y políticas

G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	100,0	98,5	100,0	104,8	105,7	105,5	104,2	-1,3
H. Transporte y almacenamiento	100,0	97,4	93,6	91,7	94,3	97,2	97,2	-0,1
I. Hostelería	100,0	101,5	103,5	106,1	109,7	111,1	110,5	-0,5
J. Información y comunicaciones	100,0	110,4	119,3	137,8	149,2	171,3	179,8	8,5
K. Actividades financieras y de seguros	100,0	100,5	108,1	119,1	124,1	132,3	132,3	0,0
L. Actividades inmobiliarias	100,0	101,0	101,3	133,5	175,9	219,7	220,2	0,5
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	100,0	104,2	114,9	135,5	147,1	165,4	165,7	0,3
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	100,0	91,2	92,7	96,3	103,0	114,6	114,7	0,1
O. Administración Pública y Defensa; Seguridad Social obligatoria	100,0	100,0	183,3	183,3	233,3	345,8	404,2	58,3
P. Educación	100,0	91,2	94,3	115,7	132,0	157,5	159,8	2,2
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	100,0	110,0	125,0	142,6	156,3	175,2	179,1	4,0
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	100,0	104,4	113,4	131,4	151,2	179,9	179,4	-0,5
S. Otros servicios	100,0	98,8	98,9	103,8	110,9	124,9	127,1	2,2
T. Actividades hogares como empleadores y productores de bienes y servicios uso propio	100,0	89,6	1,0	0,5	0,2	0,2	0,5	0,3
U. Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	100,0	0,0	0,0	200,0	400,0	800,0	800,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir del ISTAC (Empleo registrado, varios años).

que atraviesan esas sociedades. Muchos países en desarrollo enfrentan la pandemia con un margen fiscal reducido. En los últimos años acumulan déficits fiscales y por cuenta corriente, en un escenario económico internacional adverso a causa del menor crecimiento y la caída de las exportaciones de materias primas. Un elemento fundamental es la baja recaudación fiscal de muchos países en desarrollo, con ingresos públicos muy dependientes de impuestos indirectos y sobre exportación de materias primas, muy pro-cíclicos, que, además, se caracterizan por una baja o inexistente aportación de impuestos directos y sobre el patrimonio, y elevadas tasas de evasión fiscal. Por ejemplo, en América Latina estas se sitúan en torno al 6-7% del PIB.

Ese factor, unido al fácil acceso al crédito – por efecto de las políticas de expansión monetaria de los países avanzados –, también contribuyó a un aumento de la deuda pública y privada, que hoy revela un factor importante de vulnerabilidad. En América Latina, por ejemplo, entre 2010 y 2019 la deuda pública pasó de 29,8% a 44,8% del PIB en promedio, y el pago de intereses creció de 1,7% a 2,8% del PIB. Antes de la pandemia, países como Ecuador y Argentina ya estaban aplicando programas de ajuste del FMI con duras medidas de austeridad. El coste de oportunidad es muy alto: en 2019 América, Latina destinaba a intereses más que al gasto en salud (2,3% del PIB), y había 64 países en desarrollo en esa situación. Según CEPAL⁴⁰, con cálculos basados en los programas de transferencias monetarias condicionadas de años anteriores, en América Latina un ingreso mínimo vital para las personas más vulnerables solo supondría entre 2% y 5% de PIB regional.

Son muy pocos los países en desarrollo que han podido lanzar programas significativos de estímulo fiscal. El margen para la acción de los bancos centrales y la política monetaria también es reducido, después de varios años de rebajas de los tipos de interés. La masiva fuga de capitales que se ha producido en los países emergentes desde el inicio de la pandemia –más de 100 mil millones de dólares, tres veces más que en 2008-2009– ha presionado fuertemente para reducir los tipos de cambio de las monedas. Las agencias de riesgo han alentado ese proceso, al bajar la calificación de muchos países en plena crisis. Para contar con liquidez, los únicos países en

⁴⁰ CEPAL. “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales”, Informe Especial COVID-19, N° 1, 3 de abril, 2020. Santiago.

desarrollo que han podido acceder a las operaciones urgentes de canje o *swaps* de dólares del Banco Central de Estados Unidos, han sido Corea del Sur, Brasil, México y Singapur⁴¹. Ante esas circunstancias, se ha propuesto la ampliación a otros países para que pudieran optar por esos canjes, con participación de otros bancos centrales e incluso del FMI⁴². En esta situación también creemos que sería oportuno el establecimiento de controles extraordinarios a los movimientos de capital, que ahora admite hasta el FMI.

Frente a una deuda pública de 17 billones de dólares (el 24% del total mundial) y un escenario internacional de fuerte caída de la producción y de los ingresos por exportaciones, muchos países en desarrollo se enfrentan a una doble crisis: interna, por las consecuencias en la salud y la economía del COVID-19, y externa, de balanza de pagos y de impago de la deuda externa, con su estela de años de austeridad⁴³. En abril de 2019, más de 100 países habían acudido ya al FMI como prestamista de último recurso (tres veces más que en 2008-2009), y algunos, como Líbano, Argentina, Ecuador, ya se encontraban en un virtual concurso de acreedores. Ciertos países, además, se enfrentan a sanciones generalizadas de Estados Unidos (Cuba, Irán, Venezuela) que suponen un obstáculo adicional para allegar recursos y se convierten así en un factor causal añadido de la crisis.

Delante este telón de fondo, no han existido, por el momento, respuestas multilaterales adecuadas a las necesidades de financiación externa y “espacio fiscal” del mundo en desarrollo. En la cumbre virtual de líderes del 26 de marzo de 2020, el G-20 se comprometió a realizar lo que fuera necesario y a utilizar todas las herramientas de política disponibles para afrontar el daño económico y social de la pandemia, restaurar el crecimiento global, mantener la estabilidad de los mercados y fortalecer la resiliencia. La reunión ministerial de finanzas del G-20 de 15 de abril de 2020 debía concretar ese compromiso con un gran programa de rescate para los

⁴¹ Which emerging countries are in most financial peril? The Economist. 2 de mayo, 2020.

⁴² Kharas H. What to do about the coming debt crisis in developing countries?. Future Development Blog, Brookings Institution, 13 de abril, 2020.

⁴³ Which emerging countries are in most financial peril? The Economist. 2 de mayo, 2020.

países en desarrollo, que se valoró, de manera conservadora, en unos 2,5 billones de dólares⁴⁴.

Carencia de respuestas multilaterales adecuadas

La reunión ministerial de finanzas del G-20 de 15 de abril de 2020 fue un gran fiasco, sobre todo para los países de ingreso medio⁴⁵. Existía un amplio consenso para realizar una emisión extraordinaria de derechos especiales de giro (DEG), o la “moneda” del FMI, por valor de entre 500 mil millones y un billón de dólares para reforzar las reservas de divisas. Algunas propuestas también planteaban mecanismos más favorables de acceso para los países en desarrollo, por encima de su cuota en esa institución⁴⁶. Una dotación de DEG tendría muchas ventajas: es de rápido acceso, no comporta condicionalidad, y actúa a modo de “bono perpetuo” que no supone endeudamiento adicional. Nos encontramos en que la propuesta fue bloqueada por Estados Unidos, único país con derecho de veto en el FMI, que alegó cuestiones técnicas, aunque las razones reales podrían encontrarse en su tradicional rechazo a una divisa que compite con el dólar, y a que países como Irán o Venezuela también serían beneficiarios. Este bloqueo e inacción contrasta con la cumbre de líderes del G-20 del 2 de abril de 2009 en Londres, en la que fue decidido cuadruplicar los recursos del FMI (de 250 mil millones a 1 billón de dólares). Para ello, se recurrió a la ampliación de los Nuevos Acuerdos de Préstamo, referidos al acceso rápido a las reservas de divisas de los Estados miembros (500 mil millones de dólares) y a una emisión extraordinaria de DEG por un total de 283 mil millones de dólares, que se aprobó con prontitud con el respaldo de Estados Unidos.

El G-20 también estableció una moratoria de deuda para los 76 países más pobres, en su mayoría en África, de mayo a diciembre de 2020. Es, sin embargo, un acuerdo insuficiente, y deja fuera a los

⁴⁴ The COVID-19 Shock to Developing Countries. Towards a “Whatever it Takes. Ginebra, UNCTAD, Trade and Development Report Update, marzo, 2020.

⁴⁵ Wheatley J. S, y Pilling D. Emerging economies call for more financial help after G20 deal. Financial Times. 17 de abril 2020.

⁴⁶ Gallagher K, Haihong G., Kring W, Ocampo J.A., y Volz U. Safety First: Expanding the Global Financial Safety Net in Response to COVID-19. Global Economic Governance Initiative (GEGI) working paper 0037. Abril, 2020.

países de renta media más endeudados. Como en otras iniciativas de condonación o reducción de deuda del pasado con países más pobres, afecta sobre todo a deuda bilateral y multilateral oficial, que se aborda en el Club de París, y también debiera incluir a China, acreedor de creciente importancia en el mundo en desarrollo. No obstante, en los países de renta media la mayor parte de la deuda proviene de fuentes privadas, que implica al Club de Londres. En este caso una moratoria o reestructuración de deuda requiere de un procedimiento distinto. Esta situación, como sucedió en 2001 con la crisis de deuda argentina, vuelve a poner de relieve la ausencia de un mecanismo o norma multilateral para la reestructuración de deuda soberana que, sin perjuicio de los derechos de los acreedores privados, reconozca adecuadamente las necesidades de crecimiento y los imperativos económicos y sociales de los países endeudados y en riesgo de quiebra; que evite problemas de acreedores no cooperativos, con lo que los nuevos créditos se utilizarían a pagar a esos acreedores y no a afrontar la pandemia y, en particular, ayude a afrontar la actuación de los llamados fondos buitres, a través de cláusulas de acción colectiva y/o impidiendo la litigación en contra del deudor en jurisdicciones que lo admitan.

Las facilidades de emergencia del FMI a las que los países de renta media pueden acceder proporcionan importes reducidos, y otras facilidades exigen unas condiciones de sensibilidad de la deuda, que la actual coyuntura hace imposible cumplir. Aunque el FMI cuenta con 1 billón de dólares en recursos, a finales de abril de 2020 solo había desembolsado unos 13 mil millones de dólares. La asignación de recursos monetarios irá aumentando, es una cifra minúscula con relación a las necesidades previstas. Los criterios de elegibilidad y “graduación” del Banco Mundial y otros Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) tampoco permiten fácil acceso para los países de renta media, ya que sus condiciones financieras son menos favorables y los desembolsos más lentos, al vincularse a proyectos de desarrollo. Si se suman bancos de desarrollo bilaterales y nacionales, hay más de 400 instituciones de este tipo en todo el mundo, que pueden facilitar de manera coordinada la financiación contra cíclica que se necesita⁴⁷. Hay precedentes de préstamos de rápido desembolso por parte de estas instituciones, para apoyo a la balanza de pagos (p.e. ante la crisis de la deuda de los años 1980), que ahora

⁴⁷ Griffith-Jones, S., Marodon R., y Ocampo J.A. Mobilizing Development Banks to fight COVID-19”. *Project Syndicate*, 8 de abril, 2020.

podrían activarse para facilitar recursos de manera rápida a fin de enfrentar la pandemia.

* * *

El coronavirus COVID-19 ha sido, finalmente, la pandemia que en muchas ocasiones se había anticipado, y su comportamiento ha respondido de una manera muy fiel a los escenarios que se habían trazado desde el conocimiento científico y los estudios de prospectiva. Pero sus efectos no son solo ni principalmente atribuibles a sus particulares características como patógeno. Como se indicó, a partir de la reflexión de Ulrich Beck ⁴⁸, lo diferencial de los riesgos globales es que en gran medida son una construcción social. Su potencial catastrófico y disruptivo se explica, en gran parte, por un régimen de riesgo que, en este caso, se ve agravado por la particular fase de crisis de globalización que vive el sistema internacional, por un alto grado de conectividad y transnacionalización, que genera interdependencias profundas, con un mercado global sin regulación adecuada a pesar de lo ocurrido en la última crisis financiera de 2008. Nos encontramos con fuertes desigualdades entre países y personas, que se tornan críticas cuando arrecia la pandemia; con organizaciones internacionales sin atribuciones y recursos necesarios, sujetas a los vaivenes de la competencia geopolítica; y bajo un orden internacional liberal en retroceso, debilitado y deslegitimado por seguir respondiendo a un patrón hegemónico occidental.

La pandemia del COVID-19 ha puesto de relieve cuán acuciantes eran esos riesgos globales, y supone, a su vez, una prueba fundamental de resiliencia para las sociedades, las economías y la gobernanza en todo el mundo. A partir de ahí, arroja importantes enseñanzas: la más obvia es la necesidad de incorporar ese conocimiento experto a las políticas públicas. Esto es particularmente relevante de cara a otro desafío crítico que, como el coronavirus COVID-19, vincula al ser humano con su hábitat, se trata del cambio climático y el deterioro de la biosfera. No se puede alegar que en relación a ese riesgo global no se cuenta ya con un respaldo científico irrefutable y la información necesaria.

Delante de los brotes infecciosos, la salud es en buena medida un bien público, con externalidades positivas, que benefician a todos, al

⁴⁸ Ulrich Beck. La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida, Paidós, Barcelona. 2008.

margen de que hayan contribuido o no a sus costes. En el plano global, asegurar que se generen los bienes públicos internacionales, como la salud pública, significa evitar daños comunes como los que ha ocasionado la pandemia del coronavirus COVID-19. Para ello es necesario tener una cooperación internacional robusta, con tal de garantizar que se actúa concertadamente y se evita la existencia de puntos débiles, allí donde hay Estados con menos capacidad o recursos. Sin duda, hay distintas capacidades y responsabilidades de partida, pero a falta de una cooperación y apoyo mutuo, su impacto es más grave para todos. Por su magnitud y alcance, la crisis del COVID-19 y la forma en la que se salga de ella, puede ser uno de esos puntos de inflexión en la historia que está abierto a otras posibilidades de futuro más justas y sostenibles.

Esta crisis sanitaria obliga a plantear que la resiliencia social depende también de la cooperación internacional, y exige adoptar una mirada global. Delante de nosotros tenemos la evidencia de que en estas circunstancias no se puede actuar con la mirada nacional, sea con los conceptos tradicionales de seguridad nacional, o con el nacionalismo epidemiológico que también ha brotado en esta pandemia. La gobernanza global y la acción colectiva, en este caso, son un imperativo de supervivencia, tanto para el desarrollo internacional como en el plano sanitario. En este ámbito, en particular, algunas de las cuestiones que se plantean en el seno del G-20 y de las instituciones de Bretton Woods remiten a antiguas asimetrías del sistema financiero internacional y monetario, ahora agravadas por una globalización altamente financiarizada y sin control adecuado. Nos encontramos en que hay un riesgo de que se rescate de nuevo a las finanzas internacionales y no a la economía real y los trabajadores, y es necesario que ese rescate se vincule con el nuevo pacto verde, el desarrollo sostenible y la Agenda 2030.

LA EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS COMARCALES DE TRABAJO DURANTE EL COVID-19: EL CASO DE TENERIFE

La crisis del COVID-19 ha afectado a todos los países y a todos los sectores, pero ha afectado especialmente a aquellas regiones en las que el turismo es una de las fuentes de riqueza y de empleo. Si estas actividades se desarrollan en territorios insulares, el problema se agudiza. Las islas se caracterizan por su lejanía, pequeño tamaño, fragmentación del territorio, escasez de determinados recursos clave y suelen tener un sector turístico muy desarrollado que arrastra a otras actividades complementarias, lo cual las hace vulnerables⁴⁹. Una consecuencia de ello suele ser la existencia de un fuerte conflicto entre el desarrollo turístico, su sostenibilidad y la creación de puestos de trabajo precarios, por lo que numerosos estudios se centran en la búsqueda de nuevas formas de gobernanza y nuevas relaciones y comportamientos de los actores implicados que tengan en cuenta, otros aspectos, la gestión de sus recursos humanos⁵⁰.

Con respecto al empleo, la especialización en actividades turísticas y de servicios complementarios muestra un mercado de trabajo particularmente segmentado hacia los servicios y la construcción. Si bien en las últimas décadas se ha mostrado como

⁴⁹ Bojanic, D.C., Lo, M. A comparison of the moderating effect of tourism reliance on the economic development for islands and other countries. *Tourism Management*. 53, 2016, pp. 207-214; Ismeri Europe & ITD.EU. Growth factors in the Outermost Regions. Final Report, vol. 1 & 2. 2011. Brussels: Ismeri Europe. ISTAC (s.f.). <http://www.gobiernodecanarias.org>; Pelling M., Uitto J.I. Small island developing states: natural disaster vulnerability and global change. *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, 3(2), 2001. Pp. 49-62; Sufrauj, S. Islandness and Remoteness as Resources: Evidence from the tourism performance of Small Remote Island Economies (SRIES). *European Journal of Tourism, Hospitality and Recreation*, 2(1), 2011, pp. 19-41.

⁵⁰ Ivanov, S.H., Webster, C. Tourism's contribution to economic growth: a global analysis for the first decade of the millennium. *Tourism Economics*, 19(3), 2013. Pp. 477-508; Seetanah, B. Assessing the Dynamic Economic Impact of Tourism for Island Economies. *Annals of Tourism Research*, 38(1), 2010, pp. 291-308.

una actividad firme y con un crecimiento mantenido, también cuando se producen shock en la dinámica económica, el mercado de trabajo presenta mayor vulnerabilidad tanto en la rapidez de transmisión de la crisis como en la magnitud de la misma en el empleo.

El objetivo de este capítulo es realizar un estudio exploratorio que analice el impacto que la pandemia del COVID-19 ha tenido en el mercado laboral y compararlo con el impacto producido por la crisis financiera anterior comenzada en el año 2008.

Se realiza un análisis comparativo de la situación de la población ocupada en Canarias respecto de España y se toma el mercado laboral de Tenerife como caso de estudio, desagregándolo por ramas de actividad en las diferentes comarcas de la isla. En este caso, el impacto de la pandemia sucede en un territorio insular periférico, donde alrededor del 20% del total de los empleos se crean en las ramas de hostelería y de actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento.

Se analiza la evolución del empleo registrado por cuenta propia y por cuenta ajena, por rama de actividad, desde 2009 hasta 2020. Para una mayor precisión a la hora de proponer algunas recomendaciones para la reactivación del empleo es necesario desagregar la información también por comarcas. Este estudio parte de los mercados locales de trabajo, representados por las comarcas de Tenerife (agrupaciones de municipios), constituyendo áreas delimitadas en las que realizan su actividad laboral la mayoría de sus residentes y a la vez, la mayoría de los puestos de trabajo existentes son ocupados por los residentes en esta área.

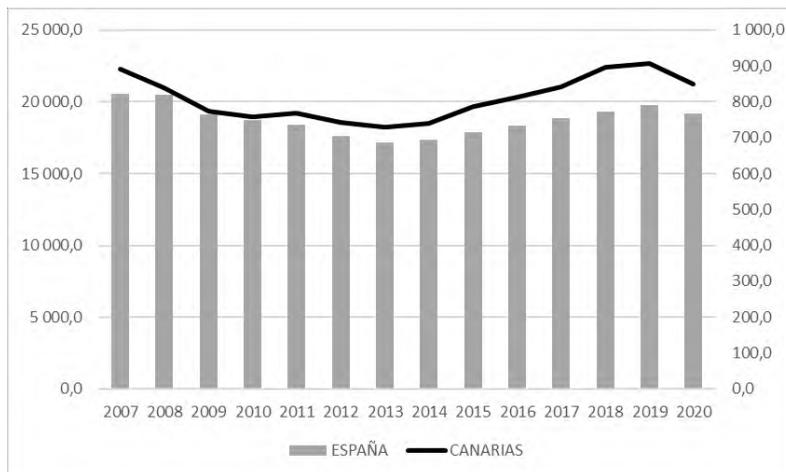
Diferencias en el impacto de la crisis del COVID-19 y la crisis de 2008 en el mercado laboral

En la historia reciente hemos padecido dos importantes crisis: 2008 y 2021, ambas crisis con diferentes características: 2008 - crisis sistémica con epicentro en el sistema financiero; 2019 - crisis provocada por la pandemia COVID, que salvo se prolongue de manera inesperada, se observa como coyuntural.

Tomaremos como variable principal de análisis el número de ocupados por entender que es la que mejor refleja la situación de la economía y de la actividad productiva. Tanto en España como en Canarias se ha producido una contracción en el número de ocupados, en ambos casos se observa, como refleja la Figura 1.4 la situación inmediatamente anterior a ambas crisis, es decir, 2007 y 2019,

intentando extraer elementos diferenciales del caso de Canarias (por su especialización productiva) en relación al conjunto de España.

Figura 1.4. Evolución del número de ocupados. España y Canarias 2007-2020 (en miles)



Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa.

La primera observación que encontramos es la mayor inmediatez en la caída de ocupados en el caso de Canarias que en el conjunto de España. Como se puede ver en la Tabla 1.2, mientras que en España en 2008 (respecto al año anterior) el número de ocupados disminuyó -0,5%, en Canarias lo hizo en -5,8%; en 2020 respecto a 2019 la caída de ocupados en España ha sido de -2,9%, siendo en Canarias de -6,2%, es decir, en 2008 la disminución del número de ocupados es 11,6 veces mayor en Canarias que en España y en 2020 algo más del doble.

Tabla 1. 2. Número de ocupados 2007/2008, 2019/2020 y variación interanual España y Canarias

OCUPADOS (miles)			VARIACIÓN % INTERANUAL	
	ESPAÑA	CANARIAS	ESPAÑA	CANARIAS
2007	20.579,9	891,2		
2008	20.469,7	839,9	-0,5	-5,8
2019	19.779,3	905,9		
2020	19.202,4	849,8	-2,9	-6,2

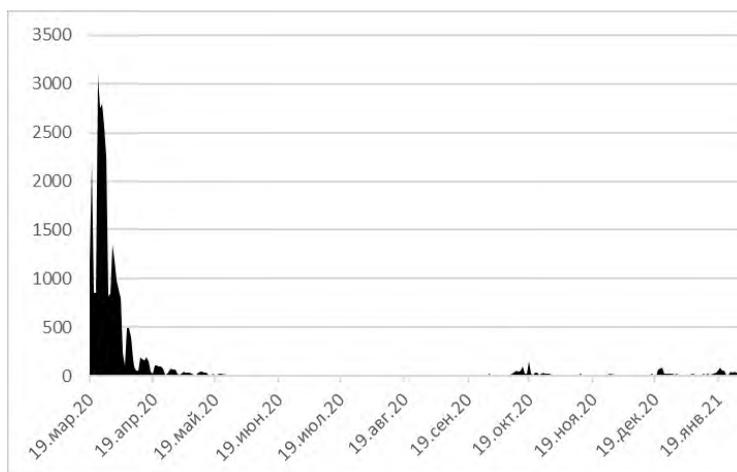
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa.

La rapidez de la respuesta en el empleo a la última crisis no solo se refleja en el número de ocupados, sino también en la tramitación de los ERTES, Expedientes de Regulación de Empleo Temporal (que no figuran como desempleados), cuya rápida evolución se observa en la Figura 1.5.

Esta alta reacción refleja una mayor fragilidad ante las incertidumbres que presenta la economía y también es fruto de la estructura contractual de los ocupados, a su vez vinculado a las características que presenta de manera generalizada el sector servicios en forma de mayor temporalidad en los contratos que, siendo un problema que podemos denominar como endémico del mercado de trabajo español, lo es más en Canarias como se muestra en la Tabla 1.3.

La mayor presencia de contratos temporales implica una mayor reacción en forma de despidos, lo que ocurre tanto en el conjunto de España como en Canarias, aunque en mayor medida en Canarias.

Figura 1.5. Número de solicitudes de Expedientes de Regulación de Empleo Temporal tramitados del 19 marzo 2020 al 19 enero 2021. Canarias



Fuente: Observatorio Canario de Empleo (OBECAN)

Tabla 1.3. Asalariados por tipo de contrato. España y Canarias. Porcentaje sobre el total de ocupados. Media anual 2020

Tipo de contrato	ESPAÑA	CANARIAS
Duración indefinida	75,9	73,3
Temporales	24,1	26,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, EPA.

Una característica, que diferencia ambas crisis en el caso de Canarias, es la dinámica seguida respecto al impacto en los distintos sectores de actividad. La Tabla 1. 4 muestra como en la crisis de 2008 la mitad de la disminución de ocupados se concentra en el sector de la construcción (-32.000 ocupados), al ser una actividad tanto desde su oferta como su demanda tramitada por el sistema financiero mediante créditos a constructores y a compradores, mientras que en 2019, casi la totalidad de la disminución de ocupados se concentra en sector de los servicios (-59.000 ocupados), fundamentalmente, Servicios relacionados con el turismo, dado que

las actividades en mayor medida relacionadas con la Administración Pública (educación, sanidad, servicios sociales, defensa) aumentan en 14.000 ocupados como consecuencia de la necesidad de hacer frente al mantenimiento de los servicios públicos básicos.

**Tabla 1.4. Ocupados por sector de actividad (en miles).
Canarias (2007/2008, 2019/2020)**

	<i>Agricultura</i>	<i>Industria</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>
2008	25,0	58,1	104,6	652,3
2009	22,1	48,1	72,2	632,6
2019	25,3	40,9	48,7	791,0
2020	26,9	40,5	50,3	732,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa.

Evolución del empleo registrado en Tenerife como caso de estudio

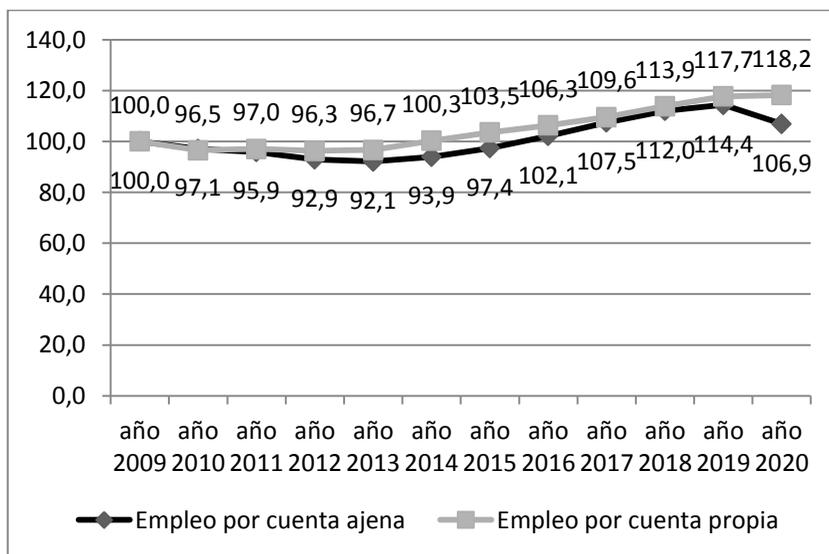
En este apartado se presenta un caso de estudio sobre la evolución del empleo registrado centrado en la isla de Tenerife, utilizando los datos y la metodología del Instituto Canario de Estadística (ISTAC).

Según datos del Instituto Canario de Estadística (ISTAC), en Tenerife, entre el año 2019 y el año 2020, el empleo registrado por cuenta ajena disminuyó en 20.417 personas, lo que supone una reducción del 7%. El impacto de la pandemia sucede en un territorio donde el sector turístico y las actividades asociadas tienen un peso relevante. Las distintas administraciones públicas realizan esfuerzos para fomentar y promover el empleo de forma directa e indirecta.

El empleo registrado hace referencia a la plaza, unidad de dedicación o puesto de trabajo, registrado y cubierto legalmente. La referencia no es el número de individuos ocupados, sino los puestos laborales desempeñados por esos individuos, con lo cual la existencia de pluriempleo debe tener como consecuencia que el número de empleos sea superior al número de personas ocupadas. Los empleos de la economía sumergida quedan fuera de la estimación (STAC, s.f.). La distribución de los empleos por ramas de actividad corresponde a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas a partir de 2009 (CNAE-09).

En la Figura 1.6 se observa la evolución del empleo registrado en la isla de Tenerife. Se parte del año 2009 como año base y se calcula los números índice hasta el año 2020, tanto para el empleo por cuenta propia como para el empleo por cuenta ajena. Se observa claramente el efecto de las dos crisis en el empleo. Tanto en la crisis iniciada en 2009 como en la iniciada en 2020 por la pandemia, se pone de manifiesto que hay una repercusión mayor en el empleo por cuenta ajena (asalariado), especialmente más acusada la segunda, dadas sus características.

Figura 1.6. Evolución del empleo por cuenta propia y por cuenta ajena en Tenerife (2009-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir del ISTAC (Empleo registrado, varios años).

En términos generales el empleo comienza a mostrar signos de mejoría a partir del año 2014, principalmente en aquellas actividades relacionadas con la educación, actividades sanitarias y de servicios sociales, administración pública y de defensa*. En el caso del empleo por cuenta ajena esta recuperación es más evidente en el año 2016,

* Véanse también las **Tablas del Anexo** en las cuales se puede consultar los datos desagregados por rama de actividad.

año en el que el empleo alcanza cifras ligeramente superiores a las registradas en el año 2009.

Si nos centramos en analizar lo ocurrido en la crisis del año 2019, observamos que la destrucción de empleo es significativa en el empleo por cuenta ajena, siendo la diferencia entre el año 2019 y el año 2020 de -7,5 puntos.

Según se observa en la Figura 1.7 Tenerife es una isla que está dividida en 31 municipios englobados en 8 comarcas. Según el índice de localización del empleo, las actividades principales de las comarcas de Tenerife son⁵¹:

- 1) Abona: empleos en el transporte aéreo y en industrias manufactureras.
- 2) Acentejo: empleos en la industria del cuero y el calzado y en fabricación de bebidas.
- 3) Área metropolitana: empleos en coquerías y refino del petróleo y en servicios financieros.
- 4) Daute: empleos en agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados y en fabricación de productos de caucho y plásticos.
- 5) Icod: empleos en las industrias de la madera y del corcho y en fabricación de muebles.
- 6) Suroeste: empleos en servicios de alojamiento y en actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos.
- 7) Valle de Güímar: empleos en metalurgia, fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones y en recogida, tratamiento y eliminación de residuos.
- 8) Valle de la Orotava: empleos en recogida y tratamiento de aguas residuales y en actividades de agencias de viajes, operadores turísticos y actividades relacionadas.

⁵¹ González Morales O., Cabrera Sánchez J.M., Álvarez González J.A. Nuevas líneas de actuación de la política de empleo en Tenerife e la Estrategia 2020. Santa Cruz de Tenerife: Fundación General de la Universidad de La Laguna. 2017

Figura 1.7. Isla de Tenerife por municipios y comarcas



A continuación, se realiza un análisis desagregado por comarcas y sectores que permitirá conocer cómo se especializa cada una de ellas y la situación actual de las mismas.

Por sectores, el efecto de la pandemia en el empleo registrado por cuenta ajena se refleja en la Tabla 1.5. Todos los sectores se han visto afectados, pero, se observa la importante reducción del empleo en el sector de la construcción y los servicios, aunque con diversidad entre diferentes comarcas. Las comarcas más turísticas, como es el caso de las comarcas del Suroeste, Abona y Valle de la Orotava, son las que tienen una reducción del empleo en el sector turístico más elevada.

**Tabla 1.5. Evolución del empleo *por cuenta ajena* 2019-2020
por sectores y comarcas**

Sector	Abona	Acentejo	Área Metropolitana	Daute	Icod	Suroeste	Valle de Güímar	Valle de la Orotava
Agricultura	-3,3	-10,2	-2,8	-1,8	-7,6	-2,8	-5,2	3,0
Industria	-9,3	-6,0	1,9	-6,4	-5,1	19,8	-32,6	-4,3
Construcción	-16,2	-12,8	-4,4	-0,2	-1,5	-14,7	-20,3	-12,8
Servicios	-15,1	-7,2	2,8	-5,5	-6,6	-22,4	-9,7	-10,0
TOTAL	-13,9	-8,3	-2,6	-3,9	-6,0	-20,1	-15,5	-9,8

Fuente: Elaboración propia a partir del ISTAC (Empleo registrado, 2019, 2020).

La mayor caída de empleo se ha registrado en la zona sur de la isla, en las comarcas de Abona, Sureste y el Valle de Güímar; seguidas de las comarcas situadas al norte: Valle de la Orotava, Acentejo, Icod y Daute y, en menor medida, la comarca del Área Metropolitana. En términos generales, la caída del empleo se ha producido principalmente en el sector servicios, concretamente en las ramas de actividad de hostelería y actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (véanse también las Tablas del Anexo).

La destrucción de empleo en las comarcas de Abona, Suroeste y Valle de Güímar se produce en el sector de servicios, en el sector de la construcción y el industrial; siendo mayor en el caso de Abona en la construcción (-16,2 puntos), en el Valle de Güímar en la industria (-32,6 puntos) y en la comarca suroeste en el sector servicios (-22,4 puntos). De estas tres comarcas la que ha tenido una mayor pérdida de empleo ha sido la comarca Suroeste (-20,1 puntos), seguida de la del Valle de Güímar (-15,5 puntos) y (-13,9 puntos) la comarca de Abona.

Por su parte, las comarcas de la zona norte (Acentejo, Daute e Icod y Valle de la Orotava) han registrado un descenso del empleo en el sector agrícola y/o industrial, además del sector servicios. No obstante, estas comarcas han tenido un menor impacto en la destrucción de empleo respecto a las comarcas del sur de la isla (Abona, Sureste y Valle de Güímar).

En la comarca del Área metropolitana la pérdida de empleo ha sido significativamente inferior y centrada principalmente en el sector de la construcción.

El comportamiento del empleo por cuenta propia ha sido más positivo que el del empleo por cuenta ajena*

Si atendemos las principales ramas de actividad en el empleo con evolución positiva y negativa por comarcas, se observa que el empleo registrado por cuenta ajena ha tenido una evolución negativa, principalmente en aquellas actividades relacionadas con el sector servicios, en las siguientes ramas de actividad: hostelería en las comarcas de la zona norte (Acentejo, Daute, Icod y Valle de la Orotava) y en la zona metropolitana, y en las artísticas recreativas y de mantenimiento en las comarcas de la zona norte (Acentejo, Daute, Valle de la Orotava) y el Valle de Güímar. También han tenido una evolución negativa otras ramas de actividad del sector servicios como la rama de transporte y almacenamiento, en Acentejo y el Sureste; o la rama de actividad de información y comunicaciones, en la comarca de Abona.

Tabla 1.6. Empleo registrado *por cuenta ajena*, por comarca

Comarca	2009	2014	2018	2019	2020
Abona	100,0	98,8	122,5	123,2	109,2
Acentejo	100,0	87,9	112,8	114,2	105,9
Área metropolitana	100,0	91,4	107,8	111,0	108,4
Daute	100,0	87,9	99,7	100,8	96,9
Icod	100,0	89,9	108,4	105,4	99,3
Suroeste	100,0	110,5	134,1	136,2	116,1
Valle de Güímar	100,0	101,4	124,0	124,6	109,2
Valle de la Orotava	100,0	80,5	92,5	93,8	84,0

En lo que se refiere al empleo *por cuenta propia*, la evolución ha sido negativa en la rama de actividad de hostelería en la comarca del área metropolitana; en las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento en las comarcas de Abona, Acentejo, Icod y Suroeste y en la rama de actividades inmobiliarias en las comarcas del

* En Tablas del Anexo se puede observar más detalladamente el comportamiento del empleo, desagregado por ramas de actividad y sectores. Se resumen, también, las actividades que han evolucionado positivamente y negativamente durante la pandemia.

Suroeste y Abona. Otro sector que ha tenido una evolución negativa es el sector industrial en la rama de actividad de suministro de agua y actividades de saneamiento, en la comarca de Acentejo y el Valle de Güímar; y en la industria extractiva, en la comarca Daute.

La evolución positiva del empleo por cuenta ajena en la zona sur se ha producido principalmente en el sector industrial, en las ramas de actividad de industria manufacturera (Valle de Güímar) y la de suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado (Abona y Suroeste) o la industria extractiva en Abona.

La zona norte ha tenido una evolución positiva en la rama de actividades administrativas y de servicios auxiliares, en Acentejo en el empleo por cuenta ajena y en Daute en el empleo por cuenta propia. La evolución ha sido positiva en las actividades sanitarias y de servicios sociales en Icod en el empleo por cuenta propia y en Acentejo, tanto en el empleo por cuenta propia como en el empleo por cuenta ajena. Además, se observa una evolución positiva, tanto en el empleo por cuenta propia como por cuenta ajena, en la rama de actividades inmobiliarias en las comarcas de Daute e Icod, y en el empleo por cuenta propia en la comarca de Acentejo y Valle de la Orotava.

En el área metropolitana la evolución positiva de la rama de actividades inmobiliarias se produce en el empleo por cuenta propia.

Tabla 1.7. Empleo registrado *por cuenta propia* según comarca

Comarca	2009	2012	2016	2018	2020
Abona	100,0	98,5	115,0	124,5	132,5
Acentejo	100,0	98,5	106,3	113,3	116,6
Área metropolitana	100,0	94,4	100,4	107,1	111,3
Daute	100,0	93,8	104,3	109,2	113,0
Icod	100,0	94,8	100,5	106,2	109,5
Suroeste	100,0	99,6	121,5	132,6	136,8
Valle de Güímar	100,0	102,0	110,6	116,8	123,9
Valle de la Orotava	100,0	94,1	100,4	106,3	109,5

Conclusiones

En general, ambas crisis provocan una mayor inmediatez en la caída de ocupados en el caso de Canarias respecto de la media española.

La crisis de 2008 tuvo un efecto negativo muy centrado en el sector de la construcción que, posteriormente, arrastró a otros

sectores, especialmente el sector de los servicios (actividades inmobiliarias, turismo).

La crisis de 2019 está teniendo un efecto negativo muy centrado en el sector servicios (hostelería, actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento, otros servicios asociados al sector turístico), pero en el sector de la construcción también se detecta un relativo impacto negativo, porque este sector proporciona obra nueva y de reformas a los servicios de alojamientos turísticos. El empleo por cuenta propia se mantiene en una mejor posición que el empleo por cuenta ajena.

La pandemia ha producido un efecto positivo en aquellas actividades del empleo por cuenta ajena relacionadas con la administración pública, defensa, educación, sanidad, servicios sociales.

En cuanto a las comarcas, el área metropolitana tiene el mejor comportamiento, dado que sus actividades están más diversificadas. Las tres comarcas de la parte sur de la isla tienen las mayores caídas de empleo, sobre todo, la comarca del Suroeste, que tiene una mayor caída y es donde se concentra la mayor parte de las actividades de hostelería de la isla. Otro aspecto a destacar es que las comarcas más especializadas en actividades industriales o centradas en agricultura y ganadería tienen un menor impacto en el empleo.

Anexo

Tabla 1.8. Principales ramas de actividad en el empleo por cuenta ajena con evolución positiva y negativa, por comarcas

Empleo registrado <i>por cuenta ajena</i>		
Comarcas	Evolución positiva	Evolución negativa
Abona	Actividades hogares como empleadores y productores de bienes y servicios uso propio Educación Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento Información y comunicaciones Otros servicios
Acentejo	Actividades administrativas y servicios auxiliares Actividades sanitarias y de servicios sociales	Transporte y almacenamiento Hostelería Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento
Área Metropolitana	Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	Hostelería Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento
Daute	Actividades Inmobiliarias	Actividades hogares como empleadores y productores de bienes y servicios uso propio Hostelería Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento
Icod	Información y comunicaciones Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación Actividades sanitarias y de servicios sociales Actividades inmobiliarias	Hostelería Actividades hogares como empleadores y productores de bienes y servicios uso propio
Suroeste	Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	Industria manufacturera Transporte y almacenamiento
Valle de Güímar	Industria manufacturera	Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento

Valle de La Orotava	Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	Industrias extractivas Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado Hostelería Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento
---------------------	--	--

Tabla 1. 9. Principales ramas de actividad en el empleo *por cuenta propia* con evolución positiva y negativa, por comarcas

Empleo registrado <i>por cuenta propia</i>		
Comarcas	Evolución positiva	Evolución negativa
Abona	Hostelería Industrias extractivas Educación	Actividades inmobiliarias Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento
Acentejo	Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado Industrias extractivas Actividades sanitarias y de servicios sociales Actividades inmobiliarias	Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento
Área Metropolitana	Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria Industrias extractivas Actividades inmobiliarias	Hostelería
Daute	Actividades inmobiliarias Actividades administrativas y servicios auxiliares	Industrias extractivas
Icod	Actividades financieras y de seguros Actividades inmobiliarias	Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento
Suroeste	Información y comunicaciones Educación Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	Actividades inmobiliarias Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento

Valle de Gúímar	Información y comunicaciones Actividades inmobiliarias Actividades sanitarias y de servicios sociales	Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación
Valle de La Orotava	Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria Información y comunicaciones Actividades inmobiliarias	

Tabla 1.10. Evolución del empleo por cuenta ajena en Tenerife (2009-2020), por ramas de actividad *

Año Ramas de actividad	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2020	Diferencia 2020-2019
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	100,0	102,2	91,0	94,1	95,3	100,6	97,5	-3,2
B. Industrias extractivas	100,0	80,4	52,2	56,5	67,7	74,2	59,2	-14,9
C. Industria manufacturera	100,0	88,2	76,0	79,2	89,0	93,1	87,6	-5,5
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	100,0	93,7	92,5	89,4	86,7	82,9	84,8	1,9
E. Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	100,0	96,5	96,5	97,9	104,5	110,0	110,8	0,8
F. Construcción	100,0	69,5	44,8	54,3	69,9	78,0	69,6	-8,5
G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación vehículos motor y motocicletas	100,0	96,9	94,7	100,3	109,4	113,1	105,1	-8,0
H. Transporte y almacenamiento	100,0	93,4	85,5	90,0	101,2	108,4	95,5	-12,9
I. Hostelería	100,0	108,2	116,4	126,5	146,5	154,7	131,2	-23,4
J. Información y comunicaciones	100,0	98,8	87,8	94,7	116,1	140,1	138,6	-1,5
K. Actividades financieras y de seguros	100,0	84,4	81,1	76,4	74,9	73,0	69,6	-3,4
L. Actividades inmobiliarias	100,0	89,6	93,0	100,5	109,8	112,9	103,8	-9,1
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	100,0	94,1	87,4	93,6	103,5	108,6	103,0	-5,6

N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	100,0	94,9	93,3	102,2	113,3	119,0	108,2	-10,8
O. Administración Pública y Defensa; Seguridad Social obligatoria	100,0	100,4	91,6	91,0	90,6	93,5	93,6	0,1
P. Educación	100,0	93,0	92,8	94,6	101,6	115,3	116,9	1,6
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	100,0	100,5	96,7	104,3	116,2	130,1	135,7	5,6
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	100,0	103,5	105,7	106,3	119,1	134,0	109,8	-24,2
S. Otros servicios	100,0	101,9	98,9	104,4	119,0	124,1	110,3	-13,8
T. Actividades hogares como empleadores y productores de bienes y servicios uso propio	100,0	100,6	158,4	156,0	153,8	150,9	145,5	-5,4
U. Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	100,0	107,9	103,4	107,9	112,4	94,4	96,6	2,2

* Ramas de actividad según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Actividades Económicas (CIIU) de la ONU.

Fuente: Elaboración propia a partir del ISTAC (Empleo registrado, varios años).

Tabla 1.11. Evolución del empleo por cuenta propia en Tenerife (2009-2020), por ramas de actividad

Año \ Ramas de actividad	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2020	Diferencia 2020-2019
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	100,0	93,1	95,7	99,5	104,9	108,5	107,1	-1,4
B. Industrias extractivas	100,0	135,8	128,3	128,3	143,4	137,7	167,9	30,2
C. Industria manufacturera	100,0	94,3	93,0	100,3	108,8	120,0	122,1	2,0
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	100,0	107,2	115,5	115,5	130,9	133,0	139,2	6,2
E. Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	100,0	101,9	90,7	88,9	94,0	98,1	96,3	-1,9
F. Construcción	100,0	82,4	71,2	77,5	85,4	99,7	103,6	3,8

PARTE 2. RUSIA-ESPAÑA: COOPERACIÓN MULTILATERAL

Petr P. Yákovlev

RUSIA Y ESPAÑA ANTE LOS CAMBIOS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Para gobernar mejor y afrontar cada vez más complicados problemas económicos del futuro próximo es absolutamente indispensable fortalecer la capacidad prospectiva y la reflexión estratégica. Por ello, las autoridades de la Federación de Rusia y del Reino de España deben conocer y elaborar escenarios globales a largo plazo y determinar el tipo de los desafíos, riesgos y oportunidades emergentes. En otras palabras, los futuros posibles de Rusia y España no se pueden explorar sin una visión mundial, pues en condiciones actuales no basta la perspectiva nacional. A medida que los cambios globales se aceleran, se torna más apremiante levantar la mirada al largo plazo y no conformarse con previsiones a corto plazo.

Los gobiernos y las sociedades en general, deberán aprender y prepararse desde el punto de vista institucional para actuar en condiciones de incertidumbre y cambios acelerados, dado que la economía global genera una enorme cantidad de efectos no esperados y no controlados (acontecimientos conocidos como “**cisnes negros**”)⁵² que fácilmente pueden poner la realidad socio-económica patas arriba a nivel de cada país.

Como se sabe, la economía mundial se mueve a través de ciclos o súper-ciclos que marcan un antes y un después. El 2020, el año del COVID-19, justamente marcó el fin de uno de los ciclos y el comienzo de otro nuevo período de desarrollo económico internacional.

Según varios expertos internacionales, el mundo abandonó la era de la globalización para adentrarse en la así llamada “Era del Desorden” que es un gran desafío para la mayoría absoluta de los países y, según parece, puede perdurar bastante tiempo⁵³. Puede ser alguna exageración, pero es bastante obvio que este nuevo súper-

⁵² Taleb N.N. *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House, 2007.

⁵³ Maestro G.G. *Comienza la “era del desorden”*: las oscuras predicciones del Deutsche Bank para la década de 2020. *La Razón*. Madrid, 10.09.2020.

ciclo es un fenómeno real, y como tal contará con varias tendencias propias que lo diferencian de los demás periodos de la historia económica mundial.

¿Cuáles son las características clave de esta nueva era y qué efectos puede tener el súper-ciclo del desorden para Rusia y España?

El auge de China

En comparación con la gran mayoría de otras épocas históricas, la época actual será el período del crecimiento más dinámico de China, un país que tiene todas las propabilidades de convertirse en la mayor potencia económica del mundo. Es decir, China volverá a ganar peso en la economía global y, según la opinión de los expertos, en pocos años superará a Estados Unidos en cuanto al crecimiento del PIB⁵⁴.

De hecho, este escenario debería provocar el progresivo deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y China, desatar nuevas guerras comerciales, financieras y tecnológicas y acelerar las transformaciones geoeconómicas en el mundo entero. Este cambio supondría un gran reto, tanto para Rusia como para España, aunque los dos países están en situaciones algo diferentes.

Rusia no tiene otro remedio que seguir con la estrategia del “viraje hacia el Este” achicando al mismo tiempo las relaciones económico-comerciales con Europa. Basta decir que el volumen del comercio de bienes ruso-chino en los años 2001-2020 creció diez veces – de 10,7 a más de 107 mil millones de dólares (véase Tabla 2.1). De esta manera China se convirtió para Rusia en el socio comercial número uno, que adelantó a los líderes tradicionales – Alemania y Holanda.

España, en su lugar, no puede ni cortar ni siquiera debilitar sus lazos económico-comerciales con los socios tradicionales de la Unión Europea, pero de todos modos su intercambio comercial con China también creció enormemente y en el mismo periodo de dos décadas aumentó casi 13 veces: de 3,0 hasta 37,9 mil millones de dólares (Tabla 2.1).

⁵⁴ Faes I., De Haro J.L. China acelera su crecimiento y gana posiciones respecto a Estados Unidos. El Economista. Madrid, 1.04.2021.

**Tabla 2.1.El comercio de bienes de China con Rusia y España
(mil millones de dólares)**

Indicador	China – Rusia		China – España	
	2001	2020	2001	2020
Exportaciones	2,7	50,6	2,3	27,5
Importaciones	8,0	57,2	0,7	10,4
Volumen	10,7	107,8	3,0	37,9
Saldo	-5,3	-6,4	+1,6	+17,1

Fuente: ITC. Trade Map. Trade statistics for international business. – <https://www.trademap.org/>

Por lo visto, Madrid, tomando en cuenta el progreso dinámico de la mayor potencia asiática, tendrá que ensanchar aún más la cooperación económica y comercial con Pekín. No por casualidad, el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, en fines de mayo de 2021 mantuvo una conversación telefónica con el presidente de China, Xi Jinping, en la que los dirigentes políticos confirmaron su deseo de seguir impulsando la cooperación entre España y China. De forma especial, los dos líderes han expresado su interés de que ambos países sigan fortaleciendo sus actuales relaciones económicas y comerciales. Como subrayó el presidente español, China, el segundo proveedor mundial de España, es un socio de primer orden⁵⁵.

La intención del Gobierno español de ensanchar los intercambios con la potencia económica mundial número dos es bastante entendible, aunque la situación es más que contradictoria desde el punto de vista de Bruselas que, hablando con toda claridad, no sabe bien “que hacer con el gigante asiático”, es decir, como desarrollar los lazos con Pekín sin perjudicar y debilitar los intereses económico-comerciales de los países europeos. Por un lado, la Unión Europea hace relativamente poco: el 30 de diciembre de 2020 firmó un acuerdo de principio con China sobre inversiones mostrando de esta manera su interés de aumentar los intercambios económico-comerciales y financieros con el gigante asiático⁵⁶.

⁵⁵ Sánchez y Xi Jinping apuestan por el multilateralismo para hacer frente a los desafíos globales. 26 de mayo de 2021. – <https://www.lamoncloa.gob.es/>

⁵⁶ EU-China Comprehensive Agreement. The Agreement in Principle.

30 December 2020. – <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/december/tradoc-159242.pdf>

Por otro lado, Europa y Estados Unidos están dispuestos a retomar su esfuerzo conjunto para hacer frente a la expansión global de China. Sin embargo y a decir verdad, la alianza transatlántica, gracias a la política proteccionista de varios países, tiene sus asperezas. Por ejemplo, la administración Biden, al examinar el estado de cosas actual en el comercio internacional, identificó obstáculos a las exportaciones estadounidenses en 65 socios comerciales, entre ellos España. Al mismo tiempo, las autoridades españolas y de otros miembros de la Unión Europea critican medidas proteccionistas adoptadas por EE UU⁵⁷. Aún más, en los tiempos de Trump algunos expertos españoles razonaron que la guerra comercial desatada por Washington empujaba a Madrid hacia Pekín.

Resulta lo siguiente: el comercio internacional es una materia muy delicada, parece a un montaje hecho con fichas de dominó. En caso de empujar la primera ficha, van cayendo todas las piezas una detrás de otra.

En lo que se refiere a España y China, en su comercio bilateral podemos visualizar tres tendencias simultaneas. En primer término, el viraje de China hacia otros países, entre ellos España, para desarrollar y diversificar sus lazos comerciales frente al conflicto con Estados Unidos. Al mismo tiempo, las tarifas de importación que Washington ha puesto a ciertos bienes españoles llevan a la pérdida de potencial competitivo de estos. Y por fin, el número importante de empresas hispanas podrían aprovechar los aranceles que las autoridades chinas impusieron a los productos norteamericanos y así entrar en el enorme mercado asiático. No por casualidad el asesor del Club de Exportadores Ramón Gascón subrayó: “Mejor con China. No tenemos una guerra con ellos”. Esta idea la confirmó el director general de la bodega Protos Carlos Villar: “En China no hay estos problemas arancelarios ni el cambio en las reglas del juego que estamos viendo en EE UU”⁵⁸.

Es decir, frente a las tendencias en el comercio global España tendrá que hacer serias correcciones en su política económica exterior post-COVID-19, tomando en consideración un sinfín de factores. Honestamente, la tarea de esta magnitud no es nada fácil.

⁵⁷ De Haro J.L. EEUU identifica obstáculos a sus exportaciones en 65 socios comerciales, entre ellos España. El Economista. Madrid, 1.04.2021.

⁵⁸ La Guerra comercial empuja a España hacia China. Cinco Días. Madrid, 24.12.2019.

Rusia, por su parte, enfrenta a un desafío igual de complicado: seguir con la estrategia del “viraje hacia el Este” y al mismo tiempo ensanchar el abanico de opciones y buscar nuevos mercados.

Presente y futuro de España en Europa

La década corriente será decisiva para la Unión Europea en muchos aspectos. La cuestión clave es la siguiente: fragmentación o la unión real. En el caso europeo el desorden resulta inevitable y los enfrentamientos son el pan de cada día en el Viejo Continente.

Al mismo tiempo, la pandemia, al provocar la coronacrisis, de forma simultánea ha creado un nuevo impulso para una mayor integración regional. La gran pregunta es si España podrá aprovechar este fenómeno, reiniciar su economía y avanzar hacia una senda de crecimiento sostenible y dinámico, ¿o seguirá sumida en el estancamiento económico y la agitación política? La preocupación sobre si este último escenario gane peso es, lamentablemente, bastante factible.

Para España, a nuestro modo de ver, el problema principal en el contexto europeo es la incertidumbre que rodea a las perspectivas del desarrollo económico en la zona euro a corto y a medio plazo. Es un hecho que los analistas del Banco Central Europeo constatan las nuevas caídas en la recesión técnica y aplazan el repunte económico. Los directivos del Banco se ponen especialmente sombríos con la perspectiva de que sin las ayudas masivas financieras se derrumbe el castillo de naipes de la economía real de los países-miembros y termine afectando el sector bancario, complicando aún más la situación macroeconómica⁵⁹.

No hay dudas de la dependencia que España mantiene de la Unión Europea y del Banco Central Europeo. Hagamos la siguiente pregunta: ¿Qué sería de la economía española durante la crisis de COVID-19 sin el apoyo europeo y el auxilio financiero del Banco?

Vale destacar que desde que empezó la pandemia en marzo de 2020 y hasta finales de marzo de 2021 (es decir, durante un poco más de un año), el Banco ha adquirido deuda soberana de España por importe de más de 104 mil millones de euros. Esta fuerte inyección financiera fue fundamental para sostener las comprometidas cuentas públicas hispanas. La ayuda del Banco Central Europeo es como un chorro de esperanza para las

⁵⁹ European Central Bank. Economic and monetary developments. Overview. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202102.en.html>

autoridades españolas porque a lo largo de últimos quince años el gasto público creció el 75% mientras que el Producto Interior Bruto – solo el 30%⁶⁰.

Otra fuente de esperanza es el Plan de Reconstrucción y Resiliencia aprobado por la Comisión Europea con fines de apoyar los países miembros de la Unión Europea a sobrepasar las consecuencias económico-sociales de la coronacrisis y dar un impulso al desarrollo sostenible. En lo que se refiere a España, la iniciativa de Bruselas supone para Madrid la recepción de unos 140 mil millones de euros en transferencias y créditos en el periodo 2021-2026. El plan, en palabras de Pedro Sánchez, es “el más ambicioso de la reciente historia económica de España” y la mayor oportunidad para la nación española desde la entrada en la Unión Europea en 1986⁶¹.

De acuerdo con las directrices europeas, las medidas que recoge el plan establecen cuatro ejes de transformación estructural: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género.

Tomando en cuenta la magnitud y la complejidad de la tarea, el plan representa un proyecto nacional para las próximas décadas y para varias generaciones de españoles.

La trampa de la deuda y el fantasma de la inflación

Hay evidencias claras de que una combinación de niveles de deuda cada vez más altos (España es un ejemplo clásico) y un sistema de moneda fiduciaria es un coctel que fomenta los shocks económicos y genera las crisis financieras. A nuestro modo de ver, queda bastante obvio que más incertidumbre, desorden y caos en los mercados financieros internacionales será algo habitual del panorama macroeconómico global que viene.

Para España el problema de la deuda soberana en los últimos años es uno de los más espinosos porque el Reino se encuentra entre los países más endeudados de la Unión Europea con el nivel de endeudamiento mucho más alto que el medio de UE y la zona del euro (véase Tabla 2.2).

⁶⁰ Gay de Liébana J.M. ¡Suerte de Europa! El Economista, 15.04.2021.

⁶¹ Pedro Sánchez: “El Plan de Recuperación es el plan económico más ambicioso de la historia reciente de España”. 13 de abril de 2021. – <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/>

**Tabla 2.2. La dinámica de la deuda pública
(% del Producto Interno Bruto)**

Países	2017	2018	2019	2020
Unión Europea	81,5	79,5	77,5	90,7
Zona del euro	87,2	85,7	83,9	98,0
España	98,6	97,4	95,5	120,0

Fuente: Eurostat. Government finance statistics. –
<https://eu.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>

En el periodo 2004-2020 el volumen de la deuda aumentó casi 3,5 veces: de 390 mil millones de euros (45% del Producto Interior Bruto) hasta 346 mil millones o 120% del Producto Interno Bruto. En 2004 la deuda per cápita fue 9 mil euros y ahora es más de 28 mil euros⁶².

España nunca ha tenido este nivel de endeudamiento y no se puede ignorar que el volumen tan elevado de la deuda produce efectos negativos sobre la economía nacional. Por ejemplo, incrementa el coste de financiación y limita las capacidades de maniobra presupuestaria. Además, el servicio de la deuda cada vez más y más costoso resulta ser una especie de hemorragia que desangra la economía española. Se trata de decenas de billones de euros. En lugar de invertir este dineral en la producción e innovaciones, los montos se dirigen a los tenedores de la deuda prácticamente impagable.

En cierto sentido, la deuda soberana parece un refugio de los problemas económico-sociales no resueltos. Resta decir que su aumento continuo es una tendencia alarmante.

Al mismo tiempo, el impacto negativo de la pandemia del COVID-19 hace mucho más difícil para las autoridades financieras (en caso de Rusia es el Banco Central) mantener la inflación dentro de los objetivos establecidos, que en caso de Rusia es alrededor del 4%, mientras que en los países desarrollados el porcentaje se torna al 2%. Junto a ello, las fuerzas inflacionistas son demasiado grandes. Según nuestro punto de vista, globalmente entramos en el período difícil en el que la inflación pasará más tiempo fuera del objetivo. Creemos que este flagelo tradicional de las economías en desarrollo dominará a medida que avance la década en curso, trayendo desorden en relación con la estabilidad relativa vivida en la era de la globalización.

⁶² Deuda Pública de España. –
<https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana>

Aún más, lo que podemos tener en Rusia y España (sin mencionar muchos otros países) en los próximos años son economías con crecimiento débil y una inflación en aumento. En la década de los 1970 este fenómeno se llamaba “estanflación”, es decir, estancamiento económico con subida de precios. Según la opinión de varios expertos, ahora, otra vez, este escenario puede repetirse⁶³.

Hay un sinfín de razones de esperar que en Rusia la estanflación es casi inevitable, lo que obliga al gobierno de uno u otro modo controlar la subida de precios de algunos productos alimenticios de primera necesidad. Como muestran muchos ejemplos, este tipo de política económica, aunque comprensible, es una mina de acción retardada.

Una desigualdad creciente y la cuestión generacional

El COVID-19 resultó ser un propulsor de la desigualdad social a escala mundial. Sin lugar a dudas, los trabajadores con empleos más precarios (sobre todo en las ramas económicas con menor valor agregado del sector de servicios) sufrirán con máxima intensidad los efectos y las consecuencias de la pandemia. Mientras tanto, los empleos altamente renumerados están soportando mejor la crisis.

El problema es que, tanto en Rusia como en España, la gran parte de la población económicamente activa trabaja en los sectores de relativamente bajos salarios.

La situación con la desigualdad y la pobreza masiva es especialmente dura en Rusia, tanto desde el punto de vista social como macroeconómico. Cuesta imaginar, pero el año 2021 el mínimo vital per cápita establecido por el mismísimo gobierno ruso es de 11.653 rublos mensuales o más o menos 130 euros según el tipo de cambio oficial⁶⁴. Este ingreso se considera ser la línea de la pobreza, aunque sería más justo hablar de la miseria. Para el colmo, alrededor de 20 millones de ciudadanos rusos viven (o mejor decir tratan de sobrevivir) con ingresos que no alcanzan el nivel del mínimo vital. Es decir, se trata de la pobreza extrema que abarca más del 13% de la población de Rusia y su número aumentó en los tiempos de COVID-

⁶³ Schettino M. Estanflación, otra vez. El Financiero. México, 6.04.2021.

⁶⁴ Правительство установило величину прожиточного минимума на 2021 год. 9 января 2021 [Pravitel'stvo ustanovilo velichinu prozhitochnogo minimuma na 2021 god. 9 yanvarya 2021]. www.government.ru/news/41287/

19. Son cifras que cantan y dramas personales que no se pueden justificar con efectos de la pandemia.

Dejando al lado el sentido social y humano de dicha condición vergonzosa para un país de enorme riqueza natural y una elevada cantidad de multimillonarios, cuyo número creció aún más durante la pandemia hasta 117 personas (más que en Francia, Suiza y España juntas), vale subrayar el aspecto negativo macroeconómico de la situación descrita. Resulta que los bajos salarios de la mayoría de los rusos económicamente activos y la numerosa gente que vive por debajo de la línea de la pobreza son obstáculos para el desarrollo de mercados internos. Sin resolver este gravísimo problema no se puede asegurar un crecimiento económico dinámico, sostenible y duradero.

La posición de España en tiempos de pandemia también resultó muy complicada. Aquí uno de los retos principales es el alto nivel del desempleo que amenaza, incluso, con un estallido social. Según la opinión de economistas españoles (críticos del gobierno), más allá de los datos oficiales que para abril de 2021 superaron los 4 millones de parados, la situación real fue mucho peor y la cantidad verdadera de la gente sin trabajo equivalía a casi 7 millones o más del 28% de la población activa⁶⁵.

A su vez, el COVID-19 benefició a las empresas tecnológicas y farmacéuticas, disparando a las nubes la riqueza de sus dueños y de este modo haciendo la desigualdad social todavía más intolerable. No por casualidad se está llevando a cabo un esfuerzo coordinado a nivel mundial para la creación de un así llamado impuesto digital para gravar los ingresos astronómicos de estas corporaciones transnacionales⁶⁶.

El problema de la desigualdad está vinculado a otro asunto sumamente preocupante: la cada vez más amplia brecha intergeneracional. Es un fenómeno mundial con particularidades nacionales. Por un lado, aquellos en Rusia y España que entraron en el mercado laboral durante últimos quince años ya han experimentado las dos crisis más grandes desde la Gran Depresión: la crisis de 2008-2009 y la coronacrisis de 2020.

Esta gente heredará los problemas acumulados y tendrá que responder a los nuevos desafíos durante el período del desorden

⁶⁵ Triper J.M. La bomba del paro y el estallido social. El Economista, 5.04.2021.

⁶⁶ Bunn D., Asen E., Enache C. Digital Taxation Around the World. – <https://files.taxfoundation.org>

global. Por otro lado, están jubilándose personas en números cada vez mayores. El pago correspondiente a las jubilaciones y pensiones dignas ya ahora presenta como un dolor de cabeza para las autoridades financieras, de este modo ocasionando un conflicto de generaciones.

En Rusia el gobierno trata de resolver el problema de manera muy simple en su cinismo: pagando las jubilaciones mínimas y aumentando la edad de jubilarse. Basta decir que para el 1 de enero de 2021 la pensión media se situaba en torno a 15.744 rublos (unos 175 euros)⁶⁷.

En España (en el distinto contexto político) parece que la situación por ahora no tiene salida aceptable y realista. Los datos de finales de marzo de 2021 del Banco de España detallan que la Seguridad Social arrastra una deuda de 85 billones de euros (55% más que hace un año). A esto se ha llegado, sobre todo, a consecuencia de los préstamos por parte del gobierno con fines de compensar los déficits crecientes del sistema de pensiones a partir de 2011⁶⁸. Pero las perspectivas son todavía más preocupantes. Desde 2025 la Seguridad Social tendrá que afrontar una fuerte subida de gastos en pensiones generada por el inicio de las jubilaciones de la generación más numerosa – los españoles nacidos en la década de 1960 (el famoso efecto de *baby boom*).

De hecho, en el caso de los sistemas de pensiones, tanto en Rusia como en España, la realidad actual ya es tozuda y el futuro traerá más problemas sin soluciones fáciles.

El debate climático y la revolución tecnológica

El cambio climático y la degradación del medio ambiente son, sin lugar a dudas, una amenaza existencial a la que se enfrenta toda la humanidad. Por eso el debate internacional sobre estos grandes temas es sumamente importante y actual.

En realidad, el debate climático representa una especie del conflicto económico. ¿Por qué? Porque, según nuestro juicio, este debate se produce entre los que defienden todo aquello que proteja el medioambiente (por ejemplo, unos impuestos especiales y reglas de

⁶⁷ В Минтруда назвали средний размер пенсии в России. [V Mintruda nazvali srednij razmer pensii v Rossii]. <https://www.rbc.ru>

⁶⁸ Banco de España. Nota de prensa estadística. Madrid, 31 de marzo de 2021. <https://www.bde.es>

protección de naturaleza estrictas), frente a los que priorizan un mayor crecimiento económico.

A decir verdad, Rusia y España (por razones algo diferentes) no están en la vanguardia de los defensores del medioambiente, pero en el futuro cercano tendrán que tomar más medidas al respecto con inevitables gastos adicionales cada año mayores.

Para superar estos retos, nuestros países necesitan unas renovadas estrategias de crecimiento socioeconómico que pueden transformar los sistemas económicos vigentes ruso y español en sistemas mucho más modernos, eficientes en el uso de los recursos naturales y con mecanismos productivos altamente competitivos a escala global.

En caso de España, para Madrid oficial la hoja de ruta obligatoria es el Pacto Verde Europeo que pretende dotar a la Unión Europea de una economía sostenible⁶⁹. Pero la realización de este objetivo exige transformar los retos climáticos en oportunidades económicas, antes que nada, impulsar un uso eficiente y racional de los recursos mediante la transición a una economía limpia y circular. Conforme con los planes de la Unión Europea, España aspira ser climáticamente neutra en 2050⁷⁰.

¿Qué significa esta transformación en términos geoeconómicos?

Antes que nada, la reestructuración del sector energético con énfasis en energías renovables y desarrollo del sistema energético verde. Según la opinión bastante divulgada, la energía verde es la energía del futuro y asumirá la importancia de los combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas natural) a medio plazo. En cierto sentido, la transición energética hacia un modelo innovador será el campo de batalla entre diferentes países del mundo. Y el resultado de esta batalla climática y energética determinará quién lidera la economía global⁷¹.

Con la transición energética mundial, Rusia, como uno de los mayores productores y exportadores de hidrocarburos del mundo, puede encontrarse en una posición difícil. Parece inevitable que la producción y comercio internacional de petróleo y de gas se reduzcan

⁶⁹ Comisión Europea. Un Pacto Verde Europeo. – <https://ec.europa.eu/info>

⁷⁰ Teresa Ribera transmite a empresas y mundo académico los avances en la gestión del Plan de Recuperación. 7 de abril de 2021. <https://www.lamoncloa.gob.es/>

⁷¹ Granados O. La batalla climática determinará quién lidera la economía mundial. El País. Madrid, 27.03.2021.

gradualmente y que estarán desarrollándose nuevos tipos de fuentes de energía, en particular el así llamado hidrógeno "verde"⁷². El inicio de su producción y exportación es uno de los principales retos estratégicos para la economía rusa a medio plazo.

Otros grandes desafíos para Rusia y España se encuentran en un área más amplia de tecnología avanzada.

Estamos en medio de las transformaciones tecnológicas asombrosas. Los avances en la ciencia y en la tecnología impactan en todas las facetas de la vida de la sociedad humana. Hay que esperar importantes consecuencias en todos los mercados: de materia prima, de servicios, de finanzas. Se produce un rápido cambio tecnológico que es global, pero con grandes ganadores y perdedores entre los países.

El mayor desafío para Rusia y para España es formar parte del grupo de ganadores. A decir la verdad, es una tarea nada fácil tomando en cuenta el nivel relativamente bajo de las inversiones en la ciencia y tecnologías (I + D) en ambos países.

Nuestros países han llegado tarde a la revolución tecnológica de este siglo. Gracias a Dios, ya estamos inmersos en la economía digital, pero no en posiciones de liderazgo. Seguimos el camino que marcan los líderes, lo que supone ir varios pasos por detrás y menor competitividad para nuestras economías. Es decir, sufrimos el efecto de cierta vulnerabilidad tecnológica⁷³.

La salida de esta situación pasa, antes que nada, por las políticas de los respectivos gobiernos que deben respaldar los sectores tecnológicos nacionales con mucho mayores inversiones y incentivos fiscales correspondientes. La humanidad no inventó otro método de asegurar un liderazgo científico tecnológico.

* * *

Estas, a nuestro modo de ver, son las transformaciones globales (por supuesto, no todas) que ya están impactando y seguirán haciéndolo con más fuerza en los casos de Rusia y de España.

Como vemos, el ritmo de cambios a escala mundial es extremadamente rápido en comparación con los períodos anteriores de la historia humana. En todo caso, estas líneas no tienen por

⁷² Россия начнет выпускать «зеленый» водород // Коммерсантъ [Rossiya nachnet vypuskat' «zelenyj» vodorod // Kommersant, 22.01.2021].

⁷³ Jiménez M. Europa se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad tecnológica...qué hacer. Cinco Días, 19.04.2021.

objetivo ofrecer una imagen inalterable del mundo venidero, sí que hay una cosa sobre el futuro de Rusia y España (y del mundo entero) que se puede anticipar de entrada sin temor a equivocarse, y es que el futuro será bastante diferente del presente que conocemos, y diferente de maneras que nos resultan difíciles de prever.

Pensamos que las economías rusa y española no se puede destruir: son demasiado grandes, diversificadas y tienen sectores altamente desarrollados. Pero tampoco se puede ponerlas en marcha acelerada a corto plazo porque ambas sufren numerosos problemas estructurales, institucionales y tecnológicos de gran calado.

Gracias a la coronacrisis, la economía global está en un punto de inflexión. La crisis, sin lugar a dudas, es un problema y una amenaza, pero también es un estímulo para repensar las estrategias del crecimiento. De esta manera la historia da a los rusos y a los españoles una oportunidad para llevar a cabo programas innovadores de transformación económica.

**INCERTIDUMBRE DE POLÍTICA ECONÓMICA:
ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE
LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LA RUSA**

La incertidumbre es una característica innata en cualquier economía. Desde una perspectiva microeconómica, como apunta Knight⁷⁴, la principal función de cualquier empresario es la asunción de riesgos: anticipar el coste de los inputs (p. ej., los salarios de sus empleados) antes de conocer con certeza el rendimiento económico de la empresa. Mientras los demás actores saben de antemano su remuneración, la del empresario es una renta residual cuyo importe no se puede conocer con certeza anticipadamente dada la incertidumbre propia de la actividad de un negocio.

Esta incertidumbre se deriva, entre otras razones, del hecho de que los bienes se producen para satisfacer necesidades de los consumidores, las cuales pueden cambiar de forma súbita, pero fabricar bienes requiere tiempo, de modo que llegado el momento en que el producto se comercializa, puede que no se adecúe ya a los requerimientos de los consumidores, es decir, que la demanda difiera de las previsiones iniciales del empresario. El resultado económico de la producción puede, por tanto, variar en función de cambios en las condiciones del mercado.

Bajo un punto de vista macroeconómico, aun reconociendo que la incertidumbre es un rasgo inevitable en el proceso económico, debemos preguntarnos hasta qué punto debería tratar de paliarse. En este sentido, autores como Mishkin y Minsky proporcionan argumentos en pro de la actuación por parte de los *policymakers*. En cuanto a Mishkin⁷⁵, establece la necesidad de controlar los riesgos

⁷⁴ Knight, F. Risk, Uncertainty and Profit. Boston: Hart, Schaffner & Marx, 1921. Traducción española (Riesgo, incertidumbre y beneficio) en Madrid: Aguilar, 1947.

⁷⁵ Mishkin, F. S. The household balance sheet and the Great Depression. *Journal of Economic History*, 38 (diciembre), 1978, pp. 918-937; Understanding financial crises: A developing country perspective. En Michael Bruno y Boris Pleskovic, eds., Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo 1996. Washington: Banco Mundial, 1995, pp. 29-62; Inflation targeting: A new framework for monetary policy?

financieros como parte básica de una buena política económica, ya que las fricciones financieras provocan destacables recesiones económicas. Este autor ha adquirido una mayor relevancia después de la crisis de 2008, pues destaca la fragilidad de las economías capitalistas cuando experimentan procesos de inflación o de deflación por sobreendeudamiento potencialmente peligrosos.

Por su parte, Minsky⁷⁶ señalaba que, en periodos expansivos, la financiación del gasto de inversión en las economías capitalistas da lugar a un endeudamiento que incrementa hasta tal nivel el pasivo de empresas, hogares e instituciones financieras que impide a veces que puedan afrontar sus compromisos de pago por falta de liquidez. Dichos episodios históricos suponen una evidencia contraria a los preceptos clásicos de Smith o Walras, que conciben la economía como un sistema estable en constante búsqueda del equilibrio⁷⁷.

Tal como apuntan Bernanke y Gertler⁷⁸, las crisis económicas y sus simultáneos desplomes bursátiles acaban afectando negativamente a la financiación de las empresas, en especial las pequeñas y medianas empresas (pymes), pues las restricciones de acceso al crédito les afectan en mayor medida.

Desde la década de 1980 se han producido múltiples recesiones económicas cada vez más intensas, imprevistas y costosas. Esa marcada tendencia a la inestabilidad ha hecho que se haya equiparado la globalización contemporánea con una economía política de incertidumbre que genera ubicua inseguridad⁷⁹.

La preocupación por la incertidumbre política se ha intensificado a raíz de la crisis financiera mundial, las crisis en la zona euro y las

Journal of Economic Perspectives, 11(2), 1997, pp. 97-116; Inflation targeting in emerging-market countries. American Economic Review, 90(2), 2000, pp. 105-109; The Role of Output Stabilization in the Conduct of Monetary Policy. NBER Working Papers n° 9291, 2002.

⁷⁶ Minsky, H. P. Money Market Prospects: 1964. Archivo 438. https://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/438/

⁷⁷ Minsky, H. P. The Financial Instability Hypothesis. The Jerome Levy Economics Institute, Working Paper n° 74, 1992.

⁷⁸ Bernanke, B. y Gertler, M. Agency costs, net worth, and business fluctuations. American Economic Review, 79(1), 1989, pp. 14-31.

⁷⁹ Costas, A. y Arias, X. C. La nueva piel del capitalismo. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2016.

disputas políticas en EE UU⁸⁰. Prueba de ello son diversas publicaciones del Comité Federal de Mercado Abierto⁸¹ y del FMI⁸² que revelan que la incertidumbre sobre las políticas fiscales, monetarias y regulatorias de EE UU y Europa contribuyó a un pronunciado declive económico en los años posteriores a la crisis financiera de 2008, así como a una lenta recuperación económica. El estallido de la pandemia del COVID-19 en 2020 ha complicado más la situación.

La incertidumbre en la política económica afecta a los diferentes agentes, pues Baker *et. al.* ponen de manifiesto, tanto en el ámbito norteamericano como en el europeo, la relación inversa de la incertidumbre de la política económica con los precios de las acciones de las empresas, la inversión, la producción y el empleo.

De aquí, surge el interés por analizar la relación entre la incertidumbre de política económica y las cotizaciones bursátiles. Dicha incertidumbre ha sido el principal determinante de la dinámica bursátil europea en las dos últimas décadas⁸³.

En este capítulo, analizaremos la incertidumbre de política económica para el caso de España y de Rusia, comparando ambas economías y su situación relativa respecto a otros países. Asimismo, se tratará de aproximar el impacto de dicha incertidumbre sobre sus respectivos mercados bursátiles. Nuestro análisis, que abarca el período 2001-2020, es de carácter exploratorio, usando Estadística Descriptiva y Análisis Clúster Jerárquico.

⁸⁰ Baker, S. R., Bloom, N. y Davis, S. J. Measuring economic policy uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 2016, pp. 1593-1636.

⁸¹ Meeting December 2009.

<http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomcminutes20091216.htm>

⁸² World Economic Outlook: Coping with high debt and sluggish growth. Washington: IMF Press, 2012. World Economic Outlook: Hopes, realities, risks. Washington: IMF Press, 2013.

⁸³ CaixaBank Research. Incertidumbre y mercado bursátil. IM09, septiembre 2016, p. 9. <http://www.caixabankresearch.com>

Índice de Incertidumbre de Política Económica [EPU (Economic Policy Uncertainty Index)]

Emplearemos el índice de Incertidumbre de Política Económica (en adelante EPU), creado por Baker *et al.* en 2016, que, como su propio nombre indica, mide la incertidumbre relacionada con las políticas económicas implementadas⁸⁴. Su relevancia deriva de los efectos que tiene la política económica en las bolsas mundiales: la incertidumbre derivada de medidas, noticias y artículos sobre política económica puede producir movimientos pronunciados en las primas de riesgo y por ende en los índices bursátiles.

El EPU se incardina en un contexto de creciente empleo de métodos de búsqueda de texto para confeccionar índices utilizando archivos de periódicos (p. ej., Alexopoulos y Cohen⁸⁵). Las búsquedas en periódicos pueden dar lugar a útiles indicadores sustitutivos de las condiciones económicas y de política que se remontan a varios decenios, lo que podría ser especialmente valioso en países con menos fuentes de datos.

El índice para el caso de España, elaborado por Ghirelli *et al.*⁸⁶, está constituido a partir de la información de 7 periódicos: 4 de ellos generalistas (*ABC*, *El Mundo*, *El País* y *La Vanguardia*) y 3 económicos (*Cinco Días*, *El Economista* y *Expansión*).

En cuanto a Rusia, el índice, creado por Baker *et al.*, está construido a partir de información del periódico *Kommersant*, centrado en la economía y la política.

Una vez descritos ambos índices, a continuación analizaremos su evolución entre 2001 y 2020, con datos mensuales.

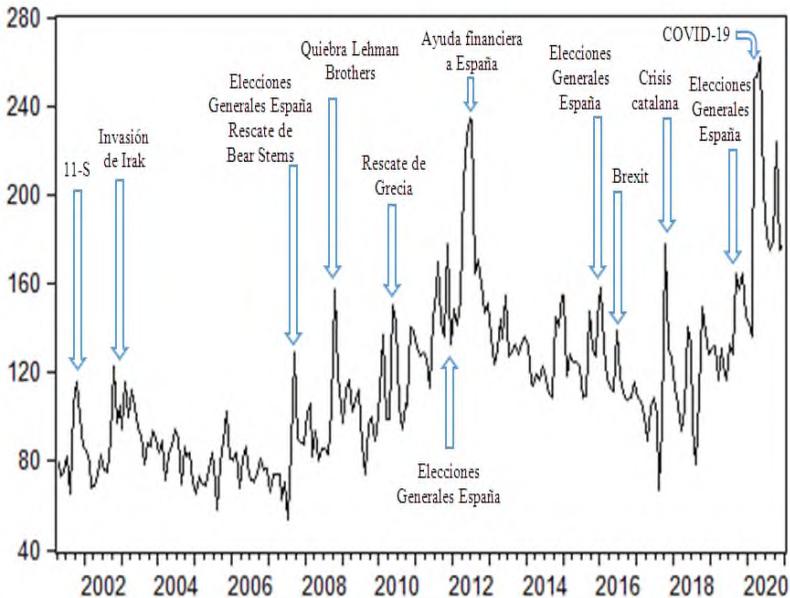
Caso español. La Figura 2.1. muestra la evolución del índice EPU español. A continuación, se comentan los picos más significativos observados en la misma.

⁸⁴ Existen otras medidas de incertidumbre, que no abordaremos aquí, como son la de incertidumbre en los mercados financieros [VIX (Chicago Board Options Exchange Market Volatility Index)] o la de incertidumbre derivada de riesgos geopolíticos [GPR (Geopolitical Risk Index)].

⁸⁵ Alexopoulos, M. y Cohen, J. The power of print: Uncertainty shocks, markets, and the economy. *International Review of Economics & Finance*, 40(C), 2015, pp. 8-28.

⁸⁶ Ghirelli, C., Pérez, J. J. y Urtasun, A. A new economic policy uncertainty index for Spain. *Economic Letters*, 182, 2019, pp. 64-67.

Figura 2.1. Evolución del EPU español (2001-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de http://www.policyuncertainty.com/spain_GPU.html

El primero fue debido a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE UU, en los cuales terroristas suicidas de la red yihadista Al Qaeda secuestraron varios aviones comerciales y los estrellaron contra diversos objetivos, destruyendo las Torres Gemelas de Nueva York (World Trade Center) y ocasionando graves daños en el Pentágono. Murieron casi 3 mil personas, más de 25 mil fueron heridas y se produjeron pérdidas económicas de más de 100 mil millones de dólares.

El siguiente repunte corresponde a la invasión de Irak en marzo de 2003 por una coalición de países, encabezados por EE UU, bajo el pretexto de una supuesta posesión por parte de Irak de armas de destrucción masiva y de mantener vínculos con Al Qaeda. Esta invasión marcó el inicio de la guerra de Irak, que finalizaría en diciembre de 2011, durante la cual se derrocó al presidente Sadam Husein, quien fue ejecutado en diciembre de 2006.

En marzo de 2008, suceden 2 hechos significativos. Por una parte, nos referimos a las elecciones generales realizadas en España,

en las que venció el Partido Socialista (PSOE), con casi un 44% de votos frente al Partido Popular (PP), que logró cerca de un 40% de votos. Por otra parte, está el rescate del banco de inversiones norteamericano Bear Stearns, el cual había efectuado titulizaciones emitiendo una importante cantidad de valores respaldados por hipotecas. A medida que las pérdidas de los inversores comenzaron a crecer en este tipo de mercados en 2006 y 2007, dicho banco continuó, no obstante, aumentando su exposición a ellos, que fueron clave en el desarrollo de la crisis de las hipotecas *subprime*. En marzo de 2008, la Reserva Federal de Nueva York facilitó un préstamo de emergencia para intentar evitar un colapso súbito de la entidad. Sin embargo, ésta no pudo ser salvada y fue vendida a JP Morgan Chase por 10 \$ por acción, un precio muy por debajo de su precio precrisis (133,20 \$), pero no tan pequeño como el de 2 \$ por acción pactado originalmente por Bear Stearns y JP Morgan Chase⁸⁷.

El siguiente pico se observa en septiembre del 2008, cuando Lehman Brothers se declara en quiebra, después de ser el cuarto mayor banco de inversión de EE UU. Ello ocasionó grandes pérdidas en el mercado de valores y la devaluación de sus activos por las principales agencias de calificación de riesgos. Esta situación está fuertemente ligada a la recesión global de 2008, pues en un mercado expansivo a nivel mundial, la crisis financiera propiciada por la desconfianza crediticia por la venta de las titulizaciones de las hipotecas basura (*subprime*) supuso un contagio a una gran parte de países.

Por otra parte, en abril de 2010, en medio de fuertes caídas de las principales bolsas europeas desencadenadas por la crisis financiera internacional, la deuda griega fue valorada por una agencia de *rating* en el nivel de títulos especulativos, dejando al país sin acceso a los mercados para poder financiarse. Grecia se convirtió en el primer país en la eurozona en recibir un plan de ayuda internacional, por valor de 110 mil millones de euros, prestados por 14 estados miembros de la eurozona representados por la Comisión Europea, el BCE y el FMI, que conforman la Troika.

En noviembre de 2011, se celebraron nuevas elecciones generales en España, en las cuales ganó el PP, que obtuvo en el Congreso una considerable mayoría absoluta con un 44,63% de los votos frente al PSOE, el cual logró un 28,76%.

⁸⁷ Ross A. JP Morgan Pays \$2 a Share for Bear Stearns. The New York Times, 17.03.2008.

Pero, sin duda, uno de los mayores picos (de hecho, el segundo, tras el determinado por la pandemia del COVID-19) corresponde a la ayuda financiera solicitada por España a la UE y concedida en junio de 2012. Se trata del “MoU” (*Memorandum of Understanding*), una línea de crédito de hasta 100 mil millones de euros de ayuda directa al sistema bancario para paliar los desequilibrios derivados de la burbuja inmobiliaria.

Posteriormente, se registra un nuevo repunte ante las nuevas elecciones generales de junio de 2016, donde triunfó el PP, que consiguió mayoría simple, aproximadamente la tercera parte de los votos. El segundo partido más apoyado fue el PSOE, el cual obtuvo casi el 23% de los votos (su peor resultado en la actual democracia, que comenzó en 1977).

Otro de los hechos que incrementó la incertidumbre de política económica fue el Brexit, o salida de Reino Unido de la UE, tras un referéndum celebrado en dicho país en junio de 2016 en el que en torno a un 52% de los votantes apoyó abandonar la UE. Este plebiscito da inicio a un proceso que concluye con la salida de Gran Bretaña de la UE en febrero de 2020.

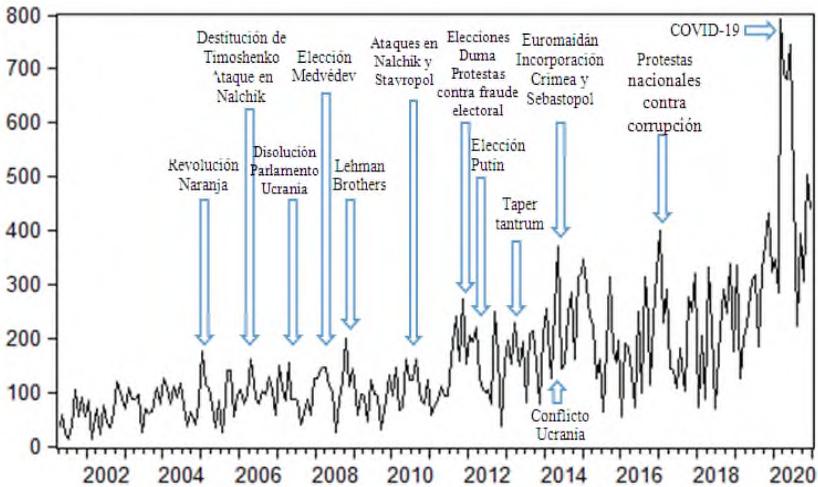
Un nuevo repunte se produce en otoño de 2017. El 1 de octubre el gobierno catalán (*Generalitat*) decidió realizar un referendo independentista, que fue prohibido por el Ejecutivo español. Las semanas previas fueron de mucha tensión. Finalmente, el referendo se realizó, ganando muy mayoritariamente (90% de votos) la opción del sí a la independencia. Sin embargo, dichos resultados fueron ampliamente cuestionados, por las irregularidades detectadas. El 10 de octubre el entonces presidente de la Generalitat Carles Puigdemont declaró la independencia de Cataluña, pero pidió suspender durante varias semanas los efectos de esa declaración "para emprender un diálogo para llegar a una solución acordada". Al día siguiente, el gobierno central le requirió que aclarara si efectivamente había declarado la independencia, como paso previo a la intervención estatal de la autonomía según el art. 155 de la Constitución. La respuesta de Puigdemont no fue aclaratoria, por lo que se iniciaron los trámites de la aplicación de dicho artículo que implica el cese del ejecutivo autonómico y la asunción de sus funciones por el gobierno central, el control del Parlamento catalán, de la policía autonómica y de los medios de comunicación públicos y la promoción de las elecciones autonómicas en el plazo máximo de 6 meses.

En noviembre de 2019 tienen lugar las últimas elecciones generales celebradas hasta la fecha en España. En ellas, obtuvo la victoria el PSOE, con un 28% de votos. El PP ocupó el segundo puesto, con alrededor de la quinta parte. Lejos de la mayoría absoluta, el partido socialista constituyó el primer gobierno de coalición desde la Segunda República, conformado por miembros del PSOE, Unidas Podemos y otros partidos afines a esta última fuerza política.

Por último, el punto máximo de la serie temporal analizada se produce con la propagación del coronavirus SARS-Cov-2 a nivel global, que está teniendo efectos devastadores a nivel humano y supondrá un shock sin precedentes para la economía mundial, que se ha sumergido en una acusada recesión. Sin embargo, cuando se retiren las imprescindibles medidas de contención de la pandemia del COVID-19, se espera que la actividad se recupere con celeridad, si los gobiernos de los principales países toman las medidas adecuadas.

Caso ruso. En la Figura 2.2. se muestra la evolución del índice EPU para el caso de Rusia. Observamos a simple vista que la incertidumbre del país tiene una marcada tendencia creciente. Seguidamente, realizaremos el análisis de los picos más representativos.

Figura 2.2. Evolución del EPU ruso (2001-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de http://www.policyuncertainty.com/russia_monthly.html

El primer pico relevante tiene lugar a raíz de la Revolución Naranja en Ucrania, consistente en una serie de protestas (manifestaciones, actos de desobediencia civil, huelgas) y acontecimientos políticos que se sucedieron en dicho país desde noviembre de 2004 hasta enero de 2005, en el contexto de un estancamiento económico y unas elecciones presidenciales con fuertes acusaciones de corrupción, coacción a votantes y fraude electoral.

Le sigue otro hecho significativo, otra vez en Ucrania, la destitución de Yulia Timoshenko (Primera Ministra, una de las principales cabezas de la Revolución Naranja), así como un ataque terrorista en Nalchik (Rusia) por parte de guerrilleros que asaltaron diversos edificios oficiales en la capital de la república rusa Kabardino-Balkaria.

La incertidumbre en Rusia de nuevo se incrementa en abril de 2007, cuando el presidente de Ucrania, Víktor Yúshchenko, disolvió el parlamento y convocó nuevas elecciones, causando una nueva confrontación entre los partidarios del Yushchenko y los de su rival, el Primer Ministro Víktor Yanukovich. El origen de la disolución del parlamento estaba en las continuas fricciones entre el presidente y el poder legislativo, de modo que frecuentemente la oposición boicoteaba las sesiones plenas.

El siguiente pico es a raíz de las elecciones presidenciales de Rusia de marzo de 2008. En este caso, al no poder presentarse de nuevo a las elecciones por haber cumplido el límite de los mandatos consecutivos, Vladímir Putin apoyó la candidatura de Dimitri Medvédev. Aunque oficialmente fue candidato solo del partido Rusia Unida, Medvédev contaba también con el respaldo de otras fuerzas políticas que habían respaldado a Putin. De este modo, el candidato oficialista obtuvo una victoria aplastante (en torno a un 71% de los votos), logrando triunfar en todas las circunscripciones federales del país (algo que ocurría por primera vez). Guennadi Ziugánov, segundo en votos, quedó muy distante (casi un 18% de los sufragios).

En septiembre del año 2008, la quiebra del banco estadounidense Lehman Brothers – ya comentada al analizar el caso de España – dinamitó la economía global y Rusia no se quedó al margen. La crisis financiera propagada en Estados Unidos y Europa provocó un traslado de capitales y Rusia perdió una cantidad considerable de activos, lo que llevó a la disminución del valor de los títulos, que eran clave en la obtención de créditos. La dependencia de los créditos occidentales por parte de empresas rusas, la dificultad de obtención

de nuevos préstamos y la disminución del precio de petróleo fueron los factores principales de la crisis en Rusia.

En el año 2010, ocurrieron diversos ataques terroristas en Rusia. Uno de ellos se produjo en el hipódromo de Nalchik, capital de Kabardino-Balkaria, según se indicó anteriormente. La explosión se registró pocos minutos antes de que ocupara su asiento el presidente de la república, Arsen Kanokov. Otro de los atentados fue el de Stavropol, el cual se produjo en las inmediaciones de un teatro de la localidad.

En diciembre de 2011 se celebraron las elecciones legislativas en la Federación de Rusia. Por primera vez, la Duma (cámara baja) tendría un mandato de 5 años (anteriormente era de cuatro). Las protestas en Rusia de 2011-2013 comenzaron como una respuesta a lo que muchos consideraron un fraude en dichas elecciones legislativas.

En marzo de 2012 se desarrollaron los comicios para elegir al sucesor de Dimitri Medvédev como presidente de Rusia. En esta ocasión el presidente se elegía para un período de 6 años (el mandato anterior era de 4). En el congreso del partido Rusia Unida celebrado en Moscú en septiembre de 2011, Medvédev había propuesto a su antiguo mentor como candidato a la presidencia en 2012, oferta que Putin aceptó. Putin ofreció inmediatamente a Medvédev encabezar las listas de Rusia Unida de cara a las elecciones legislativas de diciembre, propuesta a la que Medvédev accedió.

Otro pico de incertidumbre, de naturaleza ya no política, se debe al denominado "*taper tantrum*" (que se podría traducir como "rabieta de los mercados" o "pánico colectivo"), es decir, el episodio que comenzó cuando la Reserva Federal de los Estados Unidos anunció en mayo de 2013 una posible reducción anticipada de sus compras de bonos (en el marco de una política de flexibilización cuantitativa – *quantitative easing*), lo cual provocó marcadas caídas en los tipos de cambio y en los precios de los bonos y acciones.

En 2013 se produce uno de los mayores repuntes. Esto se debió, por una parte, a Euromaidán, nombre dado a una serie de manifestaciones y disturbios de índole europeísta y nacionalista en Ucrania que en su clímax derrocaron al presidente electo prorruso Víktor Yanukóvich. Estas protestas comenzaron en Kiev la noche del 21 de noviembre de 2013, ya que el día anterior el gobierno ucraniano había suspendido la firma del Acuerdo de Asociación y el Acuerdo de Libre Comercio con la UE. Tras la destitución de Yanukóvich, surgió

un conflicto en el sureste de Ucrania, de mayoría rusoparlante, entre algunos prorrusos y opuestos a los eventos ocurridos en Kiev, que reclamaban estrechar sus vínculos con la Federación de Rusia, y los defensores del Euromaidán. Otro factor que impulsó la incertidumbre fue la incorporación de Crimea y la ciudad especial Sebastopol por Rusia. Esta incorporación, no reconocida por Ucrania y considerada ilegal por parte de EE UU y la UE, causó la peor crisis en las relaciones bilaterales EE UU-Rusia desde el final de la Guerra Fría.

En 2017, se produjo otro repunte, por el comienzo en Rusia de una serie de manifestaciones y protestas a nivel nacional contra la corrupción del gobierno, las cuales se prolongarían en el tiempo hasta el año 2018.

Finalmente, al igual que sucedía en el caso español, el punto máximo de la serie temporal analizada se produce con el estallido de la pandemia del COVID-19.

Tabla 2.3. Estadística del EPU en España y Rusia (2001-2020)

	EPU_España	EPU_Rusia
Media	114,7	158,7
Desviación estándar	37,2	121,2
Coef. Variación, %	32,5	76,3
Mínimo	54,2	12,4
Máximo	261,6	793,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de <http://www.policyuncertainty.com>

Una vez estudiados los principales picos en la evolución de la EPU en España y Rusia, para completar nuestro análisis ofrecemos en la Tabla 2.3. alguna estadística descriptiva. Se constata que Rusia presenta un mayor nivel medio de incertidumbre y, sobre todo, muchísima más volatilidad de la misma, que parece ser “explosiva”.

A efectos ilustrativos, puede resultar de interés hacer una comparativa con otros países, para apreciar mejor la situación relativa de España y Rusia. Para ello, partiendo de datos correspondientes al

período 2003-2019, aplicamos un análisis clúster jerárquico⁸⁸ a una muestra de 21 países – incluidos los dos anteriores – de los que se dispone de índice de incertidumbre de política económica (ver Tabla 2.4.). En dicho análisis consideramos la media y la desviación estándar del EPU. En el primer caso (Figura 2.3), la solución óptima es 5 clúster y España se asemeja a Italia, mientras que Rusia lo hace a un grupo formado por Alemania, Corea del Sur y Hong Kong. En cuanto al segundo caso (Figura 2.4), la solución óptima es 6 clústeres y España se empareja con Irlanda, mientras que Rusia no lo hace con nadie.

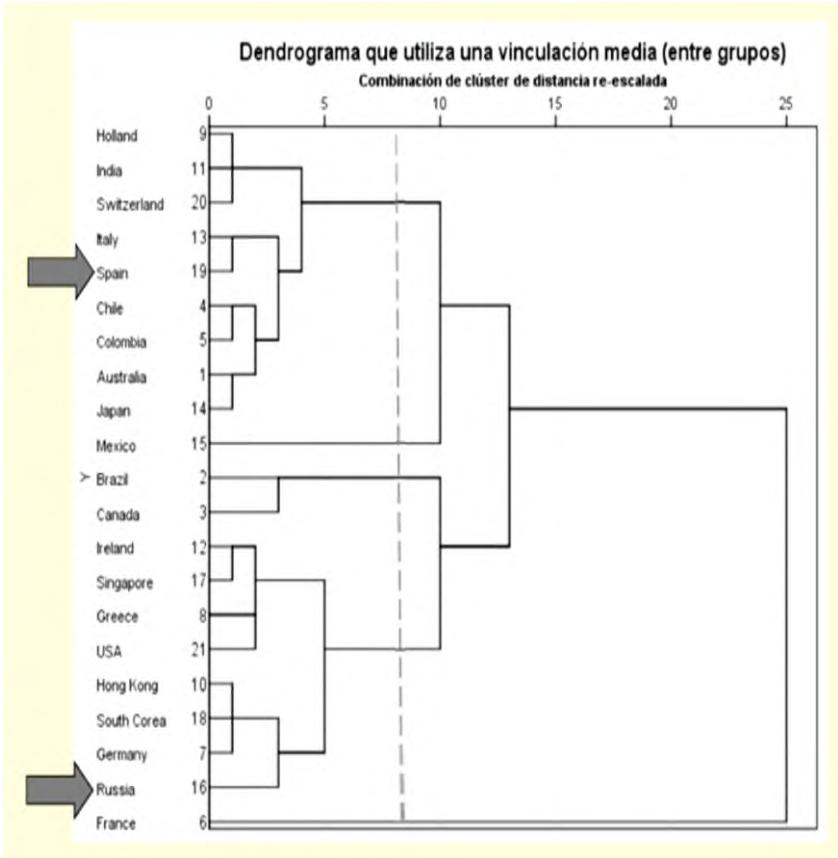
Tabla 2.4. Muestra de países incluidos en el análisis clúster (2003-2019)

<i>País</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. Estándar</i>
Alemania	140,4	66,4
Australia	103,0	60,4
Brasil	159,5	96,3
Canadá	166,9	92,8
Chile	100,4	45,4
Colombia	99,2	36,2
Corea del Sur	136,7	62,9
EE.UU.	123,9	47,8
España	111,1	57,3
Francia	196,7	96,4
Grecia	120,3	61,0
Holanda	93,2	48,1
Hong Kong	137,9	68,9
India	92,9	51,4
Irlanda	127,0	56,4
Italia	109,2	37,8
Japón	104,5	32,5
México	71,2	53,2
Rusia	145,2	80,2
Singapur	128,3	63,4
Suiza	92,2	19,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de <http://www.policyuncertainty.com>

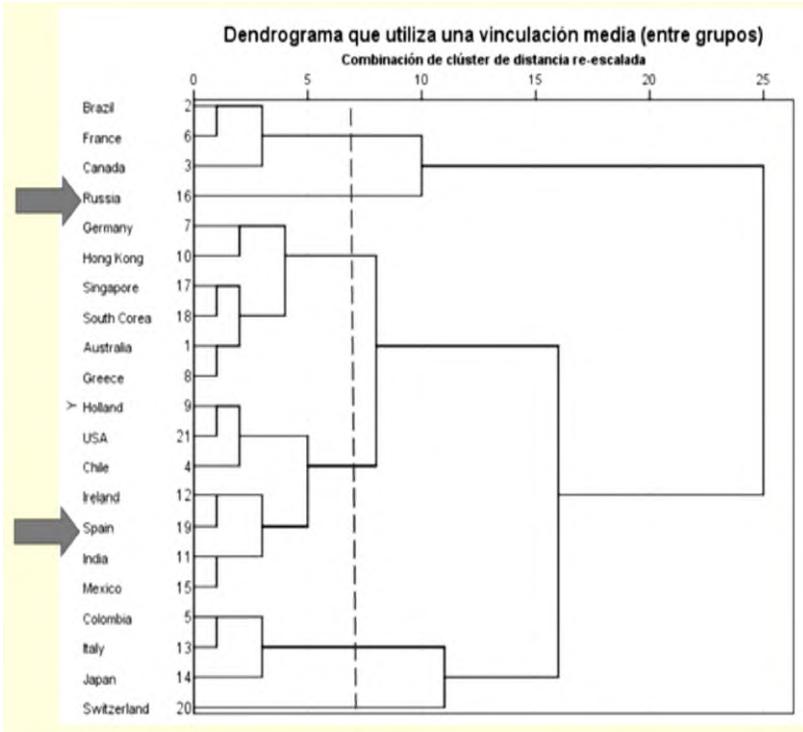
⁸⁸ En dicho análisis se usó como método de agrupación los vínculos entre grupos y como medida, la distancia euclídea.

Figura 2.3. Clústeres para la media del EPU



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de <http://www.policyuncertainty.com>

Figura 2.4. Clústeres para la desviación estándar del EPU



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de <http://www.policyuncertainty.com>

Relación de la incertidumbre de la política económica con los índices bursátiles

Los acontecimientos relevantes de incertidumbre de política económica descritos en el apartado anterior podrían tener relación con las cotizaciones bursátiles, lo que nos lleva a analizar la relación entre el EPU de cada país, España y Rusia, con respecto a sus índices bursátiles, representados por el IBEX 35 y el MOEX, respectivamente.

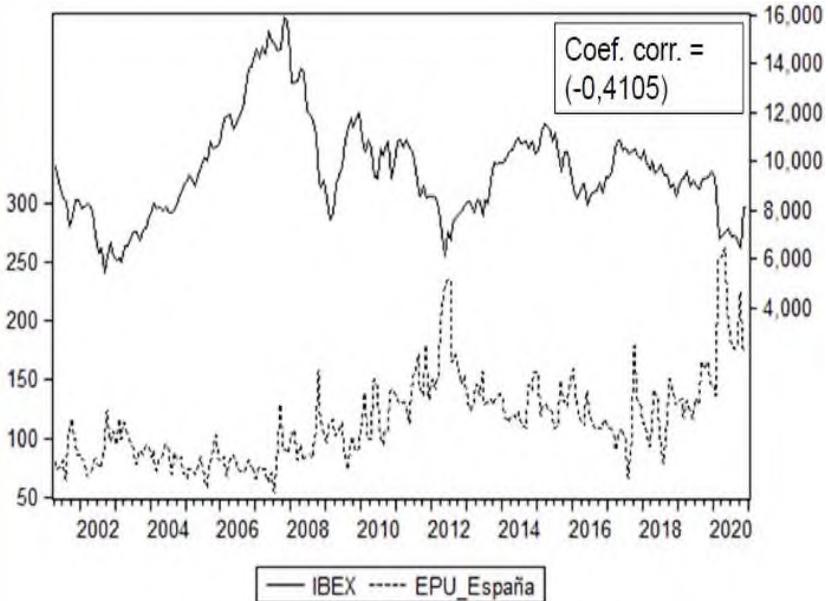
Por una parte, el IBEX 35 es el índice bursátil más importante de la bolsa española. Está integrado por las 35 empresas con más liquidez que cotizan en el Sistema de Interconexión Bursátil Español (SIBE), comúnmente conocido como “mercado continuo”. Es un índice ponderado por capitalización bursátil.

Por otra parte, el MOEX es el principal punto de referencia en rublos del mercado de valores ruso. El número de componentes que lo forman es variable y depende de la liquidez y de la frecuencia de negociación de cada empresa. El MOEX es tradicionalmente utilizado por los inversores nacionales, mientras que los inversores extranjeros prefieren el índice RTS, el cual tiene la misma composición pero está denominado en dólares. Sin embargo, a la hora de realizar nuestra comparación con la economía española, se tuvo en cuenta el MOEX en euros.

En las Figuras 2.5 y 2.6 se puede observar la evolución de ambos índices a lo largo del período estudiado. En el caso del IBEX 35, se aprecia un máximo poco antes del estallido de la crisis global de 2007-2008. Le sigue una abrupta caída, tras la cual hay un largo período donde oscila en torno a los 10.000 puntos. Desde 2018, se produce otra caída, agudizada por la pandemia del COVID-19. Por lo que se refiere al MOEX, se observa también un máximo previo al estallido de la crisis global, tras el cual se registra un acusado desplome. Después del mismo, tiene lugar una rápida recuperación que llega hasta el año 2011. Desde este año hasta el 2015, se produce otra caída. No obstante, a partir de 2016, existía una tendencia creciente (sobre todo a partir de 2018), que se vio truncada por la pandemia. En conjunto, el MOEX revela una variabilidad muy superior al IBEX 35, casi la duplica (coeficientes de variación respectivos: 21,52% y 39,02%).

En cuanto a la relación entre la EPU y las cotizaciones bursátiles, para el caso español se intuye a simple vista (Figura 2.5) la relación negativa entre la incertidumbre de política económica y las cotizaciones del IBEX 35. Pues en periodos donde la incertidumbre es más baja, las cotizaciones son más elevadas (por ejemplo, en 2007 con el máximo de la burbuja inmobiliaria que se había propiciado en el país) y viceversa, ya que en periodos donde la incertidumbre toma valores más altos, las cotizaciones bursátiles resultan muy bajas (ejemplos claros son el año 2012, con la denominada “ayuda financiera” que España solicitó a la UE, y el 2020, en el cual se implementan las medidas adoptadas por el gobierno a raíz de la pandemia). Esta relación inversa es corroborada por el coeficiente de correlación de Pearson, para el IBEX 35 y el EPU español, que toma un valor de (-0,4105).

Figura 2.5. Comparativa entre el IBEX 35 y el EPU español (2001-2020)

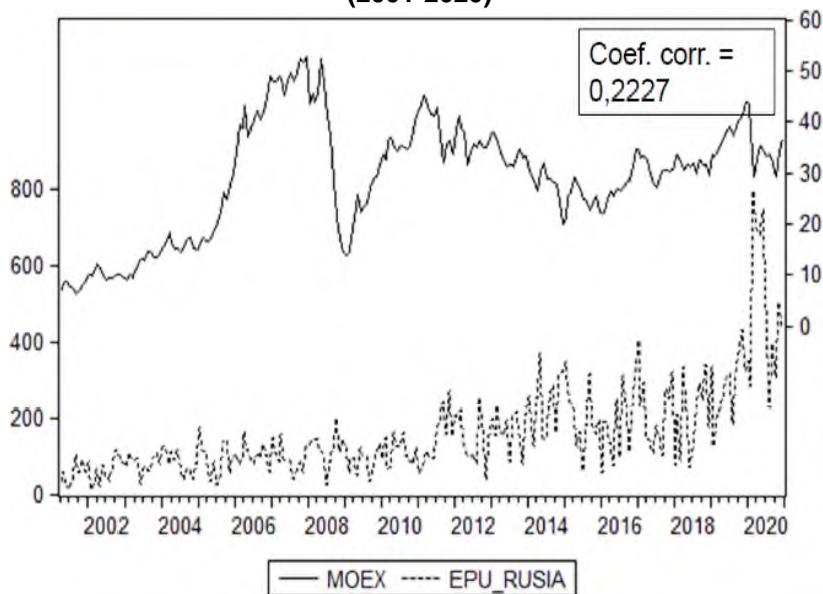


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos EIKON y de http://www.policyuncertainty.com/spain_GPU.html

Con respecto al caso ruso, la situación es diferente a la de España, pues a simple vista (ver Figura 2.6) no se aprecia, en general, la relación entre las situaciones de incertidumbre de política económica y el índice bursátil de referencia para los rusos. Aunque sí podemos ver que, p. ej., a finales del año 2008 se produce una fuerte caída en las cotizaciones del MOEX, correspondiendo con la crisis financiera global. El coeficiente de correlación de Pearson, para el MOEX y el EPU ruso, arroja un valor de 0,2384. Es decir, resulta ser positivo: una mayor incertidumbre en la política económica estaría asociada a unas cotizaciones bursátiles más elevadas, y viceversa. En la literatura consultada para realizar esta investigación, un signo positivo está presente cuando hablamos del EPU de otras economías: por ejemplo, un aumento del EPU de los EE UU podría tener una repercusión positiva en la evolución de las cotizaciones bursátiles en la UE, dado que habría un desplazamiento hacia Europa de capitales invertidos hasta la fecha en el país norteamericano. Pero no pudimos

localizar ningún caso donde la EPU de un país registrase una correlación positiva con su propio mercado bursátil. Habría que indagar más sobre esta cuestión, pero tentativamente cabría interpretar que las acciones de las empresas integradas en el MOEX resultan ser para los rusos un “mercado refugio” cuando aumenta la incertidumbre de la política económica en su país.

Figura 2.6. Comparativa entre el MOEX y el EPU ruso (2001-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos EIKON y de http://www.policyuncertainty.com/russia_monthly.html

* * *

La comparación entre los casos de España y Rusia en el período 2001-2020 revela mayores niveles de incertidumbre de política económica, así como, en especial, una mayor variabilidad de ésta, en el caso de Rusia. En este país también se aprecia más volatilidad en su mercado bursátil.

En ambos países, la crisis financiera global y la pandemia del COVID-19 tuvieron un impacto muy significativo tanto en la EPU como en las bolsas.

En la evolución de la incertidumbre de la política económica, en Rusia parecen pesar más los factores políticos que los de índole económico, mientras que en España parece que exista un mayor equilibrio en el tipo de fuerzas que impulsan la incertidumbre.

Usando una muestra de 21 países, para el período 2003-2019, en nivel medio de incertidumbre, España se asemeja a Italia, mientras que Rusia lo hace a un grupo de países constituido por Alemania, Corea del Sur y Hong Kong. En variabilidad de incertidumbre, España se empareja con Irlanda; Rusia, con nadie.

Por último, mientras que el mercado bursátil español muestra una correlación negativa con la incertidumbre de política económica, en el caso ruso dicha correlación resulta positiva. Tentativamente cabría interpretar que las acciones de las empresas integradas en el MOEX resultan ser para los rusos un “mercado refugio” cuando aumenta la incertidumbre de la política económica en su país.

LAS RELACIONES COMERCIALES BILATERALES HISPANO-RUSAS CON EL TRASFONDO DE LA CRISIS COVID-19

La crisis del COVID-19 se planteó como un problema sanitario, pero a continuación comenzaron a destacarse sus impactos económicos. La pandemia ha supuesto un replegamiento de las actividades comerciales de los países en sus propias áreas de jurisdicción y se han puesto obstáculos, tanto políticos como socioeconómicos, al negocio, a las inversiones, a la movilidad de las personas, etc. Todos estos aspectos se han constituido en argumentos para reducir las relaciones económicas internacionales. Pero a partir de 2021 parece que se operará una reestructuración económica. Cada vez más se subraya que esta crisis será un punto de inflexión y el crecimiento económico se reconstituirá sobre unas bases diferentes.

En este capítulo se subrayará el impacto de la crisis del COVID-19 sobre las relaciones comerciales hispano-rusas. Para apreciar mejor estos efectos, se analizará un periodo amplio, 2001-2020. En la primera parte del capítulo se estudiarán en sí mismas las relaciones comerciales bilaterales entre ambos países y se explicará con detalle su composición (importaciones y exportaciones). En la segunda parte, se concentrará la atención en características de la situación actual y se destacará la digitalización económica como elemento estratégico en introducir cambios en las relaciones económicas bilaterales.

Las relaciones comerciales hispano-rusas: una visión global

Las relaciones comerciales entre ambos países han experimentado un gran cambio desde el inicio del siglo XXI. En el año 2001, el conjunto de las importaciones y exportaciones entre estos países ascendió a 2,8 mil millones de euros y, a partir de ese momento, el crecimiento fue continuo y, en el periodo de 2004-2007, su ritmo de ascenso fue de 2 dígitos. Deben señalarse 2 aspectos relevantes que impregnaron aquellos momentos. Por un lado, se extendió la importancia que significaban los BRICs y, por el otro lado, el aumento en estas relaciones bilaterales se encontró en un ambiente de enrarecimiento de las relaciones UE-Rusia, que se plasmó en una animadversión política hacia el país eslavo, que caló, en cierta medida, en España.

**Tabla 2.5. Comercio global hispano-ruso
(en mil millones de euros)**

	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
Comercio global	20,8	43,3	46,6	24,8
Exportaciones	4,3	9,9	12,5	9,4
Importaciones	16,5	33,4	34,0	15,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

En 2008 ya se manifestó en el comercio bilateral el impacto de la crisis mundial que se acentuó en 2009. El comercio se contrajo, pero solo hasta el nivel alcanzado en 2005. A partir de ese momento se fue recuperando hasta que en 2011 ya superó el volumen de comercio de 2008. Cabe señalar que, a pesar de la estabilidad económica y política aparente, durante el periodo 2011-2013, los intercambios bilaterales se estabilizaron en los 11 mil millones de euros. Debe señalarse que durante este último periodo no acaecieron serios problemas en las economías rusa, española ni, en principio, en sus entornos. Sin embargo, el comercio mutuo, como se ha comentado, se estancó, situación que pone de manifiesto que el nivel alcanzado, en el marco estructural actual, puede constituir el máximo que puede llegar a representar esos flujos económicos.

En 2014, tuvo lugar la confluencia de 2 fenómenos que impactaron muy negativamente en Rusia. El primero, la descomposición de Ucrania, de la que se escindieron 3 regiones, integrándose una de ellas, Crimea, dentro de la soberanía rusa. Esta situación acentuó los problemas políticos entre la UE – EE UU y Rusia, que abrieron paso a la escalada de sanciones y contrasanciones con efectos negativos, entre otras, sobre las relaciones comerciales hispano-rusas. El segundo fenómeno fue la caída en el precio del petróleo, con la consiguiente repercusión negativa en Rusia por la sobredimensionada importancia de estas actividades en su economía, que, a la sazón, efectuó una presión hacia la depreciación de la moneda, haciendo que la demanda agregada exterior perdiera poder adquisitivo. En este contexto, a partir de 2014, las relaciones comerciales mutuas cayeron en picado hasta los niveles iniciales y el descenso continuó hasta 2018. Al año siguiente, tuvo lugar una cierta recuperación, que fue obstruida por la crisis del COVID-19, que dejó

al conjunto de exportaciones e importaciones en 2,8 mil millones de euros, nivel equivalente al modesto conjunto de relaciones comerciales mutuas que se alcanzaron 20 años antes.

Esta visión de conjunto debería completarse ofreciendo cuál es la importancia del volumen comercial para cada uno de los países. En el caso de España, durante prácticamente la primera década del siglo XXI, Rusia ocupó el lugar 10, es decir, una posición destacada. En los últimos años ha pasado a ocupar el lugar 20, siendo Rusia un socio residual para España. En el caso de Rusia, en 2001, España ocupaba el lugar 26 entre los países con los que mantenía relaciones comerciales, situación que mejoró posteriormente, pero solo en cierta medida puesto que durante el periodo 2006-2014 ocupaba el lugar 20. Finalmente, en 2019, volvió a caer la importancia de España para Rusia hasta el lugar 24. España, por tanto, constituye un socio muy secundario para Rusia en términos comerciales.

Para precisar mejor la evolución de las relaciones comerciales bilaterales hispano-rusas deberá pasarse a analizar sus componentes esenciales, es decir, las importaciones españolas y exportaciones, de manera aislada unas de las otras. Una primera aproximación permite poner de manifiesto la descompensación existente entre las importaciones y las exportaciones, siendo las primeras claramente superiores a las segundas. Como norma general las importaciones españolas de Rusia han supuesto dos tercios del conjunto del comercio global. Así pues, solo ha respondido a las tendencias dibujadas por la evolución de las importaciones de España con las vistas desde Rusia. En términos generales, las compras españolas en Rusia aumentaron durante los primeros años del siglo XXI, hasta que se rompió abruptamente esa tendencia como consecuencia de la crisis de 2008-2009. El periodo 2011-2013 se caracteriza por su estabilización, pero las mismas se contrajeron bruscamente a partir de 2014, manteniéndose en un nivel muy bajo, de algo más de 3 mil millones de euros, en los 3 siguientes años. En 2019, se recuperó el valor total de este flujo comercial, que volvió a disminuir en 2020, momento en que las importaciones registraron un valor de 2,6 mil millones de euros.

En contrapartida, las ventas españolas en Rusia han sido relativamente modestas. En 2001, las exportaciones españolas fueron de 800 millones de euros, cifra que fue aumentando lenta- pero progresivamente, en los años siguientes, hasta que, en 2008, se alcanzó un máximo de ventas, duplicando el valor de año anteriormente mencionado (1,5 mil millones de euros). En 2009, se

registró una reducción clara en las exportaciones españolas, pero menos brusca que la acontecida en las importaciones. A partir de ese año volvió a presentarse una tendencia lenta a la recuperación, que culminó en 2012, cuando se vendió en Rusia por valor de 2,9 mil millones de euros, cifra ligeramente superior al pico alcanzado en 2008. Al año siguiente, cayeron ligeramente las exportaciones españolas, aunque se podría considerar que se encontraban más bien estabilizadas en el nivel de los 2,8 mil millones de euros. Sin embargo, a partir de ese momento, la disminución en las ventas españolas fue clara y más patente en 2017, cuando se registró un valor de estos flujos comerciales equivalente a los 300 millones de euros, cifra en la que aproximadamente se han estabilizado las exportaciones españolas en la actualidad.

Así pues, podemos resumir las consideraciones anteriores poniendo de manifiesto que la evolución del comercio exterior hispano-ruso ha experimentado un cambio muy importante en los últimos 20 años. Este ha estado dominado por las compras españolas a Rusia, que han oscilado entre los 8,5 y 2,8 mil millones de euros. A su vez, las ventas españolas a Rusia han sido más modestas y se han encontrado en la franja delimitada por los 2,8 y 0,3 mil millones de euros. Como el periodo considerado es notablemente extenso, se puede inferir que esas cifras establecen un marco de referencia al alcance en las relaciones comerciales mutuas.

No obstante, la mencionada consideración requiere una precisión adicional. Esta se deriva del análisis de los componentes de las importaciones y exportaciones, que se explican a continuación.

Las relaciones comerciales hispano-rusas: importaciones y exportaciones

Las importaciones españolas. Cuando se analiza el contenido de las importaciones españolas desde Rusia queda de manifiesto una característica esencial. España compra en Rusia 2 tipos de productos, a saber, minerales y metales. Con frecuencia estos 2 grupos de productos suponen más del 90% de las importaciones. El resto de partidas es irrelevante, aunque puede apuntarse que en ciertos momentos son visibles las importaciones de productos químicos (abonos).

Tabla 2.6. Importaciones españolas desde Rusia

	En mil millones de euros				Porcentaje			
	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
Productos minerales	12,6	28,5	29,9	11,8	76,4	85,3	87,8	76,8
Productos industriales químicos y derivados	0,3	0,5	0,4	0,8	2,2	1,6	1,2	5,3
Metales comunes y sus manif.	2,4	3,2	2,1	1,3	14,6	9,8	6,2	8,7
TOTAL	16,5	33,4	34,0	15,4	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

En ciertas ocasiones los metales han llegado a significar el 10% de las compras españolas. Muchas veces este tipo de productos son de hierro o acero, con poca transformación. Una que otra vez destacan también las importaciones de productos de níquel y aluminio, pero también con poca aportación de valor añadido.

La partida por excelencia de compras españolas son los productos minerales, que se concentran en petróleo y sus derivados. Aunque este tipo de mercancías ha ido oscilando, con mucha frecuencia ha significado alrededor del 85% de las importaciones españolas. Durante prácticamente toda la primera década del siglo XXI, Rusia ha sido un país líder para España: el primer país abastecedor de petróleo entre 2002 y 2009 (excepto en 2005) y dentro del grupo de los 3 primeros hasta 2013. A partir de este último año empeoró su posición que ha pasado a ser residual a partir de 2017.

De aquello que se ha comentado hasta el momento, puede destacarse, por tanto, que la evolución de las importaciones españolas de petróleo y sus derivados marca la tendencia de las

importaciones globales y, también, del comercio global mutuo. Para una mejor apreciación de la evolución e importancia de este tipo de productos se debe concentrar la atención en las ventas en términos físicos. Estas fueron subiendo durante la primera década de este siglo hasta alcanzar un pico en 2007 de 12,7 millones de Tm, pero a partir de ese momento, se contrajeron las compras hasta significar solo la mitad en 2010, y luego fueron ascendiendo progresivamente hasta 2013. Después de ese año, las compras se fueron reduciendo y, por ejemplo, en 2020 solo supusieron una cifra de 900 mil de Tm. Esta situación pone de relieve que las relaciones comerciales mutuas, que dependían de las importaciones de crudo, se han debilitado sustancialmente, lo que abre serios interrogantes acerca del futuro de este tipo de flujos económicos.

Las exportaciones españolas. La estructura de exportaciones españolas a Rusia ha variado relativamente poco. Por un lado, se encuentran las 2 grandes agrupaciones de productos relacionados con materiales de transporte y equipos mecánicos y eléctricos. Después aparecen otras intermedias, entre las que se pueden distinguir las que han soportado bien el paso del tiempo, como se trata de productos industriales químicos y textiles, y las que han padecido problemas, en especial, en los últimos años, como son manufacturas de construcción y productos alimentarios elaborados. Finalmente se encuentran otras partidas menores como son materiales plásticos, productos metálicos y productos alimentarios no elaborados (animales y vegetales). Antes de pasar a analizar estos tipos de productos debe señalarse que, al menos en comparación con las importaciones, las exportaciones españolas presentan una cierta diversificación y son productos que incorporan un valor añadido medio.

Los productos incluidos en las secciones arancelarias de materiales de transporte y equipos mecánicos y eléctricos han llegado a significar casi el 40% de las ventas españolas en Rusia y han sido, claramente, los líderes sobre el resto de transacciones. No obstante, durante el quinquenio 2015-2020, es cuando redujeron su peso en mayor medida, pasando los productos relacionados con automóviles de ser una partida líder a ocupar un cuarto lugar. La explicación se encuentra en que la caída en el precio del petróleo condujo a una depreciación del rublo que comprimó la demanda exterior rusa, tanto en bienes de consumo (automóviles), como de inversión (equipos mecánicos y eléctricos).

Tabla 2.7. Exportaciones españolas a Rusia

	En mil millones de euros				Porcentaje			
	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
Animales vivos y productos animales	0,3	0,6	0,6	0,03	7,3	6,6	5,4	0,4
Productos del reino vegetal	0,2	0,5	0,8	0,1	5,9	5,3	7,2	2,0
Prod. indus. alimentos, bebidas, tabaco	0,5	0,9	1,0	0,8	12,2	9,4	8,0	9,4
Prod. indus. químicos y derivados	0,3	0,7	1,3	1,3	6,9	7,3	10,9	14,5
Mater. plástic., caucho y sus manuf.	0,2	0,3	0,7	0,6	5,2	3,9	5,7	7,2
Materias textiles y sus manuf.	0,1	0,6	1,1	1,6	4,4	6,1	9,3	17,0
Manuf. piedra, yeso, cemento, vidrio	0,3	0,6	0,8	0,5	8,0	6,9	7,0	5,5
Metales comunes y sus manuf.	0,2	0,3	0,6	0,5	6,2	4,0	5,0	5,6
Máq. y aparatos, material eléctrico	0,6	1,7	1,8	1,4	16,0	18,1	15,0	15,5
Mat. Transporte	0,3	2,0	2,0	1,1	7,1	20,9	16,2	12,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Respecto a las ventas, que se han comportado bien, se encuentran los productos industriales químicos y textiles, al menos al observar su peso dentro de las exportaciones españolas. En ambos casos se puede considerar que han consolidado su penetración en el mercado ruso, puesto que, en los últimos 10 años, a pesar de las inclemencias económicas, han aumentado sus ventas en ese país.

Los materiales textiles han sido impulsados por la extensión de las actividades de los grupos españoles Indetex y Mango. En el caso de productos químicos hay una cierta heterogeneidad: destacan los de tipo farmacéutico, pero, especialmente, los relacionados con perfumería y similares, así como los pigmentos de uso en materiales cerámicos.

Las agrupaciones de productos relacionadas con alimentos transformados y materiales de construcción experimentaron un crecimiento sostenido durante los primeros 15 años considerados y en el último quinquenio han padecido una reducción, pero podría considerarse que presentan expectativas aceptables de futuro. Dentro de los productos alimentarios destacan las aceitunas y el vino. En el caso de los materiales de construcción, son los productos cerámicos los que acaparan la atención rusa.

Finalmente, debe aludirse a productos incluidos en tres secciones arancelarias: materiales plásticos, artículos metálicos y productos alimentarios no elaborados. En ciertos momentos, han presentado alguna relevancia, pero su situación es irregular e insegura. El caso más claro es el de los productos alimentarios no elaborados, que han sido objetivo de las contra-sanciones rusas y, prácticamente, ha cesado su exportación. En cuanto a las dos otras secciones se concentran en grupos de productos que se encuentran relacionados con la construcción y con los automóviles.

Las relaciones comerciales bilaterales en la encrucijada

El papel de la diplomacia económica. El sistema de diplomacia económica que se ha desarrollado durante las últimas cuatro décadas juega un papel importante en la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas españolas (pymes) y en el desarrollo de los lazos comerciales y económicos con muchos países, incluida Rusia. El servicio diplomático español logró adaptarse con bastante éxito a las nuevas condiciones internas (falta de estabilidad política e influencia de los movimientos separatistas) y realidades externas (el impacto de la crisis financiera y económica global, o la oposición al libre comercio y al proteccionismo). Sin embargo, la implementación de una política de comercio exterior común dentro de la UE, en particular la aplicación de sanciones contra Rusia, limita sus oportunidades y conduce a una reducción de los lazos comerciales y económicos bilaterales.

El análisis de la dinámica del comercio español en las dos últimas décadas en comparación con la evolución del comercio mundial

mostró que el aumento o la disminución del comercio entre España y el resto del mundo depende principalmente de la situación internacional. A pesar de la actividad en Rusia de las oficinas del ICEX y algunas agencias regionales de España, los volúmenes de comercio mutuo entre los países fluctúan constantemente, lo que indica la inestabilidad de las relaciones bilaterales. En momentos críticos de deterioro de la situación internacional, los esfuerzos de la diplomacia económica española no son suficientes para contener la influencia negativa de factores externos sobre la misma y estimular a las empresas nacionales en sus actividades exteriores, incluso en Rusia.

Impacto de COVID-19. La siguiente etapa de las relaciones bilaterales está asociada al marcado deterioro de la economía mundial y del comercio internacional en los próximos años bajo la devastadora influencia de la pandemia del COVID-19, de la que España resultó ser uno de los países más afectados. La inesperada y rápida propagación de esta pandemia por todo el mundo desencadenó una nueva crisis económica mundial y creó una situación completamente nueva en las relaciones entre los países. El autoaislamiento a nivel estatal, como la única forma de salvarse de la pandemia, ha llevado a una reducción del comercio, el turismo, la inversión y la actividad empresarial en el mundo, incluso entre España y Rusia. Naturalmente, esto se refleja en las relaciones diplomáticas bilaterales. Las misiones diplomáticas se trasladaron a una forma de trabajo a distancia y se pospusieron los eventos y visitas planificados; por ejemplo, se canceló la reunión de la Comisión Intergubernamental Mixta Ruso-Española de Cooperación Económica e Industrial prevista para septiembre de 2020. La influencia de la pandemia sobre la dinámica del comercio entre los dos países fue clara: disminuyó casi un 20%.

Las expectativas de desarrollo de las relaciones bilaterales y la digitalización

La informatización que tuvo lugar en la última década marcó una nueva tendencia en el desarrollo social mundial: la digitalización, es decir, el proceso de reorganización de la administración pública, el funcionamiento de la economía y la vida cotidiana de todos los países, incluidos Rusia y España, basado en innovaciones tecnológicas.

Bajo la influencia de los cambios que se están produciendo en el mundo, en los países analizados se desarrollaron las tecnologías digitales, políticas y estrategias digitales nacionales. Entre estas

últimas destaca la política institucional de creación del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que desarrolla el programa de *España digital 2025*. En 2018, se formó el Ministerio de Desarrollo Digital, Comunicaciones y Medios de Comunicación en Rusia, y un año después se adoptó el programa nacional *Economía digital de la Federación de Rusia* hasta 2024. Estos documentos reflejan su intención de aprovechar las oportunidades que brinda la digitalización, las regulaciones de las comunicaciones digitales y electrónicas, la seguridad de las redes y de la información, el acceso a Internet de banda ancha y la infraestructura digital. Están dirigidas al desarrollo de la sociedad de la información e incluyen planes de acción en el ámbito de la administración pública, la economía digital, la educación, la salud y la seguridad pública. En el campo de la economía digital, se prevé apoyar el mercado de bienes y servicios digitales, estimular el comercio electrónico, promover la integración financiera a través de la banca móvil. Naturalmente, estas tendencias afectarán el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales bilaterales.

La pandemia de coronavirus ha creado motivos aún más amplios para un cambio en las estructuras económicas mundiales, para una alteración en muchos formatos de interacción entre países y empresas. La clave del éxito de los negocios internacionales durante esta pandemia fue la digitalización. Las empresas que ya se habían digitalizado pudieron resistir mejor el cambio en curso. En el momento actual de incertidumbre provocado por el COVID-19, las empresas buscan aumentar la digitalización y no cerrarse en el mercado nacional. Pero, a pesar de los esfuerzos, la internacionalización se ha convertido en uno de los vectores económicos más afectados por esta pandemia, que ha provocado el cierre de fronteras físicas.

Esto afectó las relaciones bilaterales y multilaterales. Habrá menos viajes al exterior y más comunicación virtual, preparación de contratos y resolución de problemas a distancia. Un ejemplo de ello fue la celebración de la X Reunión de la Comisión Intergubernamental Mixta Ruso-Española de Cooperación Económica e Industrial en formato de videoconferencia, que tuvo lugar el 26 de febrero de 2021. La economía digital abre nuevas oportunidades para el desarrollo y el comercio entre nuestros países. Entre otros, la empresa rusa Wildberries, especializada en la comercialización de productos a través del mayor canal online de Rusia, continúa su expansión internacional y ha entrado recientemente en el mercado español. España se ha convertido en el decimotercer mercado en el que opera

la compañía. En los nuevos países Wildberries (España, Italia, Francia) tendrá que competir directamente con Amazon, el mayor minorista online del mundo, que no trabaja en Rusia. En febrero, la compañía inició el lanzamiento oficial de su propio portal y aplicaciones móviles tanto para iOS como para Android, dirigido exclusivamente al público español.

* * *

Las relaciones comerciales hispano-rusas tradicionalmente han sido relativamente modestas, aunque durante los últimos 20 años la importancia para España se acrecentó debido a la importación de petróleo y sus derivados. No obstante, en el último quinquenio, los intercambios se han reducido mucho, pasando a considerarse ambos países como muy secundarios en sus relaciones económicas exteriores. En las últimas dos décadas, el desarrollo de las relaciones económicas entre España y Rusia estuvo en línea con la política comercial de la Unión Europea. La influencia de la política económica exterior estatal de los 2 países en la dinámica del comercio bilateral es insignificante.

Las exportaciones rusas no parece que vayan a cambiar su estructura, a pesar de que en un futuro relativamente corto se comience a vender gas natural a España, derivado del acuerdo firmado en 2020 entre Repsol y Novatek. En cuanto a las exportaciones españolas seguirán siendo modestas, aunque en ciertos tipos de productos pueden adquirir cierto dinamismo. Los productos que España exporta a Rusia son automóviles y repuestos, equipos industriales y sus accesorios, productos cerámicos y de construcción (estos aparecen recogidos en varias secciones arancelarias); en ciertos casos se exportan productos alimentarios transformados, como aceitunas y vinos. Debe destacarse que un área de exportación en la que parece que España es bastante competitiva es la de moda y complementos (prendas de vestir, calzado, marroquinería, perfumería y cosméticos).

El proceso de digitalización puede conducir a cambios cualitativos en todas las áreas no solo de la economía nacional, sino también de la actividad económica extranjera. El uso de la digitalización a un ritmo más rápido permitirá cambiar la estructura del comercio ruso-español con una inclinación hacia los servicios. Es recomendable que las organizaciones estatales de estos países que aseguren la implementación de la actividad económica extranjera (servicios aduaneros y tributarios, autoridades de supervisión y concesión de

licencias, etc.) se adapten más activamente a tecnologías digitales. La digitalización de documentos que se generen en el transcurso de las operaciones de comercio exterior (factura, permiso de exportación, certificado de origen, etc.) traerá cambios en los procedimientos y en la cultura de gestión, mejorará los procesos comerciales para incrementar la eficiencia desde la participación en la actividad económica exterior. Como resultado, se ahorrarán costes administrativos y logísticos, gracias a lo cual la cadena de exportación-importación entre Rusia y España será más competitiva y permitirá la integración de nuevos participantes en el comercio bilateral.

En términos más generales, una ventana de oportunidades se puede abrir con los fenómenos de digitalización. Por este motivo, la crisis del COVID-19 puede transformarse en un punto de inflexión en que se estimulen las relaciones económicas bilaterales.

RUSIA Y ESPAÑA: RASGOS COMUNES DE LAS POLÍTICAS EN LA ACTUALIDAD

El espacio de las culturas rusa y española a lo largo de los siglos nos hace plantear la cuestión sobre el papel de un puente entre Oeste y Este que éstas han desempeñado y siguen desempeñando. Una larga (de siglos) coexistencia con culturas ajenas (aunque no siempre enemigas) - culturas limítrofes (Oriente Próximo, Balcanes, Cáucaso, España, Rusia) son especialmente receptivas ante influencias externas y a la vez conservan con celos su identidad. Esta particularidad explica la, tan típica para las culturas rusa y española, permanente tensión entre dos tendencias adversas: “receptividad total” y la conservación de las tradiciones, la correlación de las cuales no sólo es natural, sino la única posible para las culturas de tal índole, un factor dinámico de su evolución⁸⁹.

Es evidente que entre España y Rusia hay paralelos históricos. Por ejemplo, la “generación del 98” en España y el “siglo de plata” en Rusia, pese a la profunda singularidad nacional de cada uno de los dos fenómenos, jugaron el mismo papel - culminaron el periodo clásico de sendas culturas y a la vez crearon bases de la modernización de las mismas en concordancia con necesidades propias del siglo XX.

La Revolución de Octubre en Rusia y la Guerra Civil en España - que también fue una especie de revolución y llevó a la victoria del franquismo.

En el siglo XX los dos países intentaron llevar a cabo la predestinación mesiánica de antaño; en España, sobre la base nacional y religiosa (hispanidad) y en Rusia, sobre la base internacionalista y de clase (comunismo), y los dos intentos fracasaron.

⁸⁹ Аникеева Н.Е. Особенности исторических параллелей в культуре и в судьбе России и Испании // Испания в мировой истории и культуре: язык, традиции, современность. М.: МГИМО (У) МИД России, 2004, [Anikeeva N.E. «Osobennosti istoricheskikh paralelej v kul'ture i v sud'be Rossii i Ispanii» // «Ispaniya v mirovoj istorii i kul'ture: yazyk, tradicii, sovremennost'». М.: МГИМО (У) МИД России, 2004, с.14]. Anikeeva N.E. Paralelismos históricos del destino y de la cultura de Rusia y España // España en el contexto de la historia y cultura mundial: idioma, tradiciones contemporaneidad (En ruso). Moscú, МГИМО (Universidad), 2004, p.14.

En la URSS la “perestroika” se inició en 1985, 10 años después del inicio de la transición de la dictadura franquista a la democracia en España. En los dos casos, las transformaciones fueron iniciativa de los grupos dirigentes. Madrid emprendió el rumbo de contribuir al desarrollo de la economía de mercado en los países de la Europa del Este, y más tarde, en Rusia. El Gobierno español aspiraba a asumir el cargo de un país que abriera a la “nueva democracia del Este” camino hacia Europa Occidental y fuera su instructor durante la adaptación a las reglas políticas y sociales del Oeste. Esa aspiración fue uno de los momentos de principio en la política exterior española. Es importante que, desaparecida la URSS, esa política se siguiera aplicando.

Así, en diciembre de 1991, España, junto con otros países de la UE, reconoció formalmente a la Federación de Rusia (FR) como sucesora de la URSS. El Gobierno español partía de que la renovación democrática de Rusia debiera llevar a la creación de un sistema más sólido de seguridad y cooperación en Europa. Tal enfoque no cambió en rasgos generales durante el enfrentamiento de las estructuras presidenciales y órganos legislativos en la FR en 1993. Mientras el conflicto, la dirección española adoptó la posición de apoyar incondicionalmente al poder presidencial ruso en su enfrentamiento político y, más tarde, militar con sus opositores en septiembre y octubre del mismo año. La constitucionalidad y admisibilidad de las acciones del presidente Eltzin y su administración en ese conflicto para los dirigentes españoles no evocaron dudas.

España se integró en la Comunidad europea. Los dirigentes españoles anunciaban la necesidad de establecer, con la Rusia renovada, relaciones políticas y económicas cualitativamente nuevas y señalaban que Rusia no tiene que ser aislada de la Europa Occidental. Madrid insistía en que la UE siguiera de cerca los cambios radicales en el mundo, fuera capaz de elaborar una postura coordinada y encaminada a apoyar reformas rusas y tuviera en cuenta los intereses de Rusia tanto en Europa como en todo el mundo. En 1995, España fue el primer país en concluir el procedimiento de ratificar el Convenio de colaboración entre la Federación de Rusia y la UE que fue suscrito en la isla de Corfú en julio de 1994 y entró en vigor el 1 de diciembre de 1997⁹⁰.

En Madrid, en el contexto de la política internacional, una gran importancia se da a la colaboración con la FR, con la cual España

⁹⁰ Anikeeva N.E. Política exterior de España en los siglos XX y XXI. Moscú. MGIMO - Universitet, 2011, c. 99.

tiene mucho en común en cuanto al enfoque ante muchos problemas internacionales. Es necesario subrayar que en las relaciones entre los dos países no hay cuestiones “piedra obstáculo”. El desarrollo dinámico de la colaboración ruso-española en distintas esferas abre nuevos horizontes de la cooperación tanto a nivel bilateral como en el marco internacional. Después del desplome de la URSS, Rusia se convirtió en un socio comercial permanente español y España obtuvo la posibilidad de acceso muy eficaz al mercado ruso. Es importante que los dirigentes ruso y español busquen un lenguaje común en lo que se refiere a los problemas más pendientes de la actualidad y existan enfoques parecidos en cuanto a la mayor parte de las cuestiones de la política internacional.

La concordancia sobre el fondo en muchas cuestiones internacionales (multipolarismo, preeminencia de Naciones Unidas...), sustenta las buenas relaciones políticas entre ambos países. Sin embargo, la intensificación de esas relaciones depende en gran medida del desarrollo de las relaciones de la Federación de Rusia con la Unión Europea y con los principales organismos económicos internacionales.

En el contexto de la política global, para Madrid las relaciones con Rusia tienen una importancia de principio. Es necesario resaltar semejanza de principios y coincidencia en los enfoques de Rusia y España ante los problemas europeos y mundiales de más relevancia.

Desde 1977 hasta 1991, entre la URSS y España se firmaron cerca de 50 documentos de cooperación en diferentes ámbitos. El 27 de diciembre de 1991, tras las negociaciones fue ratificado el acuerdo que, al reconocer por parte de España a la Federación de Rusia como sucesora de la Unión Soviética, a Rusia traspasaron los derechos y las obligaciones que emanaban de los convenios, firmados entre la URSS y España. Posteriormente, se inició la labor de inventariado de los documentos entre Estados y Gobiernos, firmados por la URSS y España.

Los días 11-13 de abril de 1994 se produjo la visita oficial del Presidente Boris N. Yeltsin a Madrid. Mantuvo conversaciones a fondo con el presidente del gobierno español Felipe González; se entrevistó con el Rey Juan Carlos I. Durante la visita se firmaron los siguientes documentos: el Acuerdo sobre la amistad y la colaboración, sobre la seguridad social, sobre la colaboración en el ámbito de cultura y educación, un acuerdo a nivel estatal sobre la colaboración industrial y económica, sobre la colaboración en el ámbito social, sobre la conservación del medio ambiente y otros. Todos ellos entraron en vigor el 10 de octubre de 1997.

A principios del siglo XXI entre los dirigentes de Rusia y España mantiene un intenso diálogo político. En el período de la presidencia de Vladímir V. Putin, fue suscrita toda una serie de documentos básicos sobre la cooperación bilateral. Por ejemplo, un extenso plan de lucha contra el terrorismo global, incluidas acciones conjuntas en el marco de la ONU y del G8. También fueron concluidos acuerdos intergubernamentales en cuanto a la exploración del espacio cósmico con fines pacíficos, el desarrollo del turismo, la coordinación de acciones de los servicios de salvación en casos de catástrofes naturales y otras. En 2007, durante la cumbre en Sochi, Putin y el Presidente del Gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero aprobaron un memorándum que dio inicio al diálogo ruso-español a nivel de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. En junio de 2008 el Presidente de la Federación de Rusia Dmitry A. Medvédev se entrevistó en Moscú con el Rey Juan Carlos I, y en octubre del mismo año conversó en San Petersburgo con el Presidente del Gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero. Además de las cuestiones políticas, fue hecho hincapié en la cooperación económica⁹¹.

Durante la primera visita de Estado del Presidente de la Federación de Rusia Dmitry A. Medvédev a Madrid el 3 de marzo de 2009 fue suscrita toda una serie de documentos importantes.

El documento principal lo fue la Declaración sobre la asociación estratégica, que anuncia el establecimiento de las relaciones de asociación estratégica entre la Federación de Rusia y el Reino de España, abarca todas las esferas de las relaciones incluyendo aspectos político, económico, cultural, científico, técnico y educativo.

Tal asociación estratégica, basada en la comprensión y confianza mutuas, supone el avance de los vínculos entre los dos países hacia un nivel aún más alto y cualitativamente nuevo y, a la vez, hacia una cooperación más estrecha y dinámica tanto en las relaciones bilaterales como en el escenario internacional.

La asociación estratégica entre las partes se basa en valores democráticos compartidos, así como en los principios de soberanía, igualdad e integridad territorial, no intervención en los asuntos internos, arreglo pacífico de los conflictos, respeto y provecho mutuos.

Tal asociación prevé un amplio desarrollo de la cooperación en las esferas siguientes: la coordinación política de cuestiones

⁹¹ Ibid., p. 104.

bilaterales, multilaterales e internacionales de interés común; la contribución a los intercambios económicos y comerciales bilaterales, la realización de contactos de negocios e incentivos mutuos para inversiones; cooperación científica y técnica; interacción en la lucha contra el terrorismo, crimen organizado, tráfico ilegal de drogas, proliferación de armas de exterminio en masa y otros retos de carácter global; cooperación para el avance del diálogo y comprensión mutua entre culturas y civilizaciones.

Han acordado perfeccionar el mecanismo de amplias y permanentes consultas y han quedado en que el Presidente de la Federación de Rusia y el Presidente del Gobierno del Reino de España se reúnan no menos de una vez al año con el fin de impulsar toda la gama de relaciones de la asociación estratégica. Las partes anunciaron, además, su disposición de discutir un nuevo Acuerdo de la amistad y colaboración, que sustituirá el Acuerdo vigente y en el cual serán desarrolladas las disposiciones de la presente Declaración.

En el marco de la visita de Estado del Presidente ruso a España el 2 de marzo de 2009 en Madrid, se celebró una reunión de los rectores de las Universidades rusas, españolas e iberoamericanas. Hay que señalar que entre los iniciadores de ese encuentro estaban la Universidad de MGIMO y la Embajada de España en Rusia. En el transcurso de ese Forum intervino el rector de la MGIMO, académico de la Academia de Ciencias Rusa Anatoly V. Torkunov. Los rectores analizaron cuestiones de la activación de la colaboración y caminos de amplificación de los vínculos entre las comunidades universitarias.

Hay que señalar que el 1 de enero de 2010 España asumió la Presidencia de la UE para seis meses. Se anunció que los dirigentes españoles se esforzarían para que en el período de la Presidencia española Europa se hiciera más fuerte y capaz de aprovechar su liderazgo en bien de la orden internacional justo y equitativo⁹².

Según informó el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores, Arancha González Laya y Serguéi Lavrov expresaron su disposición a incrementar la cooperación y a promover y profundizar el diálogo político *sobre la base del Acuerdo de Asociación Estratégica*, firmado por España y Rusia en marzo de 2009, y se comprometieron a impulsar, lo antes posible, la celebración de la próxima sesión de la Comisión Mixta Intergubernamental de Cooperación Económica e

⁹² Anikeeva N.E. Problemas de la seguridad en Europa: mirando de Moscú y Madrid // Rusia y España en el mundo multipolar. Moscú, ILA RAN, 2011, p. 46.

Industrial Hispano-Rusa, el órgano que rige las relaciones institucionales en el terreno económico y cuya última reunión se celebró en Madrid en mayo de 2017.

Rusia ha tomado una posición clara y consistente sobre el referéndum ilegal del 1 de octubre de 2017 en Cataluña. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia describió la situación en Cataluña «el problema interno de España y destacó que Moscú respeta la soberanía y la integridad territorial del país»⁹³.

El 23 de noviembre de 2020 el Ministro Ruso de Asuntos Exteriores Serguéi Lavrov y su homólogo Arancha González Laya mantuvieron una conversación telefónica en la que hablaron sobre la pandemia del COVID-19, el terrorismo, la situación en Libia y Bielorrusia. Asimismo, los dos ministros abordaron la cooperación bilateral en los ámbitos del comercio, las inversiones, la seguridad, el turismo, la ciencia y la educación⁹⁴.

Aparte, los dos ministros valoraron positivamente la cooperación bilateral en la lucha contra el terrorismo internacional y la delincuencia organizada y coincidieron en que la solución a la crisis de Libia pasa por un amplio diálogo a nivel nacional con la participación de todas las regiones y grupos políticos del país y con el apoyo de la ONU y de la comunidad internacional en su conjunto, para que sean los propios libios quienes pongan fin al conflicto.

El sistema de la ONU posee una legitimidad única en lo tocante a los problemas que abarcan tanto las actividades de la propia ONU, como sus entidades especializadas, fundaciones y programas. Sería imperdonable desperdiciar tanta abundancia de mecanismos que reflejan los intereses de todos los Estados miembros de este organismo internacional.

Actualmente el mundo entero está haciendo frente a la pandemia del COVID-19 que se ha expandido con rapidez por todo el planeta. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el coronavirus afecta ya a más de 2 millones de personas y ha dejado a decenas de miles de muertos.

“En las páginas de ABC leemos cómo la sociedad civil española agradece a sus médicos y a muchos otros quienes luchan

⁹³ Rusia sobre Cataluña: «Es un asunto de España y respetamos la soberanía e integridad nacional» <https://www.abc.es/internacional>

⁹⁴ Conversación telefónica del Ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, con la Ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, Arancha González-Laya. <https://www.mid.ru/es>

abnegadamente contra esta plaga. Lo mismo sucede en Rusia donde centenares de sanitarios trabajan con la misma dedicación”⁹⁵.

“Hoy es el momento cuando se necesita la máxima conjunción de los esfuerzos de toda la comunidad internacional para hacer frente a la amenaza común. Es lo que propuso el Presidente Vladimir Putin en la Cumbre de G-20, celebrada telemáticamente el 26 de marzo de 2020. Es lo que proponemos y buscamos en contactos con nuestros socios internacionales. La situación actual pone a prueba de solidez no sólo a los Estados, sino también a las asociaciones integracionistas y de otra índole de las que dichos Estados forman parte”.

Para finalizar, quisiera citar al Ministro de Asuntos Exteriores Serguéi Lavrov: “Después de aunar los esfuerzos, superemos esta amenaza global, elaboremos un antídoto en caso de que semejantes situaciones se presenten en el futuro, tendremos que reconsiderar muchos aspectos concernientes a la actividad de los organismos multilaterales”⁹⁶.

Madrid acoge desde el 2 al 13 de diciembre de 2019 la XXV Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Cambio Climático de la ONU.

La delegación de Rusia en la cumbre del clima (COP25) de Madrid denunció ante la comunidad internacional que la creciente política de sanciones unilaterales supone obstáculos en la lucha contra el cambio climático, un ámbito en el que se necesitan mejorar los "esfuerzos de coordinación" entre países. "Pensamos que una de las prioridades debe ser la eliminación de las múltiples barreras que existen, como las sanciones unilaterales", afirmó Ruslan Edelgeriev, asesor del presidente y enviado especial en materia climática de la Federación de Rusia en la COP25⁹⁷.

A su modo de ver, las sanciones tienen un coste económico que "impide una inversión adecuada en materia de desarrollo tecnológico" y, además, minan la capacidad de los estados para "establecer mecanismos de cooperación en materia de información para hacer frente al cambio climático".

⁹⁵ Yuri Korchagin. Juntos superaremos la pandemia del coronavirus //ABC. Opinión, 27 abril 2020. <https://www.abc.es/opinion>

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Las prioridades de la Cumbre del Clima 2019. <https://www.muyinteresante.es>

El representante ruso reiteró el compromiso de Moscú con el Acuerdo de París, al que se refirió como la mejor herramienta disponible para "consolidar los esfuerzos" de la comunidad internacional y "hacer frente a las causas del cambio climático".

Pese a reiterar su respaldo al Acuerdo de París, el representante ruso señaló que se deben mejorar los mecanismos de cooperación para que la comunidad internacional desarrolle leyes y medidas que permitan abordar el problema climático de forma multilateral con acciones "inmediatas". "Para lograr los Acuerdos de París y estabilizar el clima la Federación de Rusia considera que mejorar los esfuerzos de coordinación es una prioridad absoluta", señaló⁹⁸.

El 25 de junio de 2021 el presidente del Gobierno de España Pedro Sánchez defendió el diálogo de la Unión Europea con Rusia, pero con unas "líneas rojas" claras y definidas por el conjunto de los socios comunitarios. Sánchez expuso esa posición en la conferencia de prensa que ofreció al término de la reunión del Consejo Europeo de Bruselas que debatía en torno al diálogo con Rusia. En esta cumbre los líderes de la UE no lograron acordar el formato de ese diálogo y alertaron de la posibilidad de más sanciones.

La delegación española, con Sánchez a la cabeza, se alineó con la propuesta planteada por el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Josep Borrell, para buscar la colaboración en asuntos de interés común, pero manteniendo a la vez una actitud firme ante sus posibles amenazas⁹⁹.

La historia nos enseña a todos que el único modo de progresar, de elaborar los mecanismos de gobernanza global que cumplan con los requisitos del siglo XXI es negociar y dialogar. Sólo mediante esfuerzos comunes podemos encontrar respuestas efectivas a los desafíos y amenazas de toda la humanidad: terrorismo, narcotráfico, proliferación de armas de destrucción masiva, cambio climático, etc. Y ahora, un enemigo más: el coronavirus.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ España defiende el diálogo con Rusia, pero con "líneas rojas" definidas por la UE. URL:<https://www.efe.com>

CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA ECONOMÍA POSTPANDÉMICA EN LOS PAÍSES BÁLTICOS

El patrón de especialización productiva de una economía es un factor determinante de su nivel de productividad y sus posibilidades de crecimiento. Su importancia es aún mayor en un contexto como el actual de creciente integración económica internacional e intensificación del cambio tecnológico. La capacidad de llevar a cabo los cambios estructurales que imponen las nuevas circunstancias relacionadas con la crisis del coronavirus es un factor clave en el éxito de cualquier economía.

La pandemia del nuevo virus Covid-19 se ha extendido por todo el planeta en cuestión de meses y se ha convertido en una seria amenaza para toda la humanidad. Las medidas para combatir la propagación de este virus tuvieron como resultado la paralización de los procesos económicos a niveles nacionales y provocaron serios cambios en el ritmo y forma de vida de la población. Según las estadísticas de FKUZ RosNIPCHI “Microbio” (el mayor centro científico estatal ruso que está dedicado a la eliminación de las enfermedades más peligrosas) a la fecha del 20 de febrero 2021 en el mundo el número de personas infectadas alcanzó 110,7 millones o 1.447,3 casos por 100.000 habitantes. La peor situación se observa en la región de las Américas con 2.605 casos por 100.000 habitantes, mientras que la manifestación más débil del virus se detecta en la región africana – 251,2 casos por 100.000 habitantes. Entre los países postsoviéticos, la situación más grave se observa en Georgia con 7.189,5 casos por 100.000 habitantes y en Lituania con 6.915,9 casos. En términos de muertes, Lituania encabeza la lista con 112,7 casos por 100.000 habitantes, seguida por Armenia con 106,6 casos. En términos de números absolutos, la mayor mortalidad se observa en Rusia con 83,630 muertes por Covid-19, incluidas alrededor de 350 mil muertes en exceso, que también se consideran las consecuencias de la pandemia. Por el contrario, la situación más optimista se encuentra en Turkmenistán, ya que, según las autoridades oficiales, no hay casos de contagio y muerte por coronavirus en el país.

Por supuesto, la pandemia tuvo un impacto significativo en todos los sectores de la economía, especialmente el impacto negativo,

cuyos resultados fueron una disminución en la producción (por ejemplo, en la industria y la construcción) y en los servicios (por ejemplo, en los negocios de hoteles y restaurantes). Sin embargo, se puede destacar el impacto positivo en los sectores de la economía relacionados con las tecnologías de la información que en 2020 lograron avances significativos. Es demasiado pronto para decir cuánto han cambiado las proporciones de las actividades económicas, ya que no se han recopilado y publicado todas las estadísticas, pero a juzgar por indicadores indirectos, el mundo está al borde de la transición a una economía digital, lo que significa un cambio completo de dominantes económicos. Así, podemos decir que el tema de la Economía post-COVID es relevante, está en la corriente principal del pensamiento económico, razón por la cual el presente equipo de autores se volcó a evaluar los impactos negativos y positivos de la crisis del COVID-19 en la transformación de la estructura económica de los países postsoviéticos.

Los cambios estructurales en la economía

La transformación estructural se refiere a la reasignación de las actividades económicas y los sectores de baja productividad a las actividades y los sectores de alta productividad. Una breve reseña histórica de las teorías económicas revela que el cambio estructural es un fenómeno que está directamente vinculado a la evolución de las propias economías. En este contexto, el proceso de cambio estructural de las economías hacia sus etapas más avanzadas de desarrollo se puede especificar en 2 fases diferenciadas en términos de la especialización productiva. En la primera fase, el peso del sector primario (agricultura) disminuye y la producción del sector secundario (manufactura) aumenta en la economía de un país. En la segunda fase, la manufactura pierde peso y la actividad en el sector terciario (servicios) lo gana. Además, ya en la década de los 1970, la literatura económica consideraba este proceso de transformación estructural como una de las principales características del crecimiento económico a largo plazo¹⁰⁰.

Aunque William Petty ya en el siglo XVII escribió: “Hay mucho más que ganar en la manufactura que en la agricultura y más en el

¹⁰⁰ Kuznets, S. Modern economic growth: findings and reflections. American Economic Review, 63, 1973, pp. 247-258.

comercio que en la industria...¹⁰¹”, fue Allan George Fisher¹⁰² y Colin Clark¹⁰³ quienes, después de más de 2 siglos, revalidaron la contribución de Petty, al mismo tiempo que dieron (especialmente, Colin Clark) un paso adelante muy importante en términos de identificación sectorial de actividades económicas con la formulación de una triple clasificación que identifica agricultura, industria y servicios. Esta aportación de Fisher-Clark despertó un gran interés entre los economistas, que posteriormente propició la aparición de un gran número de trabajos sobre este tema. Entre los que se encuentran las aportaciones más representativas de Clark¹⁰⁴, Kuznets¹⁰⁵, Chenery¹⁰⁶ y Syrquin¹⁰⁷. La revisión más reciente de la literatura sobre el cambio estructural se puede encontrar en los artículos de Herrendorf et al.¹⁰⁸, Sposi et al¹⁰⁹. y van Neuss¹¹⁰.

Según Dabla-Norris et al.¹¹¹, los estudios teóricos enfatizan 2

¹⁰¹ Petty, W. *The Economic Writings of Sir William Petty: Together with the Observations Upon the Bills Mortality, More Probably by Captain John Graunt.* 1899.

¹⁰² Fisher, A.G.B. *The Clash of Progress and Security.* London. 1935.

¹⁰³ Clark, C. *The conditions of Economic Progress.* London: MacMillan. 1940.

¹⁰⁴ Clark, C. *The conditions of Economic Progress.* London: MacMillan, 3rd Edition. 1957.

¹⁰⁵ Kuznets, S. *Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: II. Industrial Distribution of National Product and Labor Force.* *Economic Development and Cultural Change*, 5(4), 1957, pp. 1-111; Kuznets, S. *Modern economic growth.* New Haven: Yale University Press. 1966.

¹⁰⁶ Chenery, H. B. *Patterns of industrial growth.* *American Economic Review*, 50, 1960, pp. 624-653.

¹⁰⁷ Syrquin, M. *Patterns of structural change.* In *Handbook of Development Economics*, Vol.1, Chapter 7, 1988, pp. 203-273.

¹⁰⁸ Herrendorf, B., Rogerson, R. and Valentinyi, A. *Growth and Structural Transformation*, NBER Working Paper No. 18996, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, April, 2013.

¹⁰⁹ Sposi, M., Yli, K. and Zhang, J. *Accounting for Structural Change over Time: A Case Study of Three Middle-Income Countries*, Meeting Papers 1141, Society for Economic Dynamics. 2018

¹¹⁰ Van Neuss, L. *The Drivers of Structural Change.* *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 2019, pp. 309-349.

¹¹¹ Dabla-Norris, E., Thomas, A., Garcia-Verdu, R. and Chen, Y. *Benchmarking Structural Transformation Across the World*, IMF Working Paper No. 13176, 2013, pp.1-43.

amplios mecanismos económicos que impulsan la reasignación observada de la actividad económica entre sectores. Una clase de modelos de equilibrio general multisectorial se centra en las preferencias o factores de “demanda” y los efectos sobre el ingreso impulsan el proceso de transformación estructural¹¹². Otro grupo de modelos enfatiza los efectos de los precios relativos o “factores de oferta” para explicar los patrones de largo plazo en la reasignación sectorial de recursos. Los cambios de precios relativos y los cambios sectoriales se generan al tener tasas diferentes de crecimiento de la productividad¹¹³ o una intensidad de capital diferente entre sectores¹¹⁴.

Además, Dabla-Norris et al. identifican varios estudios teóricos recientes que combinan elementos de los 2 mecanismos arriba mencionados para explicar la transformación estructural. Por ejemplo, Buera y Kaboski¹¹⁵ desarrollan modelos que enfatizan el papel del aumento del capital humano o la intensidad de habilidades en los servicios y escalan las tecnologías como un mecanismo complementario para explicar los patrones de crecimiento de la industria y los servicios sobre el proceso de desarrollo. También se ha demostrado que la apertura al comercio y las tasas de crecimiento de la productividad diferente asociadas a todos los sectores tienen importantes implicaciones para la transformación estructural¹¹⁶. Lee y

¹¹² Echevarria, C. Changes in Sectoral Composition Associated with Economic Growth. *International Economic Review*, 38(2), 1997, pp. 431-452; Echevarria, C. Nonhomothetic Preferences and Growth. *Journal of International Trade and Economic Development*, 9(2), 2000, pp. 151-172; Kongsamut, P., Rebelo, S. and Xie, D. Beyond Balanced Growth. *Review of Economic Studies*, 68, 2001, pp. 869-82.

¹¹³ Ngai, R., and Pissarides, Ch. Structural Change in a Multisector Model of Growth. *American Economic Review*, 97(1), 2007, pp.429-443; Duarte, M., and Restuccia, D. The Role of the Structural Transformation in Aggregate Productivity. *Quarterly Journal of Economics*, 125(1), 2010, pp.129-173.

¹¹⁴ Acemoglu, D. and Guerrieri, V. Capital deepening and non-balanced economic growth. *Journal of Political Economy*, 116(3), 2008, pp.467-498.

¹¹⁵ Buera, F. J., and Kaboski, J.P. The Rise of the Service Economy. *American Economic Review*, 102(6), 2012, pp. 2540-2569. Buera, F. J., and Kaboski, J.P. Scale and the Origins of Structural Change. *Journal of Economic Theory*, 147(2), 2012, pp. 684-712.

¹¹⁶ Matsuyama, K. Structural Change in an interdependent World: A Global View of Manufacturing Decline. *Journal of Economic European Association*,

Wolpin¹¹⁷ desarrollaron un modelo de 2 sectores que mide los costes asociados con la reasignación de mano de obra sectorial y evalúa la importancia relativa de los cambios en la demanda de trabajo (por ejemplo, que surgen de la productividad sectorial y de los cambios de precios relativos), así como de los factores de la oferta de trabajo (por ejemplo, cambios en demografía, fertilidad y nivel educativo) para la transformación estructural.

En términos de evidencia empírica, mientras que los países europeos y asiáticos generalmente experimentaron una transformación estructural a través de un cambio de la agricultura a la manufactura, muchos otros países (por ejemplo, países africanos) se han desindustrializado¹¹⁸. Por otro lado, la Comisión Europea¹¹⁹ demostró que, en general, en la Unión Europea la participación en el valor añadido bruto (VAB) de la agricultura, la industria y la construcción disminuyó en los últimos años, mientras que la de los sectores de servicios aumentó. Además, estos patrones son consistentes con un cambio a largo plazo en la estructura económica de la manufactura a los servicios. Más específicamente, en términos reales, el valor añadido de la industria manufacturera aumentó durante este período casi un 14%. Sin embargo, destacan un incremento mayor los sectores de servicios, como, por ejemplo, “Información y comunicación” (68,5%), “Actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades administrativas y de servicios de apoyo” (30,7%) y “Actividades inmobiliarias” (27,6%). Estas cifras también confirman una de las conclusiones de nuestro trabajo sobre la creciente participación del sector de las tecnologías de la información en la economía.

El proceso de transformación estructural hacia estructuras económicas basadas en mayor medida en los servicios tiene implicaciones relevantes para el crecimiento de la economía a largo

7, 2009, pp. 478-486; Uy, T., Yi, K. and Zhang, J. Structural Change in an Open Economy. *Journal of Monetary Economics*, 60, 2013, pp.667-682.

¹¹⁷ Lee, D., and Wolpin, K.I. Intersectoral Labour Mobility and the Growth of the Service Sector, *Econometrica*, 74(1), 2006, pp. 1-46.

¹¹⁸ Rodrik, D. Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1), 2016, pp.1-33.

¹¹⁹ European Commission. Competing in global value chains. EU Industrial Structure Report 2013. European Commission. Towards knowledge driven reindustrialisation. European Competitiveness Report 2013.

plazo. Baumol et al.¹²⁰ muestran cómo este proceso puede reducir el crecimiento de la productividad a largo plazo en los países desarrollados debido a la reasignación de recursos a sectores de baja productividad. Dado que los bienes manufacturados y los servicios son complementarios con una elasticidad de sustitución menor a uno, el sector con menor crecimiento de productividad (servicios) terminaría utilizando todo el empleo de la economía, llevando este proceso al límite (este es el caso de llamada “enfermedad de Baumol”). Aunque Duernecker et al.¹²¹ matizan esta conclusión al demostrar que dentro del sector terciario existen servicios improductivos y otros altamente productivos que se sustituyen entre sí. Se espera que el proceso de reasignación de actividades económicas hacia los servicios reduzca el crecimiento de la productividad agregada en las economías avanzadas en la medida que los servicios muestran por lo general un menor crecimiento de la productividad que la manufactura. Por su parte, Matsuyama enfatiza la importancia del comercio internacional en este sentido. Ante un aumento de la productividad de las manufacturas, el comercio internacional conduciría a una mayor asignación de recursos a las manufacturas para satisfacer la mayor demanda externa, compensando así, al menos en parte, la denominada “enfermedad de Baumol”. Por otro lado, también existen evidencias sobre la reducción de la volatilidad de los ciclos económicos a medida que los servicios ganan peso en detrimento de la manufactura¹²². Finalmente, Galesi y Rachedi¹²³ muestran que el mayor peso de los servicios en comparación con el resto de los sectores puede reducir la efectividad

¹²⁰ Baumol, W., Anne, S., Blackman, B. and Wol, E. Unbalanced Growth Revisited Asymptotic Stagnancy and New Evidence, *American Economic Review*, 75, 1985, pp.806-817.

¹²¹ Duernecker, G., Herrendorf, B. and Valentinyi, A. Structural Change within the Service Sector and the Future of Baumol’s Disease. Centre of Economic Policy Research Discussion Papers No. 12476. 2017. Centre of Economic Policy Research, London.

¹²² Moro, A. Structural Change, Growth, and Volatility. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7, 2015. Pp.259-294; Carvalho, V. and Gabaix, X. The Great Diversification and Its Undoing, *American Economic Review*, 103, 2013, pp. 1697-1727.

¹²³ Galesi, A., and Rachedi, O. Services Deepening and the Transmission of Monetary Policy. *Journal of the European Economic Association*, 17(4), 2019, pp. 1261-1293.

de la transmisión de la política monetaria al presentar mayores rigideces en los precios en el sector servicios.

Desafortunadamente, hasta ahora, no hay evidencias empíricas sobre qué papel han jugado los cambios estructurales en el desempeño económico de los países postsoviéticos entre 1992 y 2020. Por lo tanto, el capítulo pretende contribuir proporcionando los resultados empíricos de la transformación estructural en algunos países postsoviéticos.

Los datos y las variables

El objetivo de este capítulo son los sistemas económicos de los países postsoviéticos, haciendo referencia a las repúblicas bálticas que formaban parte de la Unión Soviética antes de 1991. La elección de este grupo de países se explica por las peculiaridades de su desarrollo económico asociado a la transición de una economía planificada a una de mercado. Como resultado, la economía de estos países reacciona de manera bastante aguda a cualquier choque interno o externo.

Para lograr el objetivo propuesto, es necesario operar con indicadores macroeconómicos obtenidos de las agencias oficiales de estadística a nivel nacional o internacional. Al mismo tiempo, se debe actualizar la información para que cubra los datos de 2020. En este contexto, para realizar este trabajo se ha elegido el Producto Interior Bruto (PIB) según el enfoque de producción (Valor añadido bruto por actividad económica (VAB, % del PIB)).

Por su parte, los datos proceden de los portales de Internet de las oficinas nacionales de estadística tales como, Servicio Federal de Estadísticas del Estado Ruso, Estadísticas de Estonia, Estadísticas de Lituania, Oficina Central de Estadística de la República de Letonia¹²⁴. La consideración de la estructura de los sectores económicos en comparación entre 2008-2009 y 2019-2020 permite identificar los cambios estructurales, así como los cambios en las industrias dominantes.

Asimismo, para llevar a cabo la investigación propuesta, se han planteado las siguientes hipótesis:

H1: El impacto de la crisis del Covid-19 en la estructura

¹²⁴ Servicio Federal de Estadísticas del Estado Ruso (<https://rosstat.gov.ru>), Estadísticas de Estonia (<https://www.stat.ee>), Estadísticas de Lituania (<https://www.stat.gov.lt>), Oficina Central de Estadística de la República de Letonia (<https://www.csp.gov.lv/en>).

económica de los países bálticos difiere de las crisis anteriores debido a su naturaleza no económica.

H2: La magnitud del declive económico en las economías de los países bálticos no alcanza el mínimo local del período de transición registrado en los últimos 30 años.

Para contrastar las hipótesis planteadas se ha utilizado una serie de métodos científicos y estadísticos generales, como, por ejemplo, el análisis, la comparación y la estadística descriptiva.

Las evidencias empíricas

Para evaluar los cambios estructurales producidos en la economía de los países se puede observar el peso del valor añadido bruto de las actividades económicas como el porcentaje del PIB. Asimismo, se ha elegido 4 países objeto de este estudio: Federación de Rusia, Estonia, Letonia y Lituania, debido a la disponibilidad de datos macroeconómicos para el año 2020 y, en particular, los datos correspondientes a las cuentas nacionales.

Tabla 2.8. Estructura económica de Lituania (VAB, % del PIB)

Ramas de actividad según OKVED ^{125*}	2009	2019	2020	Desviaciones 2020/2019
A	2,5	2,4	2,3	-0,1
B_C_D_E	19,6	19,6	19,1	-0,6
C	16,1	17,3	16,8	-0,5
F	7,2	8,6	8,5	-0,2
G_H_I	26,7	29,0	28,7	-0,4
J	3,0	4,1	4,5	0,4
K	2,4	2,0	1,8	-0,1
L	1,1	1,0	0,9	-0,1
M_N	6,8	8,0	8,0	-0,1
O_P_Q	28,3	22,9	24,1	1,2
R_TO_U	2,3	2,2	2,2	-0,1

* **Nota:** Ver la clasificación en el Anexo al final del texto. Por ejemplo, **A** - Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; **B** - Explotación de minas y canteras; **C**- Industrias manufactureras; **D** - Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Departamento de Estadísticas de Lituania. <https://www.stat.gov.lt>

¹²⁵ OKVED es la Clasificación Rusa de Actividades Económicas.

A finales de 2020, bajo la influencia de la crisis del Covid-19, se observa una disminución de los pesos de casi todos los sectores de la economía lituana. La mayor caída (-0,6%) se detecta en la industria (sectores “B – Minería”, “C – Manufacturas”, “D - Suministro de electricidad, gas y vapor; aire acondicionado”, “E - Suministro de agua; eliminación de agua, organización de la recolección y eliminación de desechos, actividades para eliminar la contaminación”). Además, se puede ver que las peculiaridades de la última crisis se reflejan en el cambio de la estructura económica. Por ejemplo, el distanciamiento social condujo a la mayor demanda de servicios digitales y, como el resultado, a un aumento de la participación de la actividad “J - Actividades de información y comunicación” en un 0,4%. Si bien, el mayor crecimiento se observa en el sector público, perfilado por los sectores “O - Administración pública y seguridad militar; bienestar social”, “P - Educación”, “Q - Actividades de salud y servicios sociales”, que ascendió a 1,2%.

Para evaluar el nivel de diferencias entre la crisis actual del coronavirus y la crisis financiera global de 2008, se puede observar los cambios estructurales para el período 2008-2009. La información a nuestra disposición indica qué cambios fueron más significativos. Así, para los sectores O, P, Q el aumento fue del 4,7%, para la industria (sectores B, C, D, E) del 3,2% y para el comercio del 4,4% (sectores “G - Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas”, “H - Transporte y almacenamiento”, “I - Actividades de hoteles y establecimientos de restauración”). Al mismo tiempo, el sector de “J - Actividades de información y comunicación”, por el contrario, mostró un descenso del 0,5%. De este modo podemos concluir que en Lituania en el período actual el crecimiento del sector de alta tecnología se manifiesta claramente en el contexto de una disminución en la participación de los sectores clásicos de la economía.

A continuación, se consideran los cambios en la estructura sectorial de Letonia en 2020 en relación con 2019 (véase Cuadro 2).

Bajo la influencia de la crisis del Covid-19, la estructura de la economía letona no sufrió cambios significativos. Sin embargo, se puede destacar que el peso del sector público (sectores O, P, Q) aumentó un 1,1% y el peso del comercio (sectores G, H, I) disminuyó un 1,6%. Estos cambios en la estructura económica son esperados, ya que en las condiciones de crisis la demanda disminuye y el Gobierno protege las áreas socialmente más importantes (educación, salud, etc.).

Tabla 2.9. Estructura económica de Letonia (VAB, % del PIB)

Ramas de actividad	2009	2019	2020	Desviaciones 2020/2019
A	3,6	4,3	4,3	0,0
B_C_D_E	15,5	14,9	15,1	0,2
C	10,8	12,0	12,2	0,2
F	7,9	6,5	7,0	0,5
G_H_I	27,5	24,8	23,2	-1,6
J	4,2	5,6	5,6	0,0
K	3,6	2,9	2,8	-0,1
L	11,2	12,5	12,8	0,3
O_P_Q	17,1	16,9	18,0	1,1
O	8,1	7,7	8,2	0,5
P	5,8	4,8	5,1	0,3
Q	3,2	4,4	4,7	0,3
R	1,7	2,2	1,7	-0,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Oficina Central de Estadística de la República de Letonia. <https://www.csp.gov.lv/en>

Frente a los cambios estructurales en 2008-2009, Letonia presenta un panorama similar con Lituania, donde se puede destacar un aumento significativo del peso de la industria (en un 1,4%) y del comercio (en un 2,2%). Pero también hay diferencias que manifiestan una significativa disminución de la construcción (sector F) en un 2,3% y del sector financiero (sector K) en un 2,0%.

Así, se puede señalar las consecuencias diferentes de la crisis de 2008 y la crisis del Covid-19 que indican claramente la deriva del sistema económico dominado por las industrias clásicas (manufactura y comercio) hacia nuevos impulsores, principalmente relacionados con el sector de las telecomunicaciones.

Tabla 2.10. Estructura económica de Estonia (VAB, % del PIB)

Ramas de actividad	2009	2019	2020	Desviaciones 2020/2019
A	2,8	2,9	2,2	-0,7
B C D E	19,9	18,9	18,5	-0,4
C	14,1	14,7	14,4	-0,3
F	7,0	6,4	6,4	0,0
G H I	21,4	22,1	20,7	-1,4
J	5,5	7,6	8,6	1,0
K	4,5	4,5	4,9	0,4
L	10,3	9,7	9,2	-0,5
M	5,3	5,6	5,9	0,3
N	3,4	3,8	3,7	-0,1
O P Q	17,4	15,9	17,4	1,5
R	1,5	1,6	1,6	0,0
S	0,9	0,8	0,8	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Oficina de Estadísticas de Estonia. <https://www.stat.ee>

Como es bien sabido, Estonia es uno de los líderes de la Unión Europea en el campo de la digitalización de la economía. Por tanto, la transición de la mayoría de las actividades económicas hacia los procesos de negocio online incrementó el peso del sector “J – Actividades de información y comunicación” en un 1,0%. Si se rastrea los cambios en el peso de este tipo de actividades desde 2008 hasta la actualidad, se puede observar que el peso aumenta de una crisis a otra. Al mismo tiempo, la industria, el comercio y la construcción experimentan dificultades que se manifiestan en la pérdida de la participación en el volumen total del PIB.

La crisis del COVID-19 afectó gravemente al principal motor de la economía rusa, la industria. Como resultado, la disminución de su peso en la estructura económica alcanzó el 2,8% y la mayor contribución a esta caída la hizo la industria minera (3,1%). El comercio también disminuyó, pero no tan significativamente, solo un 0,4%. Se observan incrementos en el sector de la administración pública (sector O) al 0,8%. Un rasgo distintivo de los cambios estructurales en Rusia de los países antes mencionados es el crecimiento en el sector de actividades financieras y de seguros (sector K) que se debe al deseo de los ciudadanos de invertir ahorros depreciados en un activo más confiable.

Tabla 2.11. Estructura económica de Rusia (VAB, % del PIB)

Ramas de actividad	2009	2019	2020	Desviaciones 2020/2019
A	3,9	3,9	4,1	0,2
B_C_D_E	23,1	30,5	27,7	-2,8
C	12,2	14,5	14,8	0,3
F	20,4	5,5	5,7	0,2
G_H_I	25,0	20,7	20,3	-0,4
J	0,0	2,6	2,8	0,2
K	4,3	4,3	4,9	0,6
L	10,2	9,8	10,5	0,7
M	0,0	4,3	4,5	0,2
N	0,0	2,1	2	-0,1
O	5,5	7,5	8,3	0,8
P	2,8	3,2	3,4	0,2
Otros	4,8	5,6	5,8	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Servicio Federal Estatal de Estadística de Rusia. <https://rosstat.gov.ru/>

Si se compara los cambios estructurales de las dos últimas crisis, se puede decir que sus consecuencias para la economía rusa son similares, mostrando una disminución del peso de la industria y del comercio y el crecimiento del sector público. Sin embargo, la construcción (sector F) presenta una excepción que indica que la actividad en este sector disminuyó un 1,5% en 2009 pero aumentó un 0,2% en 2020.

* * *

A partir de la investigación presentada en los apartados anteriores se puede formular las siguientes conclusiones.

La estructura de la economía de los países bálticos reacciona de manera similar a la crisis del COVID-19, lo que se manifiesta en una disminución del peso de los sectores clásicos de la economía (industria y comercio) y un aumento del sector “J – Actividades de información y comunicación”, así como del sector público (sectores “O - Administración pública y seguridad militar; bienestar social”, “P - Educación”, “Q - Actividades de salud y servicios sociales”).

Además, los países postsoviéticos que se adhirieron a la Unión Europea muestran una diferencia generalizada con los cambios observados en la estructura de la economía rusa en los dos períodos comparados 2008-2009 y 2019-2020. En este sentido se destaca que la última crisis de los países bálticos fue más leve que en caso de Rusia, ya que la estructura productiva ha cambiado ligeramente al entrar al espacio económico europeo.

Por su parte, la economía rusa reacciona al impacto de las dos últimas crisis (2008 y 2020) de la misma manera, es decir, con una disminución del peso de la industria y un aumento de los pesos de los sectores “K - Actividades financieras y de seguros”, “L - Actividades inmobiliarias”, “O - Administración pública y seguridad militar; bienestar social”.

En definitiva, observando los patrones de respuesta de las economías de los países postsoviéticos a situaciones de crisis, se puede argumentar que la actual crisis del coronavirus tiene un efecto positivo sobre la estructura económica. A causa del distanciamiento social y la suspensión del trabajo de varias empresas (especialmente, en el sector de servicios), la demanda de servicios en línea ha aumentado significativamente expandiendo la penetración de las tecnologías digitales en diferentes sectores de economía. Se prevé que este proceso se va a acelerar y se mantendrán, además, las medidas que actualmente se están considerando como temporales (por ejemplo, la introducción generalizada de la videoconferencia o el aprendizaje a distancia para los estudiantes). Esto último podría ser explicado por la conveniencia para los usuarios, así como por el aumento de la eficiencia económica como resultado de la introducción de tecnologías digitales en el proceso productivo.

También vale la pena señalar la línea adicional de la investigación futura, que se ve en la expansión del conjunto de países (agregando los países tanto desarrollados como en vías de desarrollo) para poder identificar los patrones y las características de la respuesta de mayor número de economías a las consecuencias de la crisis provocada por la pandemia del virus COVID-19.

Anexo: Clasificación de Actividades Económicas.
(Códigos OKVED Rusos / o CIIU/ONU)*

- A** Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca
- B** Explotación de minas y canteras
- C** Industrias manufactureras
- D** Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado
- E** Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación
- F** Construcción
- G** Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas
- H** Transporte y almacenamiento
- I** Actividades de alojamiento y de servicio de comidas
- J** Información y comunicaciones
- K** Actividades financieras y de seguros
- L** Actividades inmobiliarias
- M** Actividades profesionales, científicas y técnicas
- N** Actividades de servicios administrativos y de apoyo
- O** Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria
- P** Enseñanza
- Q** Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social
- R** Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas
- S** Otras actividades de servicios
- T** Actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio
- U** Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales

Nota: * Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las Actividades Económicas (CIIU) de la ONU.
https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ_

PARTE 3. ENFOQUE REGIONAL E INTERREGIONAL

Violetta Tayar

EI VECTOR TRANSATLÁNTICO EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE ESPAÑA

El tránsito exitoso de España hacia un sistema democrático abierto, la integración de ésta a la Europa comunitaria no solamente dio un impulso considerable al desarrollo interior del país, sino también sirvió de estímulo para que Madrid afianzara sus posiciones económicas en los mercados exteriores, en particular, en el escenario atlántico. En este sentido es preciso señalar la importancia de los vínculos económicos transatlánticos para España y su posición en la Unión Europea. Visto desde esta perspectiva se examinan los factores institucionales y estructurales que influyen en el desarrollo de la interacción económica transatlántica.

El péndulo de las relaciones transatlánticas

Los cambios significativos en las relaciones transatlánticas se produjeron con la llegada al poder de los “populares” con José María Aznar (entre 1996 y 2004), cuando el foco se desplazó de los socios tradicionales europeos a la orientación predominante hacia una alianza con Washington y al propósito de hacer de él un aliado privilegiado.

Más tarde, al formarse el gobierno socialista encabezado por José Luís Rodríguez Zapatero (2004-2011), las relaciones entre España y EE UU entraron en una fase de tránsito hacia un modelo nuevo de interacción entre los dos estados. Tal y como apunta Petr Yákovlev en una de sus obras monográficas, las características principales del dicho modelo incluían: seguimiento en el área internacional de los principios de la democracia y de la economía de mercado; cooperación estrecha entre las compañías españolas y estadounidenses y, por lo demás, una competencia aguda, cuyas consecuencias comenzaron a repercutir en el curso de la política exterior del Estado español. Siendo así, la dimensión atlántica de la política exterior de España comenzó a ceder espacio al vector

diplomático europeo¹²⁶. De tal manera, con la llegada al poder en España de los socialistas, las relaciones bilaterales con EE UU comenzaron a experimentar un cierto enfriamiento, y dentro de la perspectiva de la política española comenzó a ganar en importancia el vector europeo, aunque el crecimiento de las multinacionales favoreció a la mayor interconexión entre las grandes empresas españolas y de EE UU. En 2011 Enrique Iglesias, el secretario general de la Comunidad Iberoamericana de Naciones de aquel momento, planteó el concepto del “Triángulo Atlántico” como una alianza entre Europa, EE UU y América Latina. A consecuencia de ello, España pasó a funcionar como un eslabón de conexión entre tanto la UE como EE UU. en las relaciones con los países latinoamericanos.

Por lo cual resulta bien lógico que a partir de 2011 el gobierno de España, personificado por el PP bajo el liderazgo de Mariano Rajoy, se situara como el actor principal en el desarrollo de las políticas exteriores de Bruselas hacia la región latinoamericana.

Los bloques comerciales de la región como la Alianza del Pacífico y Mercosur comenzaron a estar presentes como principales socios latinoamericanos en la agenda de la política exterior de Madrid. Así España pasó a tener una participación activa en las plataformas de negociación como las Cumbres Iberoamericanas y cumbres entre la UE y CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Para Madrid no solo es importante la cooperación multilateral con las asociaciones de integración latinoamericanas, sino también son los vínculos bilaterales, ante todo, con México, Brasil y Argentina. De acuerdo con la estimación de investigadores del Real Instituto Elcano, para España es preciso usar las oportunidades que se le ofrecen en el marco del proceso de transformaciones de las relaciones económicas globales y actuar en calidad de “embajador” de la UE en América Latina y el Caribe.

Si consideramos la interacción económica transatlántica durante la presidencia en EE UU de Barack Obama, cabe señalar que, a la hora de articular el convenio comercial multilateral, Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI, o TTIP por sus siglas en inglés, que la UE y EE UU negociaron entre 2013 y 2016), se interpusieron unos obstáculos evidentes. Es preciso destacar que

¹²⁶ Яковлев П.П. Испания в мировой политике. Москва: ИЛА РАН, 2011. С. 166-179 [Yakovlev P.P. Ispanija v mirovoj politike. Moskva: ILA RAN, 2011. S. 166-179].

el negociador principal en representación de la UE fue un abogado madrileño Ignacio Bercero, que advertía que en el camino de concertación del acuerdo quedaba mucho trabajo y, si inicialmente el convenio se planeaba firmar antes del retiro de Barack Obama de su puesto presidencial, después del 2016 los comunitarios ya no estaban interesados en sacrificar sus intereses con tal que el tratado de la ATCI fuera ratificado lo antes posible¹²⁷.

El periodo de la presidencia de Donald Trump puso en entredicho los proyectos globales y los acuerdos anteriores. Cabe señalar que España, durante las negociaciones de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, era partidaria del acercamiento transatlántico con los EE UU. Según calculan los expertos, su economía podría haberse beneficiado de la liberalización del mercado de servicios financieros y de una colaboración más cercana con el negocio estadounidense en el ámbito bancario. A la vez, existían unos riesgos obvios del incremento de competencia para la economía española en ciertas esferas (en el sector agroindustrial, en el negocio pequeño y mediano) que podrían haber surgido de haberse cerrado el tratado transatlántico.

En esencia, la perspectiva de la firma del tratado de la ATCI provocó que la Unión Europea se escindiera en un bando partidario y otro contrario del acercamiento con los EE UU. En contra de las posturas de rechazo firmes de Austria y Francia se manifestaron 12 países partidarios del tratado, entre los que, por razones objetivas se encontró España, para la que el vector transatlántico sigue ostentando un papel importante en sus lazos económicos exteriores. Es importante señalar que el proyecto de cooperación transatlántica no solamente tuvo una orientación económica, sino también se dotó de la dimensión geopolítica expresa. Quedó de manifiesto que, de implementarse, la ATCI hubiera sido capaz de transformar seriamente el concepto del mundo multipolar, aumentar la dependencia de los países comunitarios de la economía estadounidense y traer consigo una nueva época de regulación global del mercado mundial¹²⁸. La

¹²⁷ Тайар В.М. Испания в ЕС и трансатлантическое экономическое взаимодействие // Ибероамериканские тетради. 2017. №1. С. 55-58. [Tayar V.M. Ispanija v ES i transatlanticheskoe jekonomicheskoe vzaimodejstvie // Iberoamerikanskiye tetradi. 2017. №1. P. 55-58].

¹²⁸ Тайар В.М. Трансатлантическое партнерство и Латинская Америка: возможности и риски // Латинская Америка. 2016. №9. С. 18-29 [Tayar

entrada de Donald Trump a la Casa Blanca y su curso proteccionista dificultaron notablemente las relaciones de los EE UU con sus socios europeos.

Actualmente, en Bruselas se manifiestan las esperanzas de que el presidente nuevo, Joe Biden, dé un impulso nuevo a las relaciones transatlánticas. El hecho de que Washington vuelva a la cooperación internacional con sus aliados tradicionales favorece a los intereses de España. Es obvio que España tendrá que aprovechar este impulso para mantener un diálogo sobre la creación de una nueva agenda multilateral en materias pendientes y actuales: de la salida de la crisis en el período de la pandemia, de la adaptación al curso “verde” de la UE, al cambio climático, en cuestiones de regulación del comercio, entre otros temas, con tal de promover los intereses españoles a la hora de resolver dichos problemas¹²⁹.

Relaciones comerciales entre España y Canadá

Pese a las divergencias en los círculos europeos, en octubre de 2016 se firmó el Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio (ingl., CETA) entre la Unión Europea y Canadá.

El acuerdo se aplica de manera temporal y en procedimiento preliminar hasta que entren en vigor los artículos sobre las inversiones y el documento quede ratificado por todos los países miembros de la UE. Según sus cláusulas se prevé la eliminación del 99% de aranceles aduaneros y tras ser firmado debe ser ratificado por los parlamentos de todos los países miembros de la UE. Un año después de su firma, el acuerdo fue ratificado por Letonia, Dinamarca, España, Croacia y Portugal. En esto, se prevé ampliar las cuotas de entregas de productos lácteos desde los países comunitarios a Canadá y de la carne canadiense a la UE.

Conforme a los cálculos de los expertos, Canadá presenta un alto interés para el negocio español: más de 5.000 empresas españolas ya exportan sus productos a Canadá y cerca de 100 empresas españolas ya han invertido en producción local y han creado sus oficinas en este país. El tratado con Canadá abre unas grandes oportunidades para las empresas españolas activas en los sectores

V.M. Transatlanticheskoe partnerstvo i Latinskaja Amerika: vozmozhnosti i riski // Latinskaja Amerika. 2016. №9. P. 18-29].

¹²⁹ Carlota García Encina. España y EEUU, de Trump a Biden. Real Instituto Elcano, ARI 17/2021-8/2/2021. <http://www.realinstitutoelcano.org> (accessed: 20.03.21).

alimenticio y textil, así como ofrece la posibilidad de acceder no solamente al mercado canadiense, sino igualmente a los mercados de sus socios comerciales (EE UU y México).

El intercambio comercial entre España y Canadá aumentó 2,3 veces en el periodo 2009-2019 y alcanzó en 2019 3,6 mil millones de euros. En 2020 de crisis y lastrado por el COVID-19 el volumen del comercio bilateral bajó el 13%. El comercio entre España y Canadá en el periodo 2015-2020 se caracterizó por un superávit comercial (formando excepción en 2017) y un aumento progresivo de exportaciones españolas, que durante aquel quinquenio subieron el 38% (véase Tabla 3.1).

**Tabla 3.1. Comercio entre España y Canadá
(bienes, en millones de euros)**

Indicador	2009	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Exportación	725	1.370	1.489	1.643	1.788	2.028	1.888
Importación	818	982	1.302	1.711	1.740	1.564	1.228
Volumen	1.543	2.352	2.791	3.354	3.528	3.592	3.116
Saldo	-93	388	187	-68	48	464	660

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Trade Map – Trade statistics for international business development. www.trademap.org/tradestat

Entre las exportaciones españolas en Canadá un volumen importante representó el sector alimenticio (fruta fresca) y el sector automotriz (motores de automóviles – entregas de la planta de Ford en Valencia para la planta del mismo productor en Ontario). Asimismo, la lista de las exportaciones incluye artículos de máquinas y aparatos, productos farmacéuticos y químicos, materiales combustibles y lubricantes, automóviles y bebidas. El volumen principal de las exportaciones canadienses corresponde a combustibles y lubricantes, metales y otros minerales (cobre y zinc), aeronaves y automóviles, así como a equipos técnicos.

Los factores de la interacción transatlántica y relaciones con EE UU

Hay que señalar que actualmente el desarrollo de la interacción económica transatlántica está sujeto a la influencia de factores institucionales y estructurales. Entre tales se puede mencionar el inicio de una legislatura nueva del Parlamento Europeo y la Comisión Europea en 2019 y el nombramiento del español Josep Borrell como

titular del servicio diplomático de la UE, aumento del proteccionismo por parte de los EE UU y las metamorfosis en las relaciones tradicionales transatlánticas entre la UE y los EE UU, junto al factor China (que expande su presencia en la región latinoamericana) que obliga a las multinacionales españolas a repensar en una coordinación de esfuerzos en las actividades transatlánticas. Conviene destacar igualmente el factor de acuerdos comerciales entre la UE y los bloques comerciales de Latinoamérica (entre ellos, Mercosur), que son significantes para España y pueden igualmente contribuir al progreso de la liberalización del comercio, así como al refuerzo del puente transatlántico entre la UE y América Latina. Otro factor estructural que irá repercutiendo en la interacción transatlántica es el *Brexit*, debido al cual es de esperar un incremento de nexos financiero-económicos tradicionales entre los EE UU y el Reino Unido, siendo tal “juego con los intereses” capaz de perjudicar UE y España, tanto en el ámbito comercial como en el ámbito de las inversiones. A su vez, Madrid proponía su candidatura como centro financiero de Europa comunitaria tras la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea¹³⁰. De acuerdo con los analistas, D.Trump percibía a la UE como a un adversario comercial, y no como a un aliado geopolítico¹³¹.

En junio de 2018 tuvo lugar una visita del Rey de España Felipe VI a Washington, donde se reunió con D. Trump. El encuentro se realizó precedido de la llegada al poder en España de un Ejecutivo nuevo con P.Sánchez, secretario general del Partido Socialista Obrero Español, al mando y en el contexto de un cierto distanciamiento entre D. Trump y los aliados europeos de los EE UU. Según las estimaciones, y teniendo en consideración la coyuntura política y la incertidumbre provocada por los cambios internos de la política española, el rey en aquel momento pudo haber jugado un papel diplomático crucial en el aseguramiento de una cierta estabilidad y continuidad de los nexos bilaterales entre España y la potencia americana. Así, los expertos indicaron que las recientes

¹³⁰ Мадрид хочет стать финансовым центром Евросоюза после Brexit. РИА Новости. 19.10.2016 [Madrid hochet stat' finansovym centrom Evrosoyuza posle Brexit. RIA Novosti]. <https://ria.ru/20161019> (accessed: 02.04.2021).

¹³¹ Steinberg F. How should the EU confront President Trump? ARI 115/2018 (English version), 15.10.2018. <http://www.realinstitutoelcano.org>

discusiones en el marco de las relaciones transatlánticas se centraron en dos aspectos: el comercio y las políticas de defensa¹³².

La Unión Europea y Estados Unidos siguen siendo socios económicos recíprocos de importancia y fuentes cruciales de tecnologías y de inversión. La guerra comercial, iniciada por D.Trump en 2017, tuvo que ver, tanto con la necesidad real de disminuir el déficit comercial como con las consideraciones de la política interior que obedecían a la lógica de la lucha por el electorado, al que el presidente había prometido puestos de trabajo y prosperidad¹³³. Para España hicieron mella las medidas proteccionistas de EE UU relacionadas con las exportaciones de acero y de aluminio, que repercutieron sobre los productos de la industria automotriz. Subieron también los aranceles aduaneros estadounidenses sobre otras mercancías europeas importadas, incluyendo las españolas (aceite, vino y queso). Además, los países de UE y, en particular, España, se vieron sometidos a las presiones por parte de EE UU, que limitaron la cooperación en materia del despliegue de la tecnología 5G con la compañía china Huawei. Estas medidas afectaron de manera directa a la empresa de telecomunicaciones española Telefónica, que estaba desarrollando un proyecto piloto en conjunto con dicha compañía china. El vicesecretario del estado de EE UU responsable de la política de información y la ciberseguridad, Robert Strayer, anunció durante la reunión con las autoridades españolas y europeas que su país suspendería el intercambio de información y datos de inteligencia con España en caso de que esta mantuviera relaciones con el productor chino "Huawei"¹³⁴.

Sin embargo, la llegada de J. Biden a la Casa Blanca supone una etapa nueva en el diálogo de los EE UU con sus socios europeos. Así, en marzo de 2021 la jefa de la Comisión Europea Ursula von der Leyen y el presidente de EE UU J. Biden acordaron suspender el efecto de los aranceles en el marco de la disputa entre los

¹³² Tovar Ruiz J. Las relaciones España-EEUU en el marco de la relación transatlántica. ARI 86/2018-6.7.2018. <http://www.realinstitutoelcano.org>.

¹³³ Борко Ю.А., Носов М.Г. Место Европы в мире // Европа между трех океанов. Под общ. ред. Ал. А. Громько и В.П. Федорова. Москва: ИЕ РАН, Нестор-История, 2019. С. 21 [YU. A. Borko, M.G. Nosov. Mesto Evropy v mire // Evropa mezhdru trekh okeanov. Pod obshch.red. Al.A. Gromyko i V.P. Fedorova. Moskva: IE RAN, Nestor-Istoriya, 2019. P. 21].

¹³⁴ EEUU amenaza a España: a veta a Huawei o no compartirá información. <https://www.economista.es>

productores de aeronaves más grandes, Boeing y Aerobús. De tal manera, durante el mandato de J. Biden, conforme apuntan los expertos, habrá más posibilidades de restaurar los vínculos a ambos lados del Atlántico empeorados a lo largo de la presidencia de D. Trump¹³⁵.

En el momento actual, en Bruselas expresan esperanzas de que el nuevo presidente estadounidense dé un impulso a las relaciones transatlánticas. El hecho de que Washington regrese a la cooperación internacional con sus aliados tradicionales se recibe de forma positiva en España. Es obvio que ésta tendrá que aprovechar la situación para mantener un diálogo sobre la formación de una agenda nueva, multilateral, de cara a la salida de la crisis en el periodo de pandemia, en relación con la adaptación del curso 'verde' por parte de la UE, con respeto al cambio climático y a la regulación del comercio, así como en cuanto a otros temas, con la finalidad de conceder unos contornos fijos y obvios a los intereses españoles a la hora de tratar tales cuestiones¹³⁶.

Hay que decir que los EE UU representa para España un socio económico importante fuera de la UE. Aun así, la participación española en el comercio transatlántico entre la UE y los EE UU no es grande, sumando el 4,5% en las importaciones y el 3% en las exportaciones europeas a los Estados Unidos. En el periodo de 2009 a 2019 las exportaciones desde España a EE UU se incrementaron 2,4 veces, mientras que las importaciones desde el país norteamericano crecieron el 83,4%, poniendo de relieve el balance comercial negativo para España. El año 2020 finalizó con un superávit de 605 millones de euros con el valor de las exportaciones a EE UU equivalente a 12,18 mil millones de euros y el valor de las importaciones total de 11,58 mil millones de euros (véase Tabla 3.3). Los Estados Unidos de América son el sexto mercado de exportación de géneros más significativo para España tras Francia, Alemania, Italia, Portugal y el Reino Unido y el sexto importador más importante tras Alemania, Francia, China, Italia y Países Bajos. A los EE UU les corresponde igualmente un papel importante en los flujos de inversión española.

¹³⁵ Juan Tovar Ruiz. Biden y el futuro de la relación EEUU-UE. ARI 14/2021- 02.02.2021 Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org>.

¹³⁶ García Encina C. España y EEUU, de Trump a Biden. Real Instituto Elcano, ARI 17/2021-08.02.2021 <http://www.realinstitutoelcano.org/>

**Tabla 3.3. Comercio entre España y EE UU
(bienes, en millones de euros)**

Indicador	2009	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Exportación	5.710	11.492	11.372	12.454	12.798	13.741	12.189
Importación	8.473	12.815	12.946	13.566	13.180	15.539	11.584
Volumen	14.183	24.307	24.318	26.020	25.978	29.280	23.773
Saldo	-2.763	-1.323	-1.574	-1.112	-382	-1.798	605

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Trade Map – Trade statistics for international business development. www.trademap.org/tradestat

Según los datos del ICEX España Exportación e Inversiones, durante el último quinquenio las compañías españolas firmaron en los EE UU contratos de construcción y de distintos servicios por un volumen que supera 34 mil millones de euros¹³⁷.

En lo que se refiere a las cuestiones de seguridad en la interacción con EE UU, para España apenas será posible lograr el 2% del PIB en gasto militar en el marco de la OTAN; según se calcula, tan solo quedará en 1,53% para el 2024¹³⁸. Aun así, España, teniendo en cuenta los factores de la seguridad y factores económicos, está interesada en mantener unas relaciones estrechas con la administración en Washington. Un argumento importante capaz de ablandar las retóricas duras de EE UU se refiere a la presencia estadounidense en las bases militares españolas: Rota (Cádiz) y Morón de la Frontera (Sevilla).

España y el vector latinoamericano de los vínculos económicos

La interacción de España con los países latinoamericanos se caracteriza por el desarrollo progresivo de relaciones bilaterales, cuyos cimientos cada vez más fuertes están ligados a los lazos económico-comerciales, financieros y de inversiones. España demuestra su adhesión a América Latina y el Caribe: fuera de la

¹³⁷ ICEX España Exportación e Inversiones. <http://www.icex.es>

¹³⁸ Tovar Ruiz J. Las relaciones España-EEUU en el marco de la relación transatlántica. ARI 86/2018-06.07.2018. <http://www.realinstitutoelcano.org>

Unión Europea esta región es un sitio importante para la inserción del capital español y una zona esencial de su actividad empresarial¹³⁹.

El intercambio comercial con países latinoamericanos y caribeños es fundamental para España en lo referente a las actividades mercantiles transatlánticas, dado que en este caso el volumen de ventas supera los mismos indicadores con EE UU. En el lapso de 2009-2019 el volumen de ventas entre España y ALC creció el 75%, subiendo de 18,4 hasta los 32,2 mil millones de euros. El índice del cierre de 2020 marcado por la crisis del COVID-19 mostró una caída del 23% con respecto al año anterior. El balance comercial supuso un déficit para España y sumó unos 1,3 mil millones de euros para 2020 (véase Tabla 3.3.). A la vez, la proporción de los países de ALC en los flujos comerciales de España es relativamente pequeña; en 2020 la participación de la región en el total de las exportaciones españolas sumó el 4,4%, y en el total de las importaciones, el 4,6%. Hay cinco países latinoamericanos de los que procede el 76% de las importaciones de la región a España; estos son Brasil, México, Argentina, Perú y Chile. Las exportaciones españolas se dirigen principalmente a México, Brasil, Chile, Colombia y Argentina, que acaparan el 70% de entregas desde España a la región.

Tabla 3.3. Comercio entre España y los países de América Latina y el Caribe (bienes, en millones de euros)

Indicador	2009	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Exportación	7.860	15.307	13.750	15.591	15.754	15.385	11.771
Importación	10.537	14.958	13.987	17.368	18.678	16.823	13.080
Volumen	18.397	30.265	27.737	32.959	32.577	32.208	24.851
Saldo	-2.677	349	-237	-1.777	-2.924	-1.438	-1.309

Fuente: elaboración propia a partir de la base de Trade Map – Trade statistics for international business development. www.trademap.org/tradestat

España lidera en el volumen de inversiones comunitarias destinadas a la región latinoamericana. Su aporte asciende al 29% de

¹³⁹ Dastis A. El compromiso de España con América Latina. 29.05.2018. <https://www.eleconomista.es>

las inversiones de la UE en América Latina y el Caribe¹⁴⁰, y no solamente en los sectores de industrias extractoras. Se observa la dinámica de la reorientación hacia otros ámbitos, como es el caso del sector de telecomunicaciones, de la producción de automóviles y de las energías renovables. Las multinacionales españolas (Telefónica, Gas Natural Fenosa, Banco Santander, Iberdrola) participaron activamente en los procesos de fusión y absorción de empresas nacionales de Brasil, Argentina, Chile y México. Se desarrolla asimismo el proceso reverso de interacción dentro del sector corporativo. Es importante señalar que las empresas mexicanas “translatinas” se han convertido en el inversor fundamental para España. En el segmento de las corporaciones multinacionales latinoamericanas se manifiesta cada vez más la tendencia de una transición paulatina de la inversión en los sectores tradicionales (industria petrolera, extracción de minerales, energética, comercio y finanzas) a las esferas de negocio nuevas (telecomunicación, tecnologías informáticas, desarrollo del *software*).

Un aspecto importante que tendrá determinadas implicaciones para la UE y España será la actitud que adoptará la administración actual en Washington de J. Biden frente a Cuba y Venezuela. Forma parte del interés de la UE que el tercer apartado de la Ley Helms-Burton, que perjudica a las compañías europeas y españolas, deje de ser vigente.

Al mismo tiempo es menester tener en mente el factor que a medio plazo estará repercutiendo en la interacción transatlántica: los tratados comerciales entre ALC y la UE, que se intensificaron por efecto de las políticas proteccionistas de D.Trump. Es importante que en la cumbre del G-20, en Osaka en junio de 2019, se finalizaran las negociaciones prolongadas entre la UE y Mercosur y fue logrado un convenio que entrará en vigor solamente tras su aprobación por todos los países participantes¹⁴¹.

Evidentemente, el cierre del acuerdo entre la UE y Mercosur seguirá integrando la agenda y estará apoyado por España. En el

¹⁴⁰ CEPAL. La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. 2018. Capítulo IV. P. 176. <http://www.cepal.org> (accessed: 25.03.2021).

¹⁴¹ Тайяр В.М. Евросоюз и Латинская Америка в контексте межрегионального взаимодействия // Современная Европа. 2019. №4. С. 24. [Tayar V.M. Evrosojuz i Latinskaja Amerika v kontekste mezhregional'nogo vzaimodejstvija // Sovremennaja Evropa. 2019. №4. P. 24].

acercamiento con la UE y la liberalización del comercio también están interesados los grandes países del Mercosur (Argentina y Brasil). En cambio, tal y como señalan los expertos españoles, la convergencia entre Argentina y México y su distanciamiento de Brasil agravan la fragmentación en el seno del bloque económico latinoamericano¹⁴². Mucho deberá de depender de la disposición de Brasil a llevar las negociaciones con la Unión Europea, tano a nivel interregional como a nivel bilateral. Las estimaciones indican que ha llegado la hora cuando para la UE es preciso afianzar sus posiciones económicas en el espacio latinoamericano, y potencialmente un acuerdo con Mercosur podría propiciarlas.

Otro factor de importancia que afecta las relaciones transatlánticas es la crisis sanitaria, económica y social ocasionada por el coronavirus SARS-CoV-2, la que introduce sus “enmiendas” en la agenda internacional, interestatal y en la misma lógica de la globalización¹⁴³.

Así, en abril del 2020 las autoridades de Argentina acordaron suspender su participación en las negociaciones de Mercosur con terceros países sobre la creación de zonas de libre comercio, motivándolo que no es el momento de abrir la economía nacional dada la crisis de la pandemia del COVID¹⁴⁴.

La pandemia ha dañado tangiblemente a América Latina en el plano económico y social. La presencia creciente geopolítica, económica y financiera de China en Latinoamérica puede incitar a los EE UU y a la UE que éstos dediquen más atención a esta región, que necesita inversiones y apoyo en la reconstrucción postpandémica¹⁴⁵.

* * *

¹⁴² Molina I. (coord.). Elcano Policy Paper. España en el mundo en 2020: perspectivas y desafíos para el año del coronavirus. Real Instituto Elcano. Marzo 2020 <http://www.realinstitutoelcano.org>

¹⁴³ Olivie I., Gracia M. ¿El fin de la globalización? Una reflexión sobre los efectos de la crisis del COVID-19 desde el Índice Elcano de Presencia Global. ARI 43/2020-14.04.2020. <http://www.realinstitutoelcano.org>

¹⁴⁴ Argentina to exit Mercosur trade talks to focus on problems at home. 25 april 2020. <https://www.reuters.com>

¹⁴⁵ Malamud C., Núñez R. Biden y América Latina: cambios y continuidades. ARI 130/2020-18.11.2020. Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org>

Uno de los factores clave al que en el momento apuntan los investigadores y expertos y del que, en gran medida, depende la suerte de los nexos transatlánticos, es el cambio de la dirigencia en la Casa Blanca. En círculos comunitarios se prevé que J. Biden valore mucho la alianza euroatlántica, apoye la integración europea y se muestre dispuesto a desarrollar las estructuras de gobernanza global. En la UE hay consciencia de que la era de D.Trump tuvo que ver con el desgaste del orden multilateral liberal, en especial de los sistemas como la OMC y la OTAN. A raíz de las divergencias entre la UE y los EE UU se encuentra la necesidad objetiva de coordinar acciones conjuntas de acuerdo con los intereses comunes por parte de los comunitarios y el afán estadounidense por actuar de manera unilateral y orientándose a la cobertura de sus intereses particulares. Hoy día Madrid se enfrenta a la urgencia de defender los intereses de la UE en las negociaciones con Washington en materia de coordinación de los principios y mecanismos del comercio internacional. Es posible concluir que en las nuevas circunstancias la UE y, particularmente, el Reino de España se ven forzados a buscar entendimiento mutuo con los EE UU, así como a reforzar sus relaciones de socios con los países de América Latina en el marco de sus actividades transatlánticas.

SECURITIZACIÓN DE LAS AYUDAS AL DESARROLLO EN ESPAÑA

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) se considera uno de los instrumentos clave de la política exterior de los Estados desarrollados sin que nos comprometamos a analizar los motivos reales que invocan su realización: sea por la retórica humanista, o bien, como una forma "blanda" de ejercer los intereses estatales en la arena internacional. En todo caso, la esencia proclamada de dicha estrategia se centra en la finalidad de aproximarse al ejercicio del concepto del Estado de bienestar en los países en vías de desarrollo a través de inversiones en sus proyectos sociales.

Lejos de los años 1990, en la época cuando las relaciones internacionales se regían por la lógica del antagonismo norteamericano-soviético, aparecieron las primeras voces, algo tímidas, que pretendían apartarse del discurso politizado marxista-capitalista y buscar otros enfoques para definir las causas profundas de los fenómenos que las dos superpotencias prometían solucionar a lo largo de su pugna: la injusticia social, la violencia y el atraso económico. Así, en 1965 se crea el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y poco después se forma el Club de Roma. Sin embargo, el binomio "paz-desarrollo" cobra fuerza justamente a finales del siglo XX, en el momento de reconfiguración del sistema internacional, cuando un polo del poder desapareció y el otro aún estaba por marcar las nuevas reglas de juego en la agenda mundial.

Aquel discurso entorno al nexo "paz-desarrollo" ofrecía una compleja mirada hacia los fundamentos de la conflictividad e inseguridad interna que no estaba relacionada con el sistema económico (capitalismo/comunismo), alianzas geopolíticas, sino con la calidad de la gobernación: con el carácter crónico del despotismo del poder, abusos policiales y judiciales, discriminación por razones étnicas, religiosas, de sexo y de identidad. Todas ellas cocidas en la salsa de los bajos índices de los servicios de salud pública, educación e ingresos¹⁴⁶.

Los programas creados en más adelante *en pos* de la gobernanza mundial para hacer el mundo más justo y pacífico –Objetivos del Milenio (2000-2015) y Objetivos del Desarrollo Sostenible (2015-

¹⁴⁶ Los criterios que ahora componen el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

2030)– pretendían tratar las razones profundas de la injusticia, la paz y la violencia a través de proyectos para promover el bienestar social, la educación, conllevando acciones humanitarias e iniciativas de asistencia en materia de democratización de las instituciones ejecutivas y judiciales. De esta manera se cristalizó el precepto de que la paz, la estabilidad y la seguridad van de la mano con la problemática del desarrollo. Que la violencia no se disminuirá sin que sean abordadas sus causas fundamentales relacionadas con la pobreza, el desempleo y la desigualdad. Y, a la inversa, la seguridad debe servir como precepto para desarrollar las políticas dirigidas a la articulación de los intereses vitales de la población. O sea, que, en condiciones de enfrentamientos armados e instituciones estatales débiles, con el florecimiento de redes criminales, los programas de ayudas y reformas económicas no darán rendición tangible a largo plazo.

De este suntuoso ramo de retos a tratar se excluían los actores que prestaban asistencia militar. En otras palabras, la ayuda al desarrollo implicaba, en primer lugar, programas humanitarios, mientras que la esfera de seguridad pasaba al marco de operaciones de paz de la Organización de Naciones Unidas (ONU)¹⁴⁷, y solo en las zonas críticas donde se desplegaba. Contabilizar el trabajo militar en el marco de la AOD fue un “tabú” impuesto por el temor de que los programas humanitarios fueran reemplazados por proyectos de defensa y de seguridad¹⁴⁸. Así en la agenda predominaba más el componente del desarrollo y menos el de la seguridad.

Sin embargo, la resistencia al elemento de la seguridad no fue duradera. Las primeras grietas en el blindaje aparecieron tras los atentados del 11-S y la penetración del discurso antiterrorista que se

¹⁴⁷ A partir de los años 1990 la Alianza Atlántica y la Unión Europea sumarán sus esfuerzos para dicha causa, al mismo tiempo en el escenario regional actuarán organizaciones de seguridad colectiva, como p.j. la Organización del tratado de seguridad colectiva (1992) para la zona post soviética, cuyo ejercicio, sin embargo, no se efectuará fuera de las fronteras de los países-firmantes por no lograr el mandato correspondiente que otorga la ONU.

¹⁴⁸ Garau, V. “El gasto en seguridad y su cómputo como AOD” en Documento de relatoría del seminario dirigido a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPDS) del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), Madrid, Casa Árabe, 2017.

divulgó en la agenda internacional. De esta manera el paradigma cede primero en 2003, y luego en 2015-2016 aparecen nuevos enfoques que vuelven a comprometer la visión humanista de la AOD al relacionarse con la narrativa securitaria de la migración.

El discurso securitario de Estado

Para definir el término *seguridad* vamos a partir del planteamiento bien conocido por la teoría del contrato social de que el Estado moderno y de derecho es el fruto de un pacto entre sus ciudadanos, quienes a cambio de ceder algunas de sus libertades obtienen garantías del desarrollo pacífico en una sociedad. Bajo esta línea entendemos que la finalidad del mantenimiento de seguridad dentro de los marcos territoriales nacionales consiste en velar por la paz, o sea, por las condiciones que aseguren un desarrollo progresivo de los intereses individuales, de los intereses de la sociedad y de los intereses del mismo Estado. Junto a ello tendremos en mente la noción de que en los regímenes autoritarios y de poca práctica democrática, por motivos de que el movimiento social es débil, el Estado al hacerse omnipresente tiende a regular la vida privada de sus ciudadanos (el derecho a la reunión, a la libre expresión, etc.) y hacer creer que los intereses estatales son los intereses individuales. De esta manera diríamos que la práctica antropocéntrica de la idea de seguridad es tan vieja como la misma democracia. Sin embargo, los estudios corroboran los hechos contrarios¹⁴⁹: la orientación a las necesidades del ser humano desde las posiciones de seguridad no ocurre hasta la década de los años 60 del siglo XX. Y hasta finales del siglo pasado bajo la idea de seguridad se entendía o bien el mantenimiento del orden público (seguridad interna), o bien la protección de las amenazas externas atribuidas a otros Estados (seguridad externa pensada en términos de defensa militar frente a una invasión).

El hito de la globalización, de la interdependencia y el movimiento de los capitales, personas e ideas a gran velocidad, junto con el fortalecimiento del discurso humanista, hicieron repensar en las categorías de seguridad marcadas. Este replanteamiento, la atribución a algunos fenómenos nuevos rasgos de índole securitario

¹⁴⁹ Talavera Estesio F. España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles. Cuadernos de Estrategia 165. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, 2014, pp. 29-30. <https://ume.defensa.gob.es>.

que hasta un momento dado no se consideraban como tales, define el término *securitización*. Por lo tanto, podemos concluir que todas las nuevas amenazas constituyen un proceso de securitización, junto con los conceptos sobre la seguridad humana, la seguridad ecológica, la seguridad económica, etc. Dicho esto, hay que añadir que el término describe el proceso y no su finalidad. Por consiguiente, es evolutivo ya que es susceptible a los procesos internos, regionales y globales que no son estáticos, y por ende, el discurso securitario tampoco puede ejercer dicha calidad. Los únicos límites que lo guían es la racionalidad (el ¿por qué?) de los actores que crean los discursos securitarios y su interacción con la sociedad civil que legitima estos discursos. De esta forma hablamos de la seguridad, como de un fenómeno subjetivo que depende de la coyuntura concreta que es propia para cada país, de su cultura y de la fuerza que ejercen las instituciones y la sociedad civil en él. Es por eso que, por ej., en la Ley de Seguridad Nacional de México (2021) como amenaza aparece traición y rebelión a la patria, ausentes en la Estrategia de Seguridad Nacional de España (2017). Y al mismo tiempo la versión española considera como retos el cambio climático, emergencias y catástrofes, epidemias y pandemias que no tienen análogos en el caso mexicano.

Ya que la vocación primordial de las ciencias sociales consiste en tratar de ofrecer un marco teórico que ayude a entender mejor los procesos políticos, económicos y sociales sin ofrecer un juicio de valor con signos positivos o negativos, intentaremos en nuestros planteamientos seguir la postura de no etiquetar la securitización como buena, o como mala. Sin embargo, lo que se trata de la Ayuda oficial al desarrollo la analizaremos desde dos perspectivas: desde el discurso humanista y desde el discurso *Realpolitik*.

La metamorfosis de seguridad humana global hacia los planteamientos al estilo Realpolitik

Como hemos dicho anteriormente, el viraje securitario se da en los años 90 del siglo XX desde el prisma humanista, cuando la noción del bienestar del ser humano, sus derechos, su defensa física, económica y social se convierte en clave de la política estatal. En estos términos la prioridad de la lucha contra las causas estructurales de la violencia, como es la pobreza, las condiciones económicas, de salud y de educación precarias, el hambre, la discriminación y la corrupción saca el elemento militar del paréntesis e introduce la acción civil en la fórmula de la reconstrucción postconflicto. Por lo tanto, en el planteamiento de la AOD en aquel periodo sucedió una

securitización al dar al concepto de seguridad una forma más antropocéntrica, pero a la vez la desecuritizó al excluir (o reorientar) de su ejercicio los servicios de fuerza a favor del componente civil que debía involucrarse en el proceso de la construcción de la paz. En otras palabras, las misiones militares debían frenar y prevenir el estallido de la violencia y no se computaban como ayuda al desarrollo, mientras que los proyectos civiles en la fase de la reconstrucción de la paz sí que se consideraban como la AOD.

Así pues, la seguridad humana, o desarrollo humano, se convirtió en el elemento central del discurso europeo sobre la paz, desarrollo y la gobernanza mundial que en su acción exterior apostó por los medios diplomáticos, instrumentos económicos y gestión civil. El mayor énfasis se hacía en transportar a través de las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente su propio modelo de integración y de cohesión social, creyendo así contribuir a solucionar los conflictos internos de sus vecinos¹⁵⁰.

A la par del discurso “Unión Europea – potencia civil”, coexistía el otro llamado “Guerra total contra el terror” que pretendió condicionar el destino de las ayudas en dependencia de la narrativa de seguridad estatal, puesta en servicio de los intereses particulares. En este sentido los estados “simplemente” pobres perdían en concesión de ayudas a otros, cuyos trastornos podían considerarse como *caldo de cultivo* a organizaciones terroristas o grupos criminales y cuyas actividades podrían amenazar la seguridad interna del Estado-donante¹⁵¹.

A pesar de que parece que después de la crisis financiera de 2008 la narrativa de la “Guerra contra el terror” fue abandonada paulatinamente, la condicionalidad de las ayudas permaneció. Es más, esta condicionalidad se sumergió en la nueva Estrategia global de la UE (EGUE) de 2016. El actor que hace poco pretendía transformar su vecindario a través de la diplomacia, cooperación y su

¹⁵⁰ Estrategia Europea de Seguridad - Una Europa segura en un mundo mejor. <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>

¹⁵¹ Para más información cómo se ha cambiado la distribución de la AOD durante la Guerra de terror ver: Sanahuja J.A., Schünemann J. El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda // Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores. Editorial Complutense. 2012, pp. 44-51.

buen ejemplo, ahora adoptó los postulados de *Realpolitik* concediendo las ayudas en función de las preocupaciones internas de su seguridad y no rigiéndose por la lógica de la lucha contra la pobreza. En la Estrategia se percibía la interpretación negativa de las tendencias mundiales que iban en disonancia con la visión proclamada una década atrás – Una Europa segura en un mundo mejor (2003) – la creciente competitividad entre los Estados en los ámbitos político, económico, e incluso cultural (o simbólico) que implicaba fuerte cuestionamiento de la aspiración por la gobernanza global; la radicalización de los procesos políticos en los Estados del Norte de África y de la Península Arábiga después de la primavera árabe (2010-2012) que al principio arrojaban rayos de esperanza a cambios democráticos; empeoramiento de las relaciones en el teatro del este europeo con una Rusia que se empeñaba en demostrar que los territorios próximos a sus fronteras es la zona de su exclusivo interés e influencia, entre otros. Incluso el propio modelo europeo corrió riesgo de desvanecerse a causa de la perspectiva del *Brexit* y la poca credibilidad de la zona del euro. La crisis migratoria de 2015 que causó la llegada de casi un millón de personas procedentes de Siria, Irak y Afganistán¹⁵² irrumpió la agenda política europea provocando fuertes debates en torno a la narrativa ética entre “el ser y el deber ser”.

Después de una década de trabajo bajo la fórmula “Europa-potencia civil” llegó la hora de capitalizar el rendimiento. La EGUE-2016 lo calculó en términos del “cinturón de inseguridad”, al ofrecer una visión de sí misma como una fortaleza de paz rodeada por un mundo hostil, poco gestionable a través de las instituciones de gobernanza mundial, y por consiguiente imprevisible. La inestabilidad del vecindario próximo, su radicalización política, la aparición de zonas sobre las que los Estados no tenían control y las que albergaban organizaciones terroristas y criminales, hizo reevaluar las aproximaciones de las políticas de cómo hacer un mundo mejor. En primer término, como respuesta a la búsqueda del equilibrio entre “el ser y el deber ser” fue ofrecida la solución del “pragmatismo basado en principios”. En segundo lugar, el área de acción se achicó de la gobernanza mundial a la gestión de los territorios próximos a las fronteras de la Unión.

¹⁵² Spindler W. 2015: El año de la crisis de refugiados en Europa. ACNUR, 08.12.2015. <https://www.acnur.org/noticias/historia/2015/12/5af94adf1a/2353-2015-12-30-16-24-16.html>

El pragmatismo basado en principios dio la vuelta al discurso desarrollista sustituyéndolo por la narrativa resiliente, como la capacidad permanente de los Estados y de las sociedades para prevenir, reaccionar y recuperarse de los choques y de las crisis¹⁵³. La resiliencia significó dotar a los actores internos de más iniciativa para gestionar sus propias carencias, pero afirmando, a la vez, que es imposible lograrla sin una colaboración entre el Estado y la sociedad. Junto con ello, la meta de la lucha contra la pobreza que fue clave en el discurso del desarrollo humano a finales del siglo XX – principios del siglo XXI fue sustituida por el objetivo funcional del Estado: promover el imperio de la ley, el funcionamiento de los sectores de la energía, de las infraestructuras críticas, comunicaciones estratégicas y cibernética, asimismo, llevando la reforma de seguridad y fortaleciendo las capacidades de defensa¹⁵⁴. En otras palabras, el enfoque antropocéntrico y humanista se modificó y volvió a ser el estatocéntrico en relación al mantenimiento de la funcionalidad institucional, de servicios (seguridad económica) y de defensa.

Dos fenómenos: la reforma del sector de seguridad (en gestión de conflictos, prevención del extremismo violento, la lucha contra el terrorismo, contra la piratería, tráfico ilegal, etc.) y la migración – atravesaron conforme a un leitmotiv de la EGUE-2016. Es más, el paradigma del desarrollo fue visto a la luz del discurso de gestión migratoria. El último tema fue lo que en 2015 sembró granos de discordia en el seno europeo durante los debates sobre las capacidades nacionales de gestionar la estancia de los inmigrantes; sobre las amenazas y tensiones internas que conllevaban, a través de la insatisfacción de la sociedad civil con las políticas regulatorias de los gobiernos en materia laboral, de salud e integración en la sociedad; a la vez que en la otra parte de la balanza pesaban los imperativos morales que tanto difieren el discurso sobre la identidad europea.

Según la nueva narrativa de la EGUE-2016, el crecimiento económico de los países beneficiarios, la solución de las causas profundas de su conflictividad, no representan unas metas en sí, sino sirven de una condición necesaria para prevenir posibles asaltos a la paz europea perpetrada por la inmigración ilegal. En la web del Fondo fiduciario de emergencia europeo para África entre los propósitos de

¹⁵³ The European Union's global strategy three years on, looking forward, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf , p. 22.

¹⁵⁴ Ibid., p. 23.

su creación se expresa el objetivo de “mitigar las causas profundas de la inestabilidad, movimientos de refugiados y la migración ilegal, asimismo ... colaborar con la gestión eficaz de la migración”¹⁵⁵. Las ideas parecidas las encontramos en los planteamientos de los investigadores españoles J.A. Sanahuja y F.J. Verdes-Montenegro: “el comercio, ayuda al desarrollo, movilidad y cooperación en ciencia y tecnología ... (fueron concebidos) ... como “incentivos” para lograr la cooperación de los países socios en el control de los flujos de salida y tránsito, y lograr la aceptación e implementación de acuerdos de repatriación forzosa de migrantes en situación irregular”¹⁵⁶.

¿Migración irregular o crisis de refugiados? La perspectiva española

Para entender qué efectos puede conllevar la migración, primeramente, hay que trazar una línea divisoria entre sus dos orígenes: migración como un acto planeado para mejorar las condiciones de vida (laborales, sociales, económicas, ecológicas, educativas o familiares), y migración como un acto llevado a causa de las circunstancias forzosas que ponen en peligro a la vida y a la seguridad del ser humano. En el segundo caso, terminológicamente más preciso, sería hablar no de la migración, sino del movimiento de refugiados. En este caso resulta imprescindible entender ¿cómo tratan estos fenómenos los documentos marco españoles (Estrategia de seguridad nacional-2017, Plan de acción exterior 2021-2024, III Plan África, 2019, Plan director de cooperación española) para proceder a la evaluación de su política de desarrollo.

Hoy en día, la migración generalmente se considera a través del binomio “oportunidad-desafío”. En el primer caso hablamos sobre sus efectos positivos como consecuencia del enriquecimiento del mercado laboral por los profesionales de los que a veces carece el mercado interno del país-destino, asimismo, como una de las soluciones para mitigar los problemas demográficos en países desarrollados relacionados con el envejecimiento de la población y los índices bajos de la natalidad, lo que en su conjunto puede llevar al colapso de los servicios sociales por los pocos fondos que se

¹⁵⁵ EU Emergency Trust Fund for Africa.
https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en

¹⁵⁶ Sanahuja J.A., Verdes-Montenegro F.J. Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España. 2018, p. 74.

recaudaría en forma de impuestos de la población económicamente activa. En el segundo caso, la migración fue uno de aquellos fenómenos que sufrió los efectos de la securitización¹⁵⁷. Desde la publicación de la primera Estrategia de seguridad nacional española en 2013 fue etiquetada como amenaza (en la reciente de 2017 se describe como un desafío), ya que se pone hincapié en su “capacidad de afectar la estabilidad y cohesión político-social de los países de acogida”¹⁵⁸. Por ende, para el gobierno español resulta crucial en este sentido llevar a cabo las políticas de integración de los inmigrantes respetando “los valores, la libertad y el modo de vida de los ciudadanos”¹⁵⁹.

En el III Plan África, que marca los planteamientos de acción exterior respecto al continente geográficamente cercano a las fronteras españolas, se confirma la dualidad del fenómeno migratorio subrayando tanto sus consecuencias positivas, como las negativas. Al mismo tiempo el documento nos presenta un enfoque securitario. En este sentido, una falta de las condiciones del desarrollo humano digno y de la protección individual se analiza desde la perspectiva de seguridad ya que, según sus autores, puede impulsar a que “millones de jóvenes africanos buscarán alternativas en el radicalismo, la violencia o la migración irregular”¹⁶⁰. Continuado la narración podemos hacer comparaciones paralelas de que, si en la década de los 90 del siglo pasado el discurso se centraba en torno a las causas profundas de la violencia, hoy en día se torna alrededor de la dicotomía migración-desarrollo y las causas profundas de la migración. Es más, la contraposición entre los flujos migratorios y los flujos de refugiados en el Plan África se hace solo una vez, mientras que en el resto del texto se prefiere hablar de la migración forzosa unas veces implicando bajo ella los flujos de migración irregular, otras veces mostrando que la migración irregular no siempre es migración de refugiados.

La unidad del planteamiento hacia la problemática migratoria también es propia para el Plan director de cooperación española (2018-2021). Encontramos en él razonamientos sobre las causas

¹⁵⁷ Para más información sobre la narrativa migracional ver: Ceccorulli M., Lucarelli S. Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas, 2017.

¹⁵⁸ Estrategia de seguridad nacional 2017. <https://www.defensa.gob.es>

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ Plan África. <https://www.cooperacionespainola.es>

profundas de la migración y la misma manera de ver en el fenómeno un reto. Su discurso difiere en que se destaca el lado positivo de la migración en relación a su forma regular. El plan también traza diferencia entre los desplazados forzados y refugiados, pero sin profundizar sobre sus distinciones¹⁶¹. Resulta notoria la ausencia de la explicación de dichos fenómenos en ambos planes, mientras que se puede decir que sobre los efectos de migración han corrido mares de tinta.

Tampoco ofrece novedad alguna al respecto la Estrategia de Acción Exterior (2021-2024). El documento muestra más bien un carácter declarativo y se enfoca mayormente en el objetivo de regular los flujos migratorios representándolos como un reto: “se debe responder de manera integral a todos los retos a los que nos enfrentamos a medio y largo plazo, tanto demográficos como económicos y climáticos, lo que ayudará a combatir la migración irregular”¹⁶² – una sentencia que nuevamente aclara el cimiento del discurso sobre el viraje del enfoque de desarrollo humano hacia las líneas securitarias.

En estas circunstancias, concluimos que dicho fenómeno discursivo que atribuye a la migración la perspectiva de un reto relacionado a los flujos irregulares es característico para la acción exterior española. Los problemas que enfrentó Europa después de la crisis migratoria de 2015 hizo eco en los puntos de referencia del discurso español. Todos los documentos marco subrayan las causas profundas de la migración en disonancia con la narrativa sobre las causas profundas de la violencia que había impulsado en los años 90 del siglo XX la idea de la ayuda al desarrollo. La lucha contra la pobreza fue desplazada por la lucha contra la migración irregular, especialmente en las regiones contiguas a la Unión Europea y a España. La problemática del desarrollo sufrió la tendencia securitaria al colocar su falta en el marco de tres escenarios consecuencia (al menos en África): como una de las fuentes del terrorismo, de la violencia y de los flujos irregulares. Los razonamientos al estilo *Realpolitik* para orientar las políticas exteriores *en pos* de apoyar los intereses del Estado en materia de seguridad ganaron peso en la lógica de distribución de la ayuda y cooperación con los países en desarrollo.

¹⁶¹ Plan director de cooperación española. <https://www.aecid.es>

¹⁶² Estrategia acción exterior. <http://www.exteriores.gob.es>

Del discurso a la práctica: los programas principales de la AOD española

Según el Informe de la AOD-2019, España ocupa el 13 puesto en el ranking mundial de donantes de la ayuda oficial al desarrollo (6 puesto en la Unión Europea) con 2,6 mil millones de euros presupuestados para estos fines aquel año. La ayuda al desarrollo llega a su “destino” a través de 2 canales: puede ser multilateral, o puede ser bilateral. La ayuda multilateral significa donación de sumas a los organismos internacionales, como es la Unión Europea, las Naciones Unidas, El Banco Mundial, etc. Una vez recibida la ayuda dichas entidades se encargan de decidir cuáles son los proyectos y las metas prioritarias de la misma. Bajo la ayuda bilateral, a su vez, se entiende la ayuda directa al receptor. En este estudio nos centraremos en la dinámica de la ayuda bilateral, ya que, como hemos mencionado, solo en este caso el país donante puede determinar los destinatarios y los sectores de su financiación. En el caso español, la ayuda bilateral representa aproximadamente la tercera parte del total de la AOD.

La cooperación española para el desarrollo está representada casi en todas las regiones del mundo, exceptuando Oceanía. Tal como se ve en la Figura 3.1, el principal destinatario de la AOD es la región latino-caribeña, a la que sigue África, Asia (de la que sobresalen los Estados del Oriente Medio) y Europa.

El vector latino-caribeño (ALC) ha obtenido el estatus de socio tradicional en la política exterior de España. Más de 300 años de historia, una lengua común, así como la similitud de las culturas, jugaron un papel clave en la restauración y profundización de los lazos comerciales, económicos y políticos, que fueron retomados en los años 1980. Las principales áreas de asistencia para el desarrollo, que en 2019 obtuvieron el presupuesto de más de 17 millones de euros cada una, se centran en los siguientes Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS): Hambre cero (ODS-2), Educación de calidad (ODS-4), Igualdad de género (ODS-5), Reducción de las desigualdades (ODS-10) y Paz, justicia e instituciones sólidas (ODS-16). Todos ellos muestran la dinámica constante en cuanto a sus posiciones líderes, como al aumento de la financiación. El caso más notorio en el gráfico presenta la meta Reducción de desigualdades, cuyo presupuesto aumentó nueve veces llegando a obtener la primera posición en 2019 (Figura 3.2).

La particularidad de la ODS-10 consiste en los indicadores que la componen y el monto que corresponde a cada uno de ellos. Resulta que la mayor financiación obtiene los programas de control de la inmigración ilegal en el país de origen. En otras palabras, parece que

bajo la implementación de la meta “Reducción de desigualdades” las instituciones de ayuda españolas se guían por el objetivo de mejorar la calidad del trabajo de los servicios aduaneros y migratorios, en vez de apoyar las políticas salariales para luchar contra el desequilibrio en los ingresos de los segmentos más pobres de la población o potenciar la inclusión social.

Evidentemente, la subida del presupuesto del ODS-10 en 2018-2019 se correlaciona con la crisis migratoria sufrida en Centroamérica y Venezuela en aquellos años. Es más, en el caso de Venezuela la ODS-10 fue la única meta que obtuvo presupuesto de más de un millón de euros. Así, su financiación llegó a ser casi 60 millones de euros, que representa prácticamente la mitad de los fondos de la ODS-10 para toda la región de América en 2019.

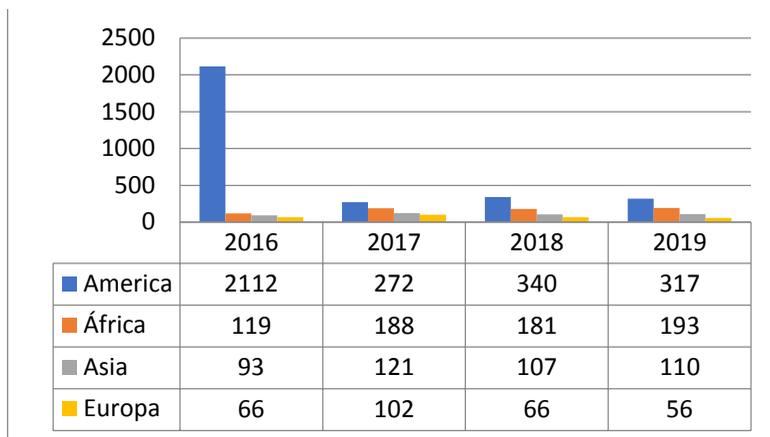
África, junto con **Asia**, ocupan el segundo y el tercer lugar en subvenciones de ayuda al desarrollo. Los problemas de inestabilidad política y social de estas regiones, dada su proximidad geográfica, afectan directamente a los intereses de España, concentrados en los sectores energético, comercial y económico, así como en el ámbito de seguridad. Desde los países del Magreb, asimismo, del Golfo de Guinea y del Canal de Suez España importa gas y otras fuentes de energía. El mantenimiento de relaciones de buena vecindad con Marruecos es vital para controlar el tráfico ilegal de personas, contrastar proliferación de las células terroristas, y asegurar el estatus de los enclaves Ceuta y Melilla y de las islas Canarias.

Si aplicamos el mismo criterio utilizado con la región de América Latina para determinar las metas prioritarias, veremos que, en África, los objetivos que recibieron más de 17 millones de euros son prácticamente los mismos: Hambre cero (ODS-2), Educación de calidad (ODS-4), Igualdad de género (ODS-5), Reducción de desigualdades (ODS-10), con una excepción: la meta Paz y justicia (ODS-16) cede su puesto a la meta Salud y bienestar (ODS-3) (Figura 3.3). Creemos que esta diferencia se armoniza a través de las contribuciones a los organismos internacionales que tienen desplegadas sus misiones de paz en la región, en las que también participan las tropas y los especialistas españoles¹⁶³.

La meta ODS-10 que principalmente asociamos a la ayuda de control de los flujos irregulares, al son de la región latinoamericana, se dispara en la subida de su presupuesto y con 68 millones de euros

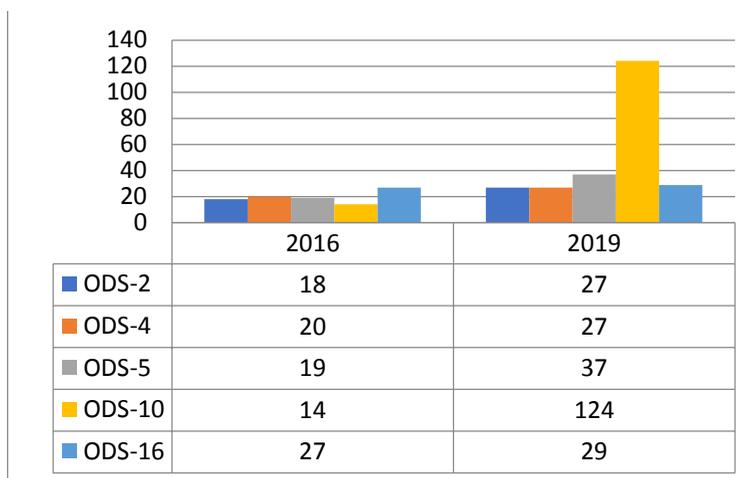
¹⁶³ 7 misiones de paz de la OTAN, EU y la ONU en África frente a una de la ONU en América Latina (Colombia).

Figura 3.1. Las regiones principales beneficiarias de la AOD española, millones de euros



Fuente: Informe de AOD-2019. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Gobierno de España.

Figura 3.2. Las metas prioritarias del desarrollo en América Latina y el Caribe, millones de euros*



* Se excluye del gráfico la meta ODS-17 Alianza para el logro de los objetivos, cuyo importe en 2016 equivalía a 1,9 mil millones de euros y que normalmente se asocia al concepto del alivio de la deuda.

Fuente: Informe de AOD-2019. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Gobierno de España.

en 2019 se convierte en la que recauda los mayores fondos en África. Junto a ello, es menester destacar que en algunos países africanos este objetivo obtiene más del 70% del presupuesto total de la AOD¹⁶⁴.

Estas desproporciones en cuanto a la parte equitativa del ODS-10 respecto a otros objetivos también están presentes en la región asiática (Figura 3.4). Sus mayores beneficiarios se concentran en la Península Arábiga, y son los países de éxodo y de tránsito de la migración irregular: Siria, Palestina, Libia. Según los datos, parece que la distribución de la ayuda en los países asiáticos tiende a regirse más bien bajo el objetivo de contención de la migración irregular para mitigar sus efectos negativos en el escenario europeo¹⁶⁵.

Poca diversidad en cuanto a la representación de las metas de la AOD muestra el vector **europeo**. En este caso la ODS-1 (Fin de la pobreza) y la ODS-10 (Reducción de desigualdades) en 2019 obtuvieron el 83% del presupuesto total¹⁶⁶ que fueron repartidos entre Turquía y Ucrania. Así Turquía recibió 23,7 millones de euros para el ODS-1 (el 99%) y Ucrania obtuvo 13,4 millones de euros para la ODS-10 (el 60%).

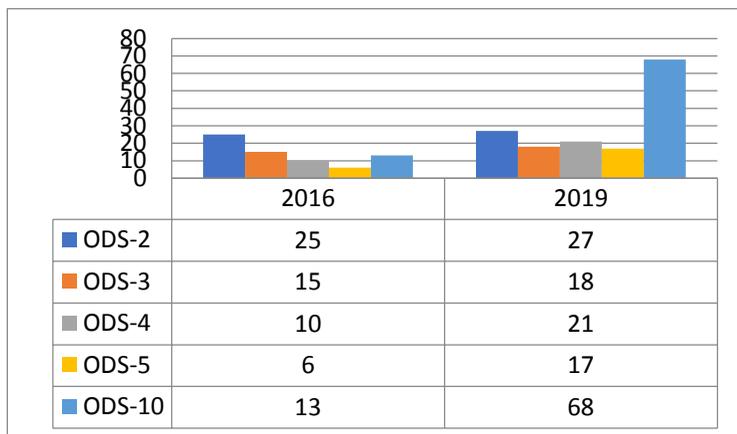
Esta lógica en la redistribución de la ODS-10 dentro de la AOD española en África, Asia y Europa, la mayor financiación de su indicador sobre la ordenación de flujos migratorios confirma cuantitativamente la práctica del proceso de securitización discursiva de la migración irregular. La crisis migratoria originada por la guerra civil en Siria (desde 2011) resonó a la par con el vicio “tradicional” para las autoridades públicas españolas relacionado con los flujos de inmigración ilegal a través de las Islas Canarias, o por los territorios de tránsito como es el caso de Marruecos, Argelia, Túnez y Libia. La inestabilidad política en Ucrania de 2014, que se tradujo en la pérdida de Crimea y la aparición de las regiones rebeldes de Donetsk y

¹⁶⁴ Para Argelia el 91% de 7 millones de euros, para Costa de Marfil el 88% de 6,8 millones de euros, para Guinea el 90% de 10 millones de euros, para Marruecos el 40% de 29 millones de euros, para Túnez el 72% de 10 millones de euros.

¹⁶⁵ Son cuatro los países asiáticos que recibieron más de 7 millones de euros de ayudas en 2019. Y en cuanto a la proporción de la ODS-10 es la siguiente: para Georgia el 100% de 15 millones de euros, para Líbano el 4% de 11,5 millones de euros, para Palestina el 23% de 29,7 millones de euros, para Siria el 68% de 27 millones de euros.

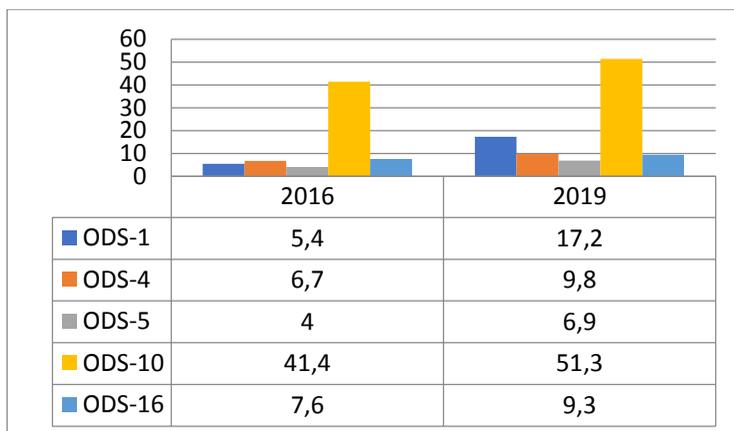
¹⁶⁶ 46,5 millones de euros en conjunto para el ODS-1 y el ODS-10 frente a 56 millones de euros de la totalidad de la ayuda para la región.

Figura 3.3. Las metas prioritarias del desarrollo en África, millones de euros



Fuente: Informe de AOD-2019. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Gobierno de España.

Figura 3.4. Las metas prioritarias del desarrollo en Asia, millones de euros



Fuente: Informe de AOD-2019. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Gobierno de España.

Lugansk, sumó un valor añadido al caos experimentado en la UE por el deber de gestionar el sinfín de inmigrantes que lograron cruzar sus fronteras. Ante una situación sin precedentes, parece que los postulados de *Realpolitik* prevalecieron frente al discurso humanista en el marco de la ayuda al desarrollo. Las tendencias que se observan ahora silenciaron la aspiración que colocaba al ser humano en el centro del discurso de la ayuda al desarrollo, al invocar la visión pragmática correspondiente al utilitarismo estatal – es el deber del Estado nacional de los países en desarrollo de ajustar los mecanismos de sus roles primordiales: de la coerción, de la redistribución y de la seguridad. Este pragmatismo también significó la condicionalidad: en las regiones próximas a las fronteras españolas se han hecho atractivos aquellos países beneficiarios de la ayuda que son cruciales desde la perspectiva de su seguridad nacional.

* * *

La colocación del ser humano, su seguridad y su bienestar en el centro del discurso sobre las líneas magistrales de la política de la AOD de los países donantes surgió en los años 1990, después de la publicación del Informe del desarrollo humano (1994) por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En él se argumentaba el deber del Estado a garantizar la protección de la población frente a dos desafíos: “*freedom from want*” (libertad respecto a la necesidad) y “*freedom from fear*” (libertad respecto al miedo). Estas categorías que formaron lo que hoy día se conoce como Seguridad humana, debían transformarse en las políticas globales y coordinadas de pacificación, reconstrucción posconflicto y prevención de nuevos brotes de violencia. En otras palabras, la idea principal se basaba en la perspectiva de que el recurso único a las misiones militares para llegar a las causas profundas del conflicto no bastaba, sino que para cumplir con este propósito había que involucrar a una amplia gama de actores estatales y no estatales, sobre todo, a la sociedad civil. De otra manera, la seguridad física, o el rango “*freedom from fear*” solo se lograba junto con la presencia del contingente militar y con la retirada de las tropas los Estados en conflicto tenían muchas posibilidades de volver a la espiral de la violencia.

La aproximación compleja que ofrecía tratar las causas profundas de la violencia a través de la lucha contra la pobreza que en sus manifestaciones implicaba políticas económicas, de democratización, de justicia, de alfabetización y de salud cedió el protagonismo a la

versión securitaria. En esta línea parece que los objetivos dieron la vuelta al enfocarse en las consecuencias negativas de la pobreza – el terrorismo, la violencia, la falta del control estatal sobre sus territorios y la inmigración ilegal condicionando de esta manera la concesión de ayudas. Respecto al último tema en los documentos marco españoles se está obviando el fenómeno de movimientos de refugiados al dislocar el centro de atención a la migración irregular como amenaza a la cohesión político-social y la estabilidad en los países de acogida.

Cierto es que los datos sobre los desplazamientos de personas de la última década apuntan a la mayor crisis migratoria registrada después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, entre el caos e incertidumbre que vivimos es preciso preguntarse: ¿cuál es el propósito de la ayuda al desarrollo y qué implica? Efectivamente la meta de la asistencia a refugiados no se considera como prioritaria por el Comité de la Ayuda al Desarrollo de las Naciones Unidas, ni persigue el objetivo de crear las condiciones de vida armoniosas y seguras que permiten a los ciudadanos articular *sus* intereses vitales. El mayor énfasis a los programas de regulación de migraciones desvía el dinero para satisfacer las dimensiones securitarias de los países-donantes.

La pregunta, si ¿es posible hallar un equilibrio entre “el ser y el deber ser”? parece que hasta el momento queda en los contornos de la retórica filosófica. Lo que evidenciamos ahora es el imperio del pragmatismo en las políticas de los donantes. En esta ocasión queremos recordar que el mismo cálculo *en pos* de la seguridad durante la Guerra Fría condujo a los EE UU a olvidar de los principios y pactar con los regimenes dictatoriales en América Latina para frenar “la ofensiva comunista”. Creemos que, por esa razón, tanto para la UE como para España, a la hora de articular los programas de la AOD, resultará importante tener en mente su código ético y no desperdiciarlo cayendo en el cinismo securitario.

ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA CHINO-RUSA

España pertenece tanto a la OTAN como a la Unión Europea y esto condiciona, lógicamente, su relación con Rusia. Los países más hostiles a Rusia son los anglosajones - Estados Unidos y Gran Bretaña - y los vecinos más próximos a sus fronteras territoriales. Alemania, Francia e Italia, en cambio, defienden posiciones más dialogantes hacia Rusia. En este cuadro complejo España tiende a estar en el segundo bando. Pues, es un país que ha tenido tradicionalmente una buena relación con Rusia y al que le une una cierta simpatía hacia dicho país.

Uno de los graves problemas que aquejan a la relación entre la Federación Rusa y Occidente es lo que podríamos denominar el diálogo de sordos en materia estratégica que ha llevado a una relación crecientemente más difícil de rivalidad geopolítica y enfrentamiento estratégico cada vez muy arduo de revertir. Colisionan dos enfoques distintos y en gran parte contrapuestos: la Casa Blanca protege unos principios que han guiado a las naciones occidentales desde el final de la Guerra Fría, a su vez, el Kremlin tiene una perspectiva típicamente geopolítica que defiende unos intereses percibidos como vitales.

La principal consecuencia del distanciamiento entre el este y el oeste es que ha propiciado el estrechamiento de la asociación estratégica chino-rusa, lo cual es claramente contrario a los intereses de Occidente, en general, y de España, en particular. Dicho viraje de Rusia hacia China consiguió clausurar el orden internacional liberal basado en normas que, en mayor o menor medida, había presidido el periodo de hegemonismo norteamericano implantado tras el final de la Guerra Fría, dando con ello lugar a un orden internacional multipolar gobernado ahora por tres potencias de orden global: Estados Unidos, China y Rusia, esta última de un rango inferior.

La crisis de Ucrania de 2014, de una forma más brusca y el proyecto chino de la Nueva Ruta de la Seda presentado en 2013, más bien como un proceso, han sido los hitos principales que han contribuido a configurar este mundo multipolar. Así, la asociación estratégica chino-rusa se ha convertido en una realidad geoestratégica de primer orden. No obstante, su relación, impregnada por una gran desconfianza, sigue siendo compleja.

La importancia geopolítica de la entente chino-rusa se ve reforzada por el hecho de ser la Federación Rusa y China las dos potencias militares más importantes del mundo después de los Estados Unidos: Rusia, que comparte con su gran adversario norteamericano el rango de superpotencia nuclear, y no hay otro Estado que se presenta como una potencial amenaza existencial para EE UU, mientras que China es el único país con el potencial para poder un día llegar a tener unas Fuerzas Armadas equivalentes o superiores a las estadounidenses.

Las sanciones norteamericanas y la amenaza de una guerra tecnológico-comercial entre Washington y Pekín están reforzando aún más los cimientos sobre los que se asienta la entente chino-rusa, sumando tensiones al panorama internacional y augurando un futuro de intensas rivalidades entre las principales potencias.

La asociación estratégica chino-rusa es una relación bilateral de largo recorrido que ha creado mecanismos institucionalizados de contactos a todos los niveles, desde los presidentes hasta los responsables políticos de las provincias limítrofes, pasando por los parlamentos, las fuerzas armadas y las empresas energéticas, cuyo objetivo inicial era oponerse al orden hegemónico norteamericano y a la injerencia en asuntos internos y que se ha desarrollado en una relación estratégica triangular entre Washington, Pekín y Moscú.

Por otra parte, los vínculos bilaterales entre ambos países han adquirido un carácter muy personalizado gracias al buen entendimiento de sus presidentes, Vladimir Putin y Xi Jinping, que se implican directamente en la resolución de problemas financieros y comerciales de amplio calado e interés mutuo. Ambos mandatarios comparten la interpretación histórica del destino de sus naciones, la visión realista de las relaciones internacionales y una estrategia a corto y medio plazo de intereses compartidos para sus respectivos países. En el más largo plazo, y sobre todo cuando Putin deje el poder, surgen serias dudas de que la Federación Rusa no se vaya a ver seriamente incomodada por la posición dominante de China.

Esta situación de entendimiento chino-ruso y creciente rivalidad entre las grandes potencias no es en absoluto deseable. Henry Kissinger defiende en *Orden Mundial* que está en el interés de los EE UU mantener una relación tanto con China como con Rusia que, aun difícil, sea cada una de ellas, es una labor imperativa para fomentar con habilidad las diferencias entre Pekín y Moscú. Ello impediría que se formara un bloque chino-ruso antinorteamericano.

Dicha relación triangular crearía equilibrios naturales y haría mucho más cómoda y segura la posición de los países occidentales.

Génesis

Los líderes políticos rusos y chinos compartían y siguen compartiendo el deseo de debilitar el hegemonismo norteamericano para configurar un mundo más multipolar, así como el rechazo a toda injerencia en asuntos de política interna que es percibida como una amenaza a la supervivencia de sus regímenes políticos y a la integridad territorial de sus Estados. Para ello ambas naciones han impulsado desde 1996 esta asociación estratégica que con el paso del tiempo ha ido ganando robustez y ampliando sus objetivos.

Rusia y China son dos naciones de estirpe imperial con la ambición de ser grandes potencias que desconfían una de otra y están sometidas a importantes rivalidades geopolíticas, habiendo sido las disputas fronterizas – hasta su reciente resolución – un asunto especialmente delicado. Para entender la importancia de lo que supuso el acuerdo fronterizo chino-ruso baste hacer alusión a los problemas que siguen teniendo China y la India en torno a la frontera común.

Sin embargo, Pekín necesitaba el entendimiento con Moscú tanto para poder acceder a los inmensos recursos naturales rusos, como para el desarrollo y modernización de sus Fuerzas Armadas y para ganar profundidad estratégica y evitar un cerco por parte de EE UU y sus aliados; todas ellas condiciones indispensables para que China pudiera desarrollarse y recuperar el lugar de preeminencia que por razones históricas considera que le corresponde.

Las desavenencias entre la OTAN y la Federación Rusa, especialmente la continua expansión de la primera hacia el este, al final terminaron de convencer al Kremlin a buscar en China un socio comercial, financiero y tecnológico alternativo a la UE, asimismo llevaron al reforzamiento del vínculo estratégico para poder hacer frente a las presiones occidentales. En 2008, tras considerar la Alianza Atlántica en la cumbre de Bucarest la posible incorporación de Ucrania y Georgia, Rusia respondió con la intervención militar en Georgia y el giro a China. La asociación estratégica chino-rusa se reforzó con relevantes avances en los ámbitos energético y armamentístico y la resolución definitiva del contencioso fronterizo. China, cuya economía estaba a punto de superar a la japonesa y había resistido con solidez la crisis financiera de aquel mismo año, clausuró su política exterior de bajo perfil y empezó a mostrar mayor

asertividad en las reclamaciones territoriales en el los mares Oriental y Meridional de China y en la frontera de la India.

Rivalidad chino-rusa

Esta estrecha entente ha superado una intensa rivalidad histórica entre ambas potencias, pero hoy día sufre de una asimetría creciente, lo que preocupa a Rusia y se presenta como un gran reto para el futuro que Occidente podría aprovechar.

Inicialmente la relación entre ambos Estados era peor que la que tenía cada uno de ellos con Washington y, por tanto, el propósito del acercamiento entre dos Estados no era del vector antinorteamericano sino correspondía con la idea de oponerse a un orden internacional presidido por una sola potencia, deseando ambas naciones rivales compartir con Estados Unidos una posición de privilegio en el orden global. El principio de no injerencia en asuntos internos era central en su discurso, ya que era percibido como esencial por los dos países revisionistas porque suponía tanto una amenaza para sus respectivos regimenes políticos establecidos como para la cohesión territorial.

En la desconfianza chino-rusa convergen razones históricas y geopolíticas. En el siglo XIX, aprovechando la debilidad del imperio Qing, entonces opuesto a Gran Bretaña y Francia en la 2.^a guerra del Opio, el impero zarista en su parte más oriental se había hecho, por medio de los tratados desiguales de Aigún en 1858 y de Pekín en 1860 con un millón y medio de kilómetros cuadrados a costa de China. La alianza ideológica que unió a la República Popular China y a la Unión Soviética (URSS) tras la Segunda Guerra Mundial se había enfriado rápidamente. A pesar de la inicial buen entendimiento entre Mao y Stalin, tras la muerte de este último, la relación se fue deteriorando hasta acabar en la breve guerra fronteriza de 1969. Washington aprovechó entonces la situación con gran habilidad para su acercamiento a Pekín con la famosa diplomacia del ping-pong que llevó a principios de la década de los 1970 al restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Washington y Pekín lo que facilitaría posteriormente el proceso de distensión Este-Oeste.

Si la llegada de Gorbachov al poder y el nuevo gobierno ruso que surgió de las cenizas de la URSS marcaron una clara mejoría de las relaciones chino-rusas, ha sido Putin quien ha dado el verdadero impulso a la asociación estratégica entre ambos Estados. Inicialmente, el presidente Putin había intentado mantener una relación lo mejor posible con la Unión Europea (UE) y la OTAN sobre la base de que los países occidentales respetaran la esfera de

influencia rusa en su “exterior próximo”: Bielorrusia, Ucrania y las repúblicas Transcaucásicas, lo que desde el punto de vista del Kremlin era una auténtica *línea roja*.

La relación con Europa era prioritaria para la Federación Rusa en cuanto que dos tercios de sus exportaciones se dirigían allí y los países europeos eran también su principal fuente de financiación internacional y un socio fundamental para la adquisición de tecnología. Los dos últimos aspectos eran esenciales para el desarrollo de su industria energética, clase de su desarrollo económico.

Consolidación de la asociación estratégica

No fue hasta el año 2008 cuando la crisis entre el Kremlin y la Alianza Atlántica a raíz de la posible ampliación de esta última a Ucrania y Georgia, y la intervención militar rusa en Abjasia y Osetia del Sur produjeron el verdadero giro ruso a China.

A Pekín el reforzamiento de su relación estratégica con Moscú le permitió afrontar con mayores garantías una estrategia cada vez más agresiva en sus reclamaciones marítimas de los mares Meridional y Oriental de China, dando carpetazo definitivo a su política internacional de *bajo perfil*. En 2008, la gran potencia asiática, con una economía en rápida expansión, estaba ya a punto de adelantar a Japón como segunda economía del mundo y estaba empezando a diseñar una estrategia para un futuro cercano donde podría recuperar su posición tradicional como el Reino del Centro (*Zhong Guo*, el nombre con que China se conoce a si misma), convirtiéndose por razones de tamaño en la nación más rica y poderosa del mundo.

No obstante, la rápida distensión en las relaciones de Moscú con las capitales occidentales y la arraigada desconfianza entre los chinos y los rusos hizo que hubiera que esperar a 2014 y la crisis ucraniana para que la asociación estratégica chino-rusa adquiriera un carácter de primer orden en la configuración del orden mundial. El presidente Putin plantó cara a Occidente, se incorporó Crimea e intervino militarmente en Ucrania oriental. En 2015 el Kremlin hizo una apuesta arriesgada en la guerra de Siria y gracias a los éxitos militares, a la diplomacia energética y a las exportaciones de armamento a los países de la región consiguió posicionarse con solidez y determinación en Oriente Medio, alcanzando con ello el rango de potencia global.

Desde entonces las relaciones de Rusia con Occidente se han vuelto abiertamente hostiles. A la incriminación por la anexión de

Crimea, por el uso de armas químicas en Siria, a pesar de las garantías rusas, por la violación de los derechos humanos y por la interferencia en las elecciones de EE UU, se respondió con las sanciones occidentales contra el país eslavo. En este contexto la lógica estratégica de la asociación adquirió una nueva urgencia, especialmente para Moscú. Beijing y Moscú negociaron acuerdos bilaterales de energía difíciles de alcanzar durante mucho tiempo, mientras que un auge de las exportaciones agrícolas rusas llevó el comercio bilateral a nuevas alturas: la participación de China en el comercio ruso casi se duplicó del 10% en 2013 a más del 18% en 2020, a pesar de la caída de los precios del petróleo debido a la pandemia del coronavirus, que ha tenido el efecto de la exposición de Rusia a China de manera más intensiva. Además, las empresas chinas se presentan como la opción para empujar el sector tecnológico ruso al construir la infraestructura 5G del país.

Cuando el presidente Trump llegó al poder, uno de sus objetivos era separar a Rusia del abrazo chino. Sin embargo, una serie de turbios acontecimientos empujaron a la administración norteamericana en sentido contrario y la Estrategia de Seguridad Nacional de los EE UU de diciembre de 2017 afirmó que “China y Rusia desafían el poder, la influencia y los intereses estadounidenses, y tratan de erosionar su seguridad y prosperidad”. En el mismo documento se describe a China y Rusia como poderes revisionistas que quieren configurar un mundo antitético a los valores e intereses de los EE UU y se afirma que “China busca desplazar a los Estados Unidos en la región Indo-pacífico, expandir el alcance de su modelo económico dirigido por el Estado y reordenar la región a su favor. Rusia busca restaurar su estatus de gran potencia y establecer esferas de influencia cerca de sus fronteras”. La subsiguiente Estrategia de Defensa Nacional de los EE. UU. de enero de 2018 identificó la reemergencia a largo plazo de la rivalidad estratégica de estos poderes revisionistas como el reto principal contra la prosperidad y seguridad de los EE UU.

Consecuencias estratégicas

Las pretensiones geopolíticas chinas y rusas no dejan de encontrar importantes elementos de fricción que, no obstante, el acercamiento entre ambas potencias está atenuando. Pekín, cuya asimetría de poder en relación con Moscú no deja de crecer, es la gran beneficiaria de la actual reconfiguración geopolítica global. China necesita a Rusia para evitar un cerco de Estados que se oponga a su

ascenso a la primacía mundial. El Kremlin, mientras siga en franca oposición a Washington y sus aliados, necesitará un aliado fuerte para resistir las presiones occidentales y diversificar sus vínculos estratégicos, económicos y diplomáticos.

Aunque las economías de Rusia y China son muy compatibles (China necesita energía, alimentos y diversas rutas de envío para sus exportaciones, que Rusia proporciona en forma de petróleo, gas natural licuado, trigo y la Ruta del Mar del Norte con base en el Ártico), sus disparidades económicas son enormes y sus relaciones económicas se negocian en los términos de China, no de Rusia. Las ventas de armas rusas a China han aumentado, pero las capacidades tecnológicas militares autóctonas de China se están poniendo al día y en algunas áreas, como la inteligencia artificial, la construcción naval y los aviones furtivos, superan a las de Rusia. Esto conlleva implicaciones comerciales y de seguridad, ya que es probable que Rusia venda menos armas a China. Quizás lo más preocupante para Rusia es su frontera con China extensa y escasamente poblada que para Moscú sigue siendo una preocupación de seguridad natural.

Rusia es plenamente consciente de esta asimetría, pero poco puede hacer para contrarrestarla más que buscar el compromiso con otras potencias del Pacífico como la India, Japón y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático para mejorar su propia posición en la región y preservar el margen de maniobra. Sin embargo, Moscú se encuentra en una trampa: cuanto más cerca se posicione con China, más se alejará de su relación histórica con Delhi en particular, así como con Tokio.

* * *

Con una China convertida en la primera potencia comercial del mundo y con visos de poder superar en una o dos décadas el PIB de los EE UU, junto a una Rusia en pie de guerra “híbrida” contra Occidente, la rivalidad entre estos dos Estados se ha convertido en la prioridad estratégica de Washington, que ve cómo se erosiona su posición hegemónica.

Las relaciones internacionales se han hecho más tensas, inciertas y peligrosas. El fantasma del arma nuclear y una cierta carrera de armamentos han recuperado el protagonismo perdido, sin poderse descartar una guerra tecnológica y comercial que terminaría perjudicando a todos. Ya estamos de lleno en un nuevo orden mundial multipolar de transición hacia un futuro globalizado en la dimensión material pero regionalizada en lo relativo a los grandes

valores y referencias que organizan la vida de las sociedades. No parece que el orden liberal internacional basado en normas vaya a conservar su patente global, dando signos de fatiga incluso en el seno de las sociedades occidentales que le han dado vida.

El escenario más probable al final de este periodo de transición y reajuste del orden mundial del que estamos siendo testigos podría parecerse a un panorama internacional presidido por tres superpotencias, China, EE UU y la India, equilibradas entre sí, con Rusia intentando no quedar descolgada y los demás Estados a notable distancia en términos de poder. El mundo occidental habrá perdido el liderazgo global del que ha disfrutado desde que los grandes viajes de los navegantes españoles y portugueses de finales del siglo XV y principios del XVI pusieron en marcha un proceso de progresiva globalización que hasta recientes fechas podía traducirse por occidentalización.

Mientras este u otro escenario se consolida, la Federación Rusa será una pieza clave del ordenamiento global, su grado de acercamiento o distanciamiento de Occidente y su fortalecimiento, crisis o incluso descomposición, determinarán que la transición sea en mayor o en menor medida agitada. El futuro es siempre incierto; en este momento, muy especialmente. Las sociedades y sus líderes serán puestos a prueba por su resiliencia y su capacidad de adaptación.

La relación entre Madrid y Moscú se verá condicionada por el modo en que Estados Unidos y las naciones europeas interactúen con la potencia euroasiática. Cuanto mayor sea la tensión este-oeste mayor será también el perjuicio para España que probablemente será víctima de las disputas entre los gigantes.

SANCIONES ECONÓMICAS Y RESPONSABILIDADES SISTÉMICAS: EL CASO DE EE UU

La irrupción de la crisis sanitaria en la escena internacional puede parecer un momento efímero y singular en términos históricos, pero también nos ayuda a comprender algunos de los cambios estructurales en la economía global que han tenido lugar desde el fin de la Guerra Fría. La interdependencia compleja entre economías nacionales ha continuado profundizándose, llevando a una internacionalización de las cadenas de producción sin precedente. Esta dinámica entra en jaque una vez que la crisis sanitaria interrumpe el libre movimiento de mercaderías y personas, paralizando cadenas de producción globales y evidenciando la poca resiliencia del sistema a choques externos. Pero detrás de esta crisis coyuntural, se esconde una crisis estructural más profunda.

El orden internacional de posguerra, enmarcado en los acuerdos de Bretton Woods que han engendrado el Banco Mundial, el FMI y la OMC, depende en buena medida del poder hegemónico de Estados Unidos para mantenerlo. Es su responsabilidad, como autodenominado “líder del mundo libre”, el hacer cumplir las reglas, disciplinando a los que las incumplen y garantizando la salud del sistema a través del uso libre del dólar estadounidense como moneda de cambio preferente en todo el mundo. Sin embargo, recientemente Estados Unidos está utilizando la arquitectura global del comercio y las finanzas para perseguir sus objetivos estratégicos, en contradicción con sus responsabilidades sistémicas. En este capítulo veremos cómo la interdependencia que ha posibilitado la globalización y la tecnología también trae aparejada una centralización cada vez más pronunciada, en términos de flujos financieros y de información, que le han permitido a Estados Unidos no solo funcionar como garante sino como *gatekeeper* del sistema, pudiendo denegar acceso al sistema financiero a sus rivales geoestratégicos.

La fragmentación del consenso internacional en varios planos implica que las sanciones unilaterales pasan a cobrar protagonismo. En los últimos años, su uso por parte de ciertos estados se ha vuelto

más común, más sofisticado y más institucionalizado¹⁶⁷. Esto es particularmente cierto para Estados Unidos, donde el poco entusiasmo por nuevas aventuras bélicas ha hecho que las sanciones se conviertan en una manera relativamente barata y fácil de “hacer algo” frente a un problema, sin la necesidad de gastar capital político en negociaciones diplomáticas difíciles con regímenes rivales¹⁶⁸.

Este capítulo se divide en tres partes. En la primera, haremos un breve repaso por las instituciones y acuerdos económicos creados en Bretton Woods, para remarcar como éstos apuntalan la hegemonía norteamericana en términos de finanzas y comercio mundial. En la segunda, nos centraremos en cómo EE UU ha creado un andamiaje institucional para utilizar como un arma su lugar central en el sistema financiero, desarrollando regímenes de sanciones cada vez más sofisticados. Indagaremos en cómo el dólar, moneda esencial para el intercambio internacional, se ha convertido en un arma geopolítica. Por último, indagaremos en cuales pueden ser las consecuencias sistémicas del comportamiento de EE UU, y si el riesgo político que implica la utilización del dólar puede llevar a un resquebrajamiento de los consensos básicos alcanzados en Bretton Woods en el período de posguerra¹⁶⁹.

La Arquitectura de la ‘Pax Americana’

Posiblemente ningún evento ha sido más importante para la gobernanza económica mundial de posguerra que la conferencia de Bretton Woods de 1944. La conferencia produjo un acuerdo sobre las bases institucionales de lo que se convertiría en un sistema internacional dedicado a la apertura económica. Este sistema fue una desviación importante de los acuerdos anteriores, fundamentalmente por su creación de elaborados tratados internacionales, con normas expansivas que engendraron grandes organizaciones para gobernar los asuntos económicos globales y que aún siguen vigentes, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la

¹⁶⁷ Wilson P., Yao J. *International Sanctions as a Primary Institution of International Society*. International Organization in the Anarchical Society. Palgrave Studies in International Relations, 2019, p. 3.

¹⁶⁸ McMahon, R. *UN Sanctions: A Mixed Record*. Council on Foreign Relations. 2006. <https://www.cfr.org/background/un-sanctions-mixed-record>

¹⁶⁹ Endres, A.M. *Great Architects of International Finance. The Bretton Woods Era*. Routledge, Londres 2005, p. 3.

Organización Mundial de Comercio. El sistema reflejó un consenso ampliamente liberal entre un número creciente de gobiernos participantes, regulando la globalización de las relaciones económicas entre estados en torno a principios de reciprocidad y mercados abiertos.

No obstante, setenta y cinco años después de la conferencia de Bretton Woods, muchos analistas plantean que el sistema económico mundial al que dio origen se encuentra gravemente amenazado. Estudios recientes advierten que el ascenso de China y el 'Sur Global' implican un nuevo reordenamiento del poder, en donde los estados industrializados que fueron fundamentales para la creación del sistema de Bretton Woods han perdido relevancia, mientras que surgen nuevos foros y organizaciones rivales¹⁷⁰. Desde otra perspectiva, se puede decir que la era de Bretton Woods está dando paso a un nuevo paradigma en el que la gobernanza está cada vez más fragmentada, a menudo no presenta foros o instituciones formales y en donde las soluciones plurilaterales y 'minilaterales' están reemplazando los grandes acuerdos del multilateralismo¹⁷¹. A la vez, muchas de las ideas que originalmente influenciaron al sistema de Bretton Woods han sido eclipsadas y cuestionadas por revisionismos varios. Nuevas estrategias desarrollistas, por ejemplo, son adoptadas por potencias emergentes que no están siguiendo a rajatabla los principios de apertura económica promovido por el Norte Global. Por último, el comportamiento errático y proteccionista de la presidencia de D. Trump ha fomentado un intenso debate académico sobre el espectro del colapso de la hegemonía norteamericana¹⁷² y lo que vendrá después¹⁷³. En este marco de creciente incertidumbre, la inestabilidad del sistema y su pérdida de legitimidad se exacerban por

¹⁷⁰ Por ejemplo: Hopewell, K. *Breaking the WTO. How emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*. Stanford University Press, Stanford. 2016, p. 45. Y También Morse, J y Keohane, R. *Contested Multilateralism. The Review of International Organizations*. 2014.

¹⁷¹ Luckhurst, J. *The Shifting Global Economic Architecture: Decentralizing Authority in Contemporary Global Governance*. 2018.

¹⁷² Stokes, D. *Trump, American hegemony and the future of the liberal international order*, *International Affairs*, Volumen 94, Issue 1, Enero 2018, p. 133-150.

¹⁷³ Cooley, A. y Nexon, D. *How Hegemony Ends*. *Foreign Affairs*, Julio/Agosto 2020. <https://www.foreignaffairs.com>

pugnas geopolíticas, que van más allá de relaciones de poder y revelan desacuerdos ideológicos de fondo.

Bretton Woods y Redes de Poder

Un influyente trabajo reciente de Farrell y Newman (2019) titulado “*Weaponized Interdependence*”¹⁷⁴ analiza cómo los estados que controlan la arquitectura financiera global aprovechan la interdependencia que trae aparejada la globalización económica para coaccionar a otros actores e imponer sus intereses. En el artículo, los autores desarrollan una comprensión del poder estatal que destaca los aspectos estructurales de la interdependencia¹⁷⁵. Específicamente, muestran cómo la topografía de las redes económicas de interdependencia se entrelaza con instituciones y normas domésticas para dar forma a capacidades coercitivas. Es un relato de sumo interés porque coloca a ciertas redes globales, como las comunicaciones financieras y las cadenas de comunicación e internet, en gran medida descuidadas por los estudiosos de las relaciones internacionales, en el centro de una nueva comprensión de la globalización y el poder. Esto es importante a la hora de entender por qué EE UU es capaz de imponer regímenes de sanciones tan fuertes y de manera unilateral, a la vez que nos permite comprender mejor las consecuencias sistémicas que el uso excesivo de sanciones está provocando.

Un punto no menor es que la globalización ha ido transformando al orden liberal, ya que las negociaciones interestatales multilaterales han perdido protagonismo frente a redes de actores privados¹⁷⁶. Esta transformación ha tenido consecuencias cruciales para el poder estatal y su rol en la política internacional. Los relatos de tradición liberal han tendido a evitar la cuestión del poder, centrándose en la cooperación que se hace posible a través del intercambio, y sugiriendo que las redes globales, aunque en apariencia sean desiguales, en realidad presentan una dinámica de dependencia mutua. En este marco, EE UU como potencia hegemónica puede

¹⁷⁴ La interdependencia empleada como un arma, en castellano.

¹⁷⁵ Farrell, H y Newman, A. *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion*. International Security, Junio/Julio 2019, p. 42-79.

¹⁷⁶ Nikolic, S. In search of reasoned consensus: the influence of non-state actors within international negotiations. Institut Barcelona d’Estudis Internacionals (IBEI). 2014/45, p. 16.

ejercer el “poder con otros” (el poder de trabajar de manera constructiva con sus aliados) para lograr objetivos liberales (un obvio ejemplo sería el libro de Keohane y Nye, *Poder e Interdependencia*, 1987). Pero una explicación alternativa puede partir de una suposición completamente diferente que se base en una explicación estructural de la interdependencia en la que la topografía de las redes genera desequilibrios de poder duraderos entre los estados, que luego éstos pueden capitalizar. Esto se basa en investigaciones más propias de la sociología sobre redes a gran escala, que demuestran la tendencia de los sistemas complejos a producir estructuras de red asimétricas, en las que algunos nodos son “*hubs*” y están mucho más conectados que otros, fenómeno que se suele profundizar con el tiempo (Kahler y Montgomery, 2009).

Tabla 3.4. La centralidad de EE UU en la economía mundial

	1970	1980	1990	2000	2010
PIB (mil millones dólares)	1.073	2.857	5.963	10.250	14.990
PIB (% PIB mundial)	35	25	27	30	22
USD como reserva mundial (%)	84	57	47	71	62
Euro como reserva mundial (%)	-	-	-	18	20
Remnibi como reserva mundial (%)	-	-	-	-	2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI y Banco Mundial

Tabla 3.4 muestra que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial el producto interno bruto (PIB) de EE UU como porcentaje del PIB mundial se ha mantenido como el mayor de todas las economías del mundo, aunque su participación se ha reducido de aproximadamente el 35% en 1970 a poco más del 22% en 2010. La relativa apertura y tamaño de la economía estadounidense en términos de comercio internacional, inversión directa y transacciones financieras en comparación con la mayoría de los demás países, sugiere que una política de sanciones puede imponer costos significativos a los rivales estadounidenses, al negarles el acceso a su mercado.

Sin embargo, la innovación central de la tesis de Farrell y Newman es que las estructuras de red asimétricas tienen el potencial de utilizarse como un arma, y de una manera considerablemente más potente que las que emplea un régimen de sanciones clásico, que se

circunscribe únicamente al comercio exterior. Específicamente, los estados con autoridad política sobre los nodos o “hubs” centrales en las redes internacionales a través de las cuales el dinero, los bienes y la información viajan, están en una posición única para imponer costes a otros. Si cuentan con las instituciones nacionales adecuadas, pueden utilizar las redes como armas para recopilar información, interrumpir flujos económicos hacia sus rivales, descubrir y explotar vulnerabilidades, impulsar cambios de políticas y disuadir comportamientos no deseados. Los autores identifican y explican dos estrategias a través de las cuales los estados pueden obtener ventajas al convertir la interdependencia en un arma; dependen respectivamente de los efectos de *panóptico* y de *estrangulamiento* de las redes. En el primero, los estados centrales utilizan su posición en la red para extraer información de sus adversarios, lo que les otorga una ventaja considerable en términos estratégicos. En el segundo, la estrategia consiste en bloquear el acceso al sistema a una entidad o país designado, en esencia estrangulándolo. Esto será explicado en más detalle cuando analicemos el rol crucial del dólar, verdadera piedra basal de la estrategia de sanciones norteamericana.

El poder del Dólar

Hace ya casi medio siglo que Susan Strange publicó en 1971 un estudio pionero en economía política internacional (EPI) en donde concluía que la libra esterlina fue capaz de alargar su reinado mundial como moneda internacional¹⁷⁷ debido a las relaciones políticas del Reino Unido con antiguas dependencias, corroborando que el atractivo de una divisa no solo depende de factores económicos, sino también políticos. En años posteriores, la literatura sobre los fundamentos políticos de las monedas internacionales ha crecido notablemente (por ejemplo, Helleiner, 2008; Norrlof, 2010; Zimmermann, 2002). Sin embargo, en términos generales, los estudios de EPI han tendido a centrar su atención en las formas en que las relaciones políticas pueden mejorar el atractivo internacional de una moneda, focalizándose en como los estados emisores, en base a su poderío militar y amplios sistemas de alianzas, generan confianza en su moneda y pueden utilizar su influencia política para asegurar que se utilice internacionalmente. Pero de manera inversa, se puede plantear un tipo diferente de proposición: los factores

¹⁷⁷ Una moneda internacional es cualquier moneda nacional que se utiliza fuera de su estado emisor como medio de intercambio y/o reserva.

políticos no solo pueden reforzar el atractivo de una divisa internacional, sino que también pueden socavarlo.

El dólar estadounidense es la moneda más utilizada en la economía mundial (Cohen y Benney, 2014) y el sistema financiero estadounidense es el núcleo de las finanzas globales (Oatley, Kindred, Pennock y Bauerle Danzman, 2013; Winecoff, 2015). Como reserva de valor, la moneda aún eclipsa a cualquier competencia y representa más del 60 por ciento de las reservas internacionales de divisas¹⁷⁸. En las transacciones internacionales, hay dos organizaciones de suma importancia que posibilitan que el dinero circule. Por un lado, SWIFT es una institución basada en Bruselas que opera una red de mensajería entre bancos, posibilitando la identificación de individuos y empresas¹⁷⁹ (Farrell y Newman, 2019). Los datos de Swift revelan que del 2014 a 2018, el dólar se utilizó en el 40-45% de todas las transacciones de pago internacionales. Le siguió el euro con un 27-36%; mientras que la parte restante se dividió entre casi 20 otras monedas (Norrlöf et al., 2020). La otra organización es producto del hecho de que como el dólar es la moneda más utilizada en el comercio mundial, los bancos comerciales de EE UU son los intermediarios financieros privilegiados en este sistema (Auboin, 2009). Según el Banco de la Reserva

¹⁷⁸ Según la base de datos del FMI: Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER). <https://www.imf.org/en/Data>

¹⁷⁹ Farrell y Newman (2019) cuentan la notable historia de cómo EE UU logró hacerse con los datos de SWIFT: SWIFT resisted government pressure for much of the 1990s, but succumbed after the September 11 attacks. In the wake of the attacks, the U.S. Treasury began to examine ways to use the global financial system to curtail terrorist financing, targeting the terrorist money supply, and concluded that it could lawfully issue enforceable subpoenas against SWIFT to compel it to provide financial data. The Treasury initiative [...] targeted SWIFT as a key source of data. It was especially hard for SWIFT to resist Treasury demands, because the organization maintained a mirror data center containing its records in Virginia. In the years that followed, SWIFT secretly served as a global eye for the U.S. fight against terrorism, with the Treasury using the SWIFT system to monitor and investigate illicit activity. As Juan Zarate, a former Treasury Department official, explained: “Access to SWIFT data would give the U.S. government a method of uncovering never-before-seen financial links, information that could unlock important clues to the next plot or allow an entire support network to be exposed and disrupted”.

Federal de Nueva York, aproximadamente el 95 por ciento de todos los pagos transfronterizos que utilizan dólares se liquidan a través de "CHIPS" (abreviatura de *Clearing House Interbank Payments System*). CHIPS sólo utiliza algo menos de 50 instituciones financieras para que hagan de corresponsales. Los miembros de este pequeño grupo operan como centros o *hubs* que unen a miles de bancos más pequeños de todo el mundo, lo que hace posible transferir dinero a través de las fronteras de una entidad a otra. Esto quiere decir que, si un banco no estadounidense no tiene acceso a un banco parte de la red de CHIPS, a esa institución le resultará prácticamente imposible realizar una transacción internacional en nombre de un cliente que utilice dólares. Y el tema central es que para ser parte de la red CHIPS, un banco debe tener una sucursal en los Estados Unidos, lo que lo ata a la jurisdicción estadounidense y les proporciona a las autoridades políticas en Washington la capacidad de cortar y aislar a actores o gobiernos de prácticamente la totalidad del comercio mundial.

Es importante destacar que a diferencia de otras herramientas de estado, que se encuentran firmemente bajo el control de la burocracia gubernamental, las sanciones económicas derivan su fuerza en gran parte del dominio privado. Sin el acatamiento por parte de los actores privados, las sanciones de un gobierno son meramente exhortativas. De ello se desprende que la fuerza de las sanciones depende de dos factores: (1) la magnitud e importancia de la actividad comercial que pueda verse afectada; y (2) el grado en que las personas y entidades cumplan con las sanciones. No es de extrañar, entonces, que Estados Unidos, con su enorme mercado interno, sus redes financieras globales y la agresiva aplicación de sus leyes, haya logrado el mayor potencial de poder en este sentido¹⁸⁰. La supervisión y aplicación de las sanciones financieras generalmente recae en la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC en inglés) del Tesoro de EE UU. La herramienta clave de la OFAC es la lista de individuos designados sancionables, o "*Specially Designated Nationals list (SDN)*". Ésta contiene los nombres de personas, empresas e instituciones gubernamentales que Estados Unidos desea aislar del sistema financiero global¹⁸¹. Todas las instituciones

¹⁸⁰ Rogers, E. Using economic sanctions to control regional conflicts. Security Studies, Volumen 5:4, 1996. P. 43-72.

¹⁸¹ Si bien la mayoría de la lista de SDN son personas físicas o jurídicas del ámbito privado, estas medidas suelen estar diseñadas para ejercer presión

financieras sujetas a la ley estadounidense, incluidos todos los bancos corresponsales de CHIPS, tienen prohibido facilitar transacciones transfronterizas en su nombre. Las instituciones financieras que no siguen las directivas de la OFAC enfrentan fuertes sanciones, por lo que éstas tienden a ser muy cautas y a establecer fuertes controles internos¹⁸². Las consecuencias de estar incluido en la lista SDN es un aislamiento casi total del sistema financiero basado en dólares. A los SDN les resulta casi imposible atender las deudas externas, comprar o vender activos en el extranjero o financiar el comercio internacional con dólares¹⁸³. En ciertos casos, el Tesoro también puede obligar a los bancos a congelar los activos extranjeros, haciéndose con el dinero denominado en dólares del SDN¹⁸⁴.

Riesgo Político y Consecuencias Sistémicas

McDowell¹⁸⁵ emplea el concepto de *riesgo político* en referencia al potencial que presenta la política exterior de Estados Unidos para aumentar los costos asociados con el uso internacional del dólar. Bajo esta mirada, las sanciones financieras representan un acto político que aumenta el nivel percibido de riesgo asociado con el uso del dólar, lo que daña su atractivo como moneda internacional. La utilización de sanciones no solo es una preocupación académica; en un discurso en 2016, el antiguo secretario del Tesoro, Jack Lew, advirtió sobre lo que llamó "*sanctions overreach*". El argumento es

sobre un gobierno o su cúpula dirigente, ya que los actores específicos a los que se dirige son a menudo entidades con estrechos vínculos con los líderes políticos. En algunos casos, se llega a sancionar directamente a dirigentes políticos.

¹⁸² Lo que en inglés se denomina "self-policing".

¹⁸³ Por ejemplo, en 2018, la administración Trump designó a la empresa rusa de aluminio Rusal en represalia por la "interferencia" de Moscú en las elecciones presidenciales de 2016. La empresa fue incapaz de aceptar pagos por exportaciones porque no pudo utilizar bancos estadounidenses como intermediarios financieros, mientras que tampoco fue capaz de refinanciar sus bonos en dólares (Baker, 2018).

¹⁸⁴ Esta capacidad se puso de manifiesto en 2011 cuando la administración Obama se apoderó de 30 mil millones de dólares en activos que eran propiedad del Banco Central de Libia y otras entidades gubernamentales del régimen de Gadafi (Informe de la Casa Blanca, 2011).

¹⁸⁵ Mc Dowell, D. Financial sanctions and political risk in the international currency system. Review of International Political Economy. 2020, pp. 1-27.

simple: si bien las sanciones financieras son una poderosa herramienta de la política exterior de EE UU, fundamentalmente por el dominio del dólar, es importante ser cauteloso sobre su uso, ya que su utilización excesiva podría debilitar la capacidad del Tesoro para emplearlas de manera eficaz. "Cuanto más condicionemos el uso del dólar y nuestro sistema financiero a la adhesión a la política exterior de Estados Unidos, mayor es el riesgo de migración a otras monedas y otros sistemas financieros en el mediano plazo" (Lew, discurso en la apertura de la cámara de comercio en 2016). Según McDowell, la evidencia empírica sugiere que la advertencia de Lew y otros tiene mérito. En cada caso analizado, las sanciones financieras aumentaron la percepción de riesgo político asociado con el uso del dólar. Esto desencadenó una variedad de esfuerzos por parte de los gobiernos para reducir su dependencia frente a esta moneda (aunque la evidencia es más sólida en algunos casos que en otros¹⁸⁶). Sin embargo, no todos los intentos de 'desdolarizar' han dado lugar a una desdolarización exitosa. En los tres casos examinados, los esfuerzos por diversificar las reservas fuera del dólar parecen moderadamente exitosos, mientras que los intentos por reducir la dependencia del dólar como medio de cambio internacional no han tenido mucho éxito.

Como se puede observar, puede haber un riesgo político considerable asociado al uso del dólar como medio de intercambio y de depósito de valor. A pesar de las ventajas económicas obvias que presenta utilizar la moneda más aceptada del mundo, una directiva de Washington puede denegar el acceso a su moneda y a los activos en dólares, imponiendo duros costos directos. Así, cualquier ventaja económica relacionada con el dólar se ve rápidamente eclipsada por los costes políticos, un hecho que no pasa desapercibido en la escena internacional, a medida que la política de sanciones norteamericana va sumando objetivos. Durante las últimas dos décadas, Estados Unidos ha estado utilizando sus capacidades de sanciones financieras con mayor frecuencia, apuntando a más SDN extranjeras que nunca¹⁸⁷. Según McDowell, a medida que Estados

¹⁸⁶ El autor se centra fundamentalmente en el caso de regímenes de sanciones a Venezuela, Turquía y Rusia.

¹⁸⁷ Una forma típica en que se parte una orden de nuevas sanciones es mediante una orden ejecutiva. Una forma de medir el crecimiento del uso de sanciones financieras a lo largo del tiempo es observar el número total de órdenes ejecutivas al respecto. McDowell encuentra un aumento sustancial y constante en los últimos años: entre 2000 y 2018, el número total de órdenes

Unidos va convirtiendo al dólar en un arma, la percepción internacional sobre el riesgo político asociado con su uso como medio de intercambio y depósito de valor va aumentando. A medida que la OFAC expande su alcance, los gobiernos que se ven amenazados comienzan a buscar formas de reducir su dependencia del dólar para proteger sus economías y el atractivo del dólar como moneda internacional comienza a tambalear.

Pero más allá de esfuerzos individuales para desdolarizar economías, también surge otro interrogante más amplio sobre el probable impacto de las sanciones en el estado global del dólar. Unos pocos gobiernos que toman medidas para desdolarizarse no son suficientes para acabar con el estatus dominante del dólar. Para que se revierta la posición de dólar como principal moneda de pago y liquidación comercial será necesario que miles de empresas privadas cambien su elección de moneda para los pagos internacionales, algo aún improbable, teniendo en cuenta la consolidación de las redes financieras en dólares. De hecho, a pesar de algunos esfuerzos por parte de Rusia para promover monedas locales en el comercio internacional, los estudios actuales no son muy optimistas al respecto (ver, por ejemplo, Yeung, 2019). En paralelo, los intentos de utilizar criptomonedas por parte de Venezuela e Irán han fracasado hasta ahora^{188 189}. El dólar mantiene su dominio global debido a los beneficios económicos reales asociados con la moneda, el hecho de que está ampliamente disponible y los actores económicos tienen confianza en su valor y en su estabilidad. Como explican Farrell y Newman en su análisis de la interdependencia actual, "una vez establecidas [...] las estructuras de redes centralizadas son difíciles de desafiar para los que se encuentran afuera". En la conclusión de McDowell, los esfuerzos puramente políticos para socavar el papel del dólar solo llegarán hasta cierto punto sin cambios subyacentes en los incentivos económicos.

Sin embargo, aún faltan elementos para comprender mejor las implicaciones a largo plazo de las sanciones estadounidenses en la

ejecutivas relacionadas con sanciones financieras se ha multiplicado casi por cuatro, de 22 a 80 (McDowell 2020, página 9).

¹⁸⁸ Sharma, R. Why Venezuela's Cryptocurrency, Petro, Is A Failure. Investopedia 2018. <https://www.investopedia.com/news> (accessed 22/05/21).

¹⁸⁹ Wertz, D., y Vaez, A. Sanctions and non-proliferation in North Korea and Iran. Federation of American Scientists. 2012. <http://www.jstor.org/stable/resrep18628> (accessed 24/03/21).

posición global del dólar. Si los actores privados como empresas multinacionales también enfrentan el riesgo político inducido por sanciones alterando la composición de divisas que utilizan para transacciones internacionales, entonces el impacto potencial de las sanciones sobre el uso global del dólar sería considerablemente mayor. Por otro lado, los países que no son un objetivo directo de OFAC pero presentan perfiles similares a aquellos a los que ya se ha sancionado, pueden inclinarse a tomar medidas preventivas para aislar sus economías, ya que temen ser los siguientes en la lista de Washington¹⁹⁰. Por último, el creciente uso de sanciones secundarias, que aumenta en gran medida el número de países afectados por las sanciones de la OFAC, está contribuyendo a propagar aún más la percepción del riesgo político del dólar en todo el mundo¹⁹¹.

* * *

La gran ironía es que un mayor uso de sanciones puede, con el tiempo, socavar la capacidad de Estados Unidos para poder contar con ellas en el futuro. Las sanciones financieras son un arma poderosa, pero EE UU debería darse cuenta de que si prosigue el camino actual, el arma perderá su filo. El aumento dramático en la popularidad de las sanciones financieras como un instrumento de la política exterior de los Estados Unidos en los últimos veinte años puede estar empezando a perder vigor. Las diversas administraciones estadounidenses han valorado estas herramientas por su capacidad para aplicar presión de manera rápida y con pocas repercusiones contra sus propios intereses comerciales. El problema, sin embargo, es que Washington está ignorando la tensión creciente que éstas provocan y, lo que es más grave, está socavando la credibilidad en el compromiso de respetar las reglas y normas bancarias internacionales ideadas en Bretton Woods. Si Washington no puede o quiere reconciliar la promoción de sus intereses geopolíticos con sus responsabilidades sistémicas, es posible que haya un quiebre en los

¹⁹⁰ Drezner, D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. New York: Cambridge University Press. 1999.

¹⁹¹ La respuesta a la decisión de la Administración Trump de retirarse unilateralmente del acuerdo de no proliferación nuclear con Irán es un buen ejemplo. Varios líderes europeos de alto perfil intentaron promover al euro como moneda internacional para limitar la capacidad de Washington de intimidar a las empresas multinacionales, incluidas las europeas, a no comerciar con Irán. (Maas, 2018; Mehreen & Brunsten, 2018).

consensos e instituciones básicas que rigen la arquitectura financiera internacional.

Otro punto de vista, sin embargo, es que este argumento no es particularmente relevante porque deja de lado el hecho de que ya estamos viviendo en una era de guerra económica de baja intensidad y que EE UU no es el único en desarrollar regímenes de sanciones cada vez más extendidos. En la última década, China, Rusia y Arabia Saudita han impuesto sus propios regímenes de sanciones, también para hacer frente a sus imperativos geopolíticos (ver por ejemplo Negri, 2018; Crozet y Hinz, 2020). Siguiendo esta línea, Trita Parsi, la cofundadora y vicepresidenta ejecutiva del Quincy Institute for Responsible Statecraft, así como fundadora y ex presidenta del National Iranian American Council, plantea que mientras que anteriormente las sanciones económicas eran consideradas como la alternativa a la guerra, hoy en día son vistas como una manera de hacer la guerra por otros medios¹⁹². Un mundo con regímenes de sanciones unilaterales cruzados es un mundo que ya está fragmentándose. Una vez que se ha iniciado esta dinámica, es muy difícil limitar el creciente uso de sanciones sin que haya un acuerdo diplomático de gran envergadura que marque ciertos límites, algo difícil de conseguir en un contexto internacional de creciente multipolaridad y sospechas mutuas, y en donde el garante del sistema es precisamente uno de los actores más desequilibrantes. No es inconcebible imaginar un nuevo equilibrio mundial más atomizado, donde el uso de las sanciones económicas continúe dinamitando la hegemonía de EE UU en términos financieros y termine por destruir los consensos e instituciones económicas internacionales que han estructurado el sistema desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁹² Entrevista a Trita Parsi en la Universidad de Hofstra. <https://www.youtube.com> (accessed 22/02/21).

INDICADORES DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA EN EL ÁRTICO

En el ámbito de la elaboración de leyes y de otras normas de alta jerarquía normativa, se observa que suelen ir introducidas por una exposición de motivos que explican las razones por las que se emite dicha disposición legal. Estas normas también acostumbran a señalar cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar al publicarlas. Sin embargo, son pocas las que recogen en su articulado el modo de medir el cumplimiento de los objetivos mediante indicadores de gestión. Naturalmente, también hay muchas que no precisan recurrir a los indicadores de gestión por tener un contenido de carácter básico, organizativo o regulatorio de procesos. Pero nos vamos a centrar en las normas que sí, los hacen.

En este capítulo vamos a analizar una disposición legal que cumple con los dos últimos requisitos citados: determina cuáles son los objetivos que persigue y establece unos indicadores de gestión como metas a alcanzar. Esta norma se trata del Decreto (“Ukaz”) del Presidente de la Federación de Rusia, de 5 de marzo de 2020¹⁹³, que posteriormente fue desarrollado por el Decreto (“Ukaz”) del Presidente, de 26 de octubre de 2020¹⁹⁴.

Antes de estudiar estos dos Decretos del Presidente, presentemos algunas nociones sobre los indicadores de gestión, a saber: su concepto, ventajas, características y tipos.

Los indicadores de gestión

Un indicador es un “instrumento de medición elegido como variable relevante que permite reflejar suficientemente una realidad compleja, referido a un momento o a un intervalo temporal determinado y que pretende informar sobre aspectos referidos a la organización, producción, planificación y efectos de una o varias

¹⁹³ Decreto (“Ukaz”) del Presidente de la Federación Rusa, Núm. 172-FZ, de 5 de marzo de 2020, sobre los Fundamentos de la Política Estatal de la Federación Rusa en el Ártico en el período comprendido hasta 2035.

¹⁹⁴ Decreto (“Ukaz”) del Presidente de la Federación Rusa, de 26 de octubre de 2020, Núm, 645, sobre la Estrategia de desarrollo de la zona ártica de la Federación Rusa y del aseguramiento de la Seguridad Nacional en el período comprendido hasta 2035.

organizaciones en sus diversas manifestaciones concretas. Es decir¹⁹⁵:

1) “Instrumento de medición”: se trata de un factor mensurable que pueda ser objeto de comparación. No implica que no puedan existir facetas cualitativas, pero siempre debe existir un factor de medición para el cálculo de esos aspectos cualitativos.

2) “Elegido”: existen diversas opciones para la determinación de un indicador. En la mayoría de los casos, no será suficiente un solo indicador, sino que será necesario definir un conjunto de ellos.

3) “Variable relevante”: importancia desde una perspectiva tanto cualitativa como cuantitativa y temporal.

4) “Permite reflejar suficientemente una realidad compleja”: el indicador es una imagen sintética de la realidad compleja.

5) “Referido a un momento o a un intervalo temporal determinado”: puede ser una variable discreta (en relación a un momento determinado) o una variable continua (en relación a un intervalo temporal determinado).

6) “Pretende informar sobre aspectos referidos a la organización, producción, planificación y efectos de una o varias organizaciones”: incluye el concepto de gestión, el para qué sirven los indicadores. El concepto de gestión es similar al de dirección, que engloba los siguientes ámbitos: organización, planificación y producción”.

“Los indicadores tienen una serie de ventajas que permiten lograr lo siguiente:

- Obtener información rápida del desempeño o evolución de actividades correlacionadas.
- Hacer comparaciones.
- Realizar estimaciones, basándose en información histórica y la evolución del indicador.
- Es fácil de visualizar, ya sea en su presentación numérica o gráfica, con un vistazo se puede observar el comportamiento de lo medido”.

“Los indicadores han de tener las características que resume el acrónimo “SMART”:

- “Specific” (específicos: concretos y entendidos de igual forma por todos).
- “Measurable” (medible: de manera objetiva e independiente).
- “Attainable” (alcanzable: realista a la par que ambicioso).

¹⁹⁵ Cfr. Intervención General de la Administración del Estado, pp. 22-26.

- “Relevant” (relevante: importante para medir los objetivos de la organización).
- “Time-based” (temporales: expresan el período en que se quiere cumplir los objetivos)”.
 “Los indicadores de gestión pueden ser de los siguientes tipos¹⁹⁶:
- Según la forma de expresión - Indicadores numéricos e indicadores descriptivos.
- Según el número de variables que intervienen - Indicadores simples e indicadores compuestos.
- Según la clase de unidad utilizada - Indicadores físicos e indicadores monetarios.
- Según el horizonte temporal - Indicadores de corto plazo e indicadores de largo plazo.
- Según la inmediatez al medir una actividad: indicadores directos e indicadores indirectos.
- Según la finalidad de la medición:

1. Indicadores relativos a la organización y resultados de la actividad - Indicadores de producción, que pueden ser de 2 tipos: Indicadores de estructura (1.1) e indicadores de procesos (1.2).

Los indicadores de procesos pueden ser, a su vez, de 4 tipos: Indicadores de economía (1.2.1.), indicadores de eficiencia (1.2.2.), indicadores de eficacia (1.2.3.) e indicadores de calidad (1.2.4.).

1.2.1. Indicador de economía: relaciona el coste de los recursos adquiridos, empleados o no en el proceso productivo, en comparación con los inicialmente previstos. La economía consiste en conseguir los mejores recursos al mejor precio posible. Por tanto, el indicador de economía se puede expresar con la relación “Coste - Recursos Adquiridos / Coste - Recursos en el Mercado”.

1.2.2. Indicador de eficiencia: La eficiencia consiste en minimizar el empleo de los recursos a la vez que se maximizan los resultados que se obtienen con ellos. La eficiencia se puede expresar con la relación “Resultados Obtenidos Máximos / Recursos Empleados Mínimos”. Es decir, la eficiencia es lograr el “mini-max”.

En el Sector Público, las variables no pueden ser modificadas arbitrariamente, sino que se convierten en factores exógenos al propio proceso. Esto ocurre en especial con los resultados que se han de obtener, que suelen tener un carácter fijo o predeterminado.

De ahí que la eficiencia en el Sector Público con frecuencia consiste en minimizar el coste de los recursos empleados en

¹⁹⁶ Cfr. Intervención General de la Administración del Estado, pp. 27-62.

comparación con el inicialmente previsto para un volumen dado de producción. Por tanto, el indicador de eficiencia en el Sector Público se puede expresar con la relación “Resultados Obtenidos Fijos / Recursos Empleados Mínimos”. Expresado de otro modo: “Valor Fijo / [Coste Real Recursos Empleados / Coste Previsto Recursos Empleados]”. Es decir, la eficiencia es lograr el “mini-fijo”.

1.2.3. Indicador de eficacia: relaciona el grado de cumplimiento de los resultados u objetivos previstos por una organización en un período de tiempo determinado. Es decir, la relación es “Resultados Obtenidos / Resultados Previstos”. Debido a los condicionantes señalados para el indicador de eficiencia en el Sector Público, toma importancia el indicador de eficacia en dicho Sector.

1.2.4. Indicador de calidad: La calidad es un concepto esquivo que tiene en cuenta, tanto la gerencia de la organización como los usuarios del servicio o consumidores del producto. Para medirla con unidades homogéneas, requiere un especial estudio en cada caso.

2. Indicadores relativos a los efectos que esa actividad tiene en el exterior, a saber, “Indicadores de efecto”.

Política de la Federación Rusa en el Ártico

El Decreto (“Ukaz”) del Presidente de la Federación de Rusia Núm. 172-FZ de 5 de marzo de 2020 sobre los Fundamentos de la Política Estatal de la Federación Rusa en el Ártico durante el período comprendido hasta el año 2035, aprobó unos Fundamentos anexos e hizo una pequeña modificación al anterior Decreto del Presidente.

Los Fundamentos constan de 5 secciones que se subdividen en un total de 28 apartados. Las 5 secciones son las siguientes:

- I. Disposiciones generales (apartados 1 a 5).
- II. Valoración del estado de la seguridad nacional en el Ártico (6 a 8).
- III. Objetivos, directrices fundamentales y misiones de la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico (9 a 21).
- IV. Mecanismos fundamentales para la realización de la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico (22 a 25).

V. Indicadores fundamentales de eficacia en la realización de la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico (26 a 28). Mencionemos a continuación el contenido o un breve resumen de los apartados correspondientes a las secciones I a IV:

1. Los Fundamentos presentes son un documento de planificación estratégica en el ámbito de cómo garantizar la seguridad nacional de la Federación de Rusia (a partir de ahora: seguridad

nacional) y están elaborados con el fin de defender los intereses nacionales de la Federación de Rusia en el Ártico. Con los Fundamentos presentes se determinan los objetivos, las directrices fundamentales y las misiones, así como los mecanismos para llevar a cabo la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico.

2. Base normativo-legal de los Fundamentos. [...]

3. Conceptos empleados en los Fundamentos. [...]

4. La política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico se lleva a cabo teniendo en cuenta las prioridades nacionales de la Federación de Rusia.

5. Los intereses nacionales fundamentales de la Federación de Rusia en el Ártico son:

a) Garantizar la soberanía e integridad territorial de la Federación de Rusia.

b) Conservar el Ártico como un territorio de paz, estable y de cooperación ventajosa mutua.

c) Garantizar el bienestar y una calidad de vida alta de la población de la zona ártica de la Federación de Rusia.

d) Desarrollar la zona ártica de la Federación de Rusia como base de recursos estratégicos y emplear estos de forma racional con el fin de acelerar el crecimiento económico de la Federación de Rusia.

e) Proteger el medio ambiente en el Ártico, defender los medios ancestrales y tradicionales de vida de los pueblos autóctonos de escasa población, que viven en el territorio ártico de la zona de la Federación de Rusia (a partir de ahora: pueblos autóctonos).

6. Cómo garantizar la realización de la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico. [...]

7. Amenazas fundamentales de la seguridad nacional en el Ártico. [...]

8. Desafíos fundamentales en la esfera del mantenimiento de la seguridad nacional en el Ártico. [...]

9. Los objetivos de la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico son:

a) El aumento de la calidad de vida de la población de la zona ártica de la Federación de Rusia, incluidas las personas de los pueblos autóctonos.

b) La aceleración del desarrollo económico del territorio de la zona ártica de la Federación de Rusia y el aumento de su contribución al crecimiento económico del país.

c) La conservación del medio ambiente en el Ártico, la defensa de los medios ancestrales y tradicionales de vida de los pueblos autóctonos.

d) La realización de una cooperación beneficiosa mutua y de una solución pacífica de las disputas en el Ártico, fundamentada en el derecho internacional.

e) La defensa de los intereses nacionales de la Federación de Rusia en el Ártico, incluida la esfera económica.

10. Directrices fundamentales de la realización de la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico. [...]

11. Misiones fundamentales en el ámbito del desarrollo social en la zona ártica de la Federación de Rusia. [...]

12. Misiones fundamentales en el ámbito del desarrollo económico en la zona ártica de la Federación Rusa. [...]

13. Misiones fundamentales en el ámbito del desarrollo de la infraestructura de la zona ártica de la Federación de Rusia. [...]

14. Misiones fundamentales en el ámbito del desarrollo de la ciencia y tecnología con el fin del aprovechamiento del Ártico. [...]

15. Misiones fundamentales en el ámbito de la protección del medio ambiente y de garantizar la seguridad ecológica. [...]

16. Misiones fundamentales en el ámbito del desarrollo de la cooperación internacional. [...]

17. Misiones fundamentales para asegurar la defensa de la población y de los territorios de la zona ártica de la Federación de Rusia frente a situaciones extraordinarias de carácter natural u originadas por el hombre. [...]

18. Misiones fundamentales para garantizar la seguridad colectiva en la zona ártica de la Federación de Rusia. [...]

19. Misiones fundamentales para garantizar la seguridad militar de la Federación de Rusia en el Ártico. [...]

20. Misiones fundamentales en el ámbito de la defensa y la seguridad de la frontera estatal de la Federación de Rusia. [...]

21. La ejecución de las misiones previstas por los presentes Fundamentos se llevará a cabo por los órganos del poder estatal y por los órganos del autogobierno local, conjuntamente con los actores económicos y las instituciones de la sociedad civil, según la legislación y los Tratados internacionales de la Federación de Rusia.

22. Mecanismos fundamentales para la realización de la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico. [...]

23. La dirección general de la realización de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico la llevará a cabo el Presidente de la Federación de Rusia.

24. La Comisión Estatal en cuestiones de Desarrollo en el Ártico llevará a cabo la coordinación de la actividad de los órganos federales del poder ejecutivo y de los órganos del poder estatal de los sujetos de la Federación de Rusia en la realización de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico, así como el control de su realización.

25. La realización de los presentes Fundamentos se llevará a cabo con cargo a los fondos presupuestarios del sistema presupuestario de la Federación de Rusia, incluidos los que provienen de los fondos previstos para la realización del programa estatal “Desarrollo social-económico de la zona ártica de la Federación de Rusia”, así como los procedentes de fondos extrapresupuestarios.

Empleo de indicadores de eficacia en la política rusa en el Ártico

Una vez mencionado el contenido o un breve resumen de los apartados correspondientes a las secciones I a IV, pasemos a la sección V de los Fundamentos. Esta contiene los apartados número 26 (indicadores de eficacia), 27 (remite al Decreto de Estrategia que determinará en su anexo los valores de los indicadores) y 28 (agrupa los intereses y objetivos de los apartados 5 y 9 del Decreto de Fundamentos).

El contenido del citado apartado 27 de los Fundamentos ha sido especificado en el anexo al Decreto (“Ukaz”) del Presidente de la Federación de Rusia, Núm. 645 de 26 de octubre de 2020 “Sobre la Estrategia de desarrollo de la zona ártica de la Federación de Rusia y del aseguramiento de la Seguridad Nacional en el período hasta 2035”. En la Tabla 3.5. reflejamos los objetivos del apartado 28 del Decreto de Fundamentos con los valores de los indicadores del anexo de la Estrategia.

Tabla 3.5. Objetivos e indicadores de gestión de la Política de la Federación de Rusia (FR) en el Ártico

OBJETIVO A: Desarrollo robusto de la zona ártica de la FR				
Indicador / Dato de partida / Objetivos a lograr en los años 2024, 2030, 2035				
Indicador a) Esperanza de vida (en años) de los nacidos en la Zona ártica de la FR	Partida	2024	2030	2035
	72,39 (2018)	78	80	82

Indicador b) Coeficiente de crecimiento migracional de la población de la Zona ártica	-5,1 (2018)	-2,5	0	2
OBJETIVO B: Mayor ritmo de crecimiento de la calidad de vida y de los ingresos de la población de la zona ártica de la FR, incluida la referida a los pueblos autóctonos				
Indicador c) Tasa de desempleo (en %) en la Zona ártica, estimada de acuerdo con metodología de la OIT	4,6 (2019)	4,6	4,5	4,4
Indicador d) Número de puestos de trabajo (en miles) en empresas nuevas distribuidas por el territorio de la Zona ártica	-	30	110	200
Indicador e) Salario medio (miles de rublos) de los trabajadores de las organizaciones que desarrollan su actividad en la Zona ártica	83,5 (2019)	111,7	158,5	212,1
Indicador f) Proporción de economías domésticas que tienen acceso a la banda ancha de "Internet" de información y telecomunicación, respecto al número total de economías domésticas en el territorio de la Zona ártica de la Federación Rusa (porcentaje)	81,3 (2019)	90	100	100
OBJETIVO C: Crecimiento del PIB regional de la zona ártica de la FR y la creación de nuevos puestos de trabajo				
Indicador g) Proporción del producto regional bruto de la Zona ártica respecto al total del producto regional bruto de los territorios administrativos de la FR (porcentaje)	6,2 (2018)	7,2	8,4	9,6
Indicador h) Proporción del valor añadido (%) de las ramas de la economía intensiva en ciencia y alta tecnología en el PIB regional de la Zona ártica.	6,1 (2018)	7,9	9,7	11,2
Indicador i) Proporción de las inversiones en capital fijo (%) realizadas en el territorio de la Zona ártica respecto a las inversiones totales en capital fijo en la FR	9,3 (2019)	11	12	14

Indicador j) Proporción de gastos internos en investigación y elaboración científica, así como los gastos de organización en innovaciones tecnológicas llevadas a cabo en el territorio de la Zona ártica de la FR respecto al total de gastos similares para el conjunto de la FR (porcentaje)	1 (2018)	2,5	3,5	4,5
Indicador l) Proporción de petróleo bruto (incluido el condensado gaseoso) y de gas natural combustible extraídos en la Zona ártica respecto al volumen total de petróleo bruto (incluido el condensado gaseoso) y de gas natural combustible extraídos en la FR (porcentaje)				
Petróleo bruto (incluye gas condensado)	17,3 (2018)	20	23	26
Gas natural combustible	82,7 (2018)	82	81	79
Indicador m) Volumen de producción de gas natural líquido en la Zona ártica de la FR (millones de toneladas).	8,6 (2018)	43	64	91
OBJETIVO D: Aumento del volumen del transporte de mercancías nacional e internacional por la ruta marítima del Norte				
Indicador n) Volumen de transporte de mercancías en el área del camino marítimo del Norte (millones de toneladas).	31,5 (2019)	---	90	130
Incluido el transporte de tránsito	0,7 (2019)	1	2	10
OBJETIVO E: Protección del medio ambiente en el Ártico, la defensa del hábitat ancestral y del modo tradicional de vida de los pueblos autóctonos				
Indicador k): Proporción de inversiones en capital fijo realizadas con el fin de proteger y hacer un uso racional de los recursos naturales respecto al total de inversiones en capital fijo	2,6 (2019)	4,5	6	10

realizadas en el territorio de la Zona ártica (porcentaje).				
OBJETIVO F: Logro de un alto nivel de cooperación con los Estados árticos que permita la conservación del Ártico como territorio de paz, estabilidad y de colaboración mutuamente beneficiosa				
Indicador: No se especifica.				
OBJETIVO G: No admisión de actividades militares contra la Federación Rusa en el Ártico				
Indicador o): Proporción de sistemas modernos de armamento, de material de guerra y especial respecto al número total de armamento, de material de guerra y especial en la Zona ártica de la FR.	---	---	---	---

Fuente: Decreto (“Ukaz”) del Presidente de la Federación Rusa, Núm. 172-FZ de 5 de marzo de 2020, sobre los Fundamentos de la Política Estatal de la Federación de Rusia en el Ártico en el período comprendido hasta 2035; Decreto (“Ukaz”) del Presidente de la FR, Núm. 645 de 26 de octubre de 2020, sobre la Estrategia de desarrollo de la Zona ártica de la Federación de Rusia y del aseguramiento de la Seguridad Nacional en el período comprendido hasta 2035.

En cuanto al último indicador y de acuerdo con el apartado 37 del Decreto de Estrategia, las decisiones en materia de seguridad y defensa militar, así como de protección de la frontera de la Federación de Rusia se llevarán a cabo mediante la realización de las medidas previstas en el programa estatal de armamento en el marco de las adquisiciones militares y de los programas estatales de la FR.

Tras la lectura de los objetivos e indicadores contenidos en la Tabla 3.5., se observa que los indicadores empleados en los Decretos sobre la Política de la Federación de Rusia en el Ártico cumplen con las características “SMART” y son de los siguientes tipos: numéricos; simples; físicos o monetarios; directos; de a largo plazo; de procesos; de eficacia.

El apartado 34 del Decreto de Estrategia establece que será el Gobierno de la Federación de Rusia el encargado de elaborar un plan de medidas único para realizar la política en el Ártico contenida en los Decretos de Fundamento y de Estrategia. Asimismo, los apartados 35 y 39 de la Estrategia señalan las normas y criterios que regirán en la coordinación de todos los organismos federales y regionales, públicos y privados, científicos y académicos, o de cualquier otro tipo que intervengan.

Por último y de acuerdo con el mencionado apartado 24 del Decreto de Fundamentos, la Comisión Estatal en cuestiones de Desarrollo en el Ártico llevará a cabo la coordinación de la actividad de los órganos federales del poder ejecutivo y de los órganos del poder estatal de los sujetos de la Federación de Rusia en la realización de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico, así como el control de su realización.

* * *

El empleo de los indicadores de gestión se extiende cada vez más, tanto en el ámbito de las organizaciones privadas como en el de las públicas. Saber si se está teniendo éxito o cumpliendo los objetivos previstos es algo que cualquier gestor necesita saber para evaluar las decisiones que va tomando y rectificar si es preciso.

Los Decretos del Presidente de la Federación de Rusia sobre Fundamentos y Estrategia de la política rusa en el Ártico son un buen ejemplo de cómo se van introduciendo en el ámbito legislativo los indicadores de gestión. En el caso analizado, los indicadores reúnen las características "SMART" y son, fundamentalmente, de eficacia.

Tras la publicación de ambos Decretos sobre la política rusa en el Ártico, ahora corresponde al Gobierno de la Federación de Rusia elaborar el plan de medidas que permita llevarla a cabo, así como establecer las normas y criterios que regirán en materia de coordinación. La labor concreta de coordinación y control de que los objetivos se cumplen corresponde a la Comisión Estatal en cuestiones de Desarrollo en el Ártico.

PARTE 4. CUESTIONES POLÍTICAS Y SOCIO-CULTURALES

Alexandra Kurákina-Damir

ELECCIONES EN TIEMPOS DE PANDEMIA. EL CASO DE ESPAÑA

La pandemia del COVID-19 ha presentado un reto excepcional para todos los sistemas (económico, social, político) de todos los países, sobre todo en los primeros meses, por poca información sobre el virus que disponían los gobiernos y los científicos, por los cambios constantes en los protocolos médicos y la tensión e incertidumbre general provocadas por las grandes cantidades de los contagiados y de los muertos. En lo que se refiere a los procesos electorales que se consideran ser básicos para los sistemas democráticos, se ha presentado una pregunta clave - ¿qué es lo prioritario, la salud colectiva o el derecho de votar que es la base de todo? Cada país y cada gobierno abordó este tema de manera diferente, pero también se observaron tendencias generales. La gran mayoría de las campañas electorales planeadas para la primera ola se vieron pospuestas. Esto se explica por la falta de voluntad de las autoridades de responsabilizarse por la salud de los ciudadanos que, cumpliendo con su deber cívico, debían acudir a los colegios electorales. Además, en el caso de una participación insuficientemente alta, el partido o los partidos perdedores podrían cuestionar la legitimidad de las elecciones. La amenaza de contraer una enfermedad poco conocida con graves consecuencias a largo plazo y una mortalidad relativamente alta (en la primera ola fue realmente alta) es una razón suficiente para abstenerse.

En la primera parte del capítulo analizamos algunas cuestiones de la organización y realización de elecciones afectadas por la pandemia COVID-19. El aplazamiento de elecciones durante la pandemia debe ser visto como un nuevo fenómeno legal en la práctica electoral, de carácter masivo, con impacto directo en el proceso electoral, sus etapas individuales, garantías de derechos electorales, métodos de votación, participación y resultados electorales.

La pandemia ha presentado un número de retos para el Estado en el proceso de la gestión de elecciones. Entre ellos podemos nombrar los siguientes:

- la seguridad sanitaria para el personal de los colegios electorales;
- la seguridad sanitaria para los votantes;
- el derecho a voto a los que están en cuarentena por ser infectados o contagiados;
- las vías alternativas de hacer campañas preelectorales de los partidos políticos cuando no es posible promover los actos multitudinarios tradicionales;
- la transparencia y legalidad del proceso de elecciones;
- la adaptación de la legislación nacional a las circunstancias excepcionales.

La pandemia reveló los problemas sistémicos del proceso electoral español. El más grave desde nuestro punto de vista son los fallos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) que lleva sin reformar más de 35 años y que no prevé situaciones excepcionales como es la emergencia sanitaria.

De momento en España ya ha habido 4 elecciones autonómicas – 2 de ellas planteadas en el País Vasco y en Galicia, y 2 anticipadas en Cataluña y la Comunidad de Madrid. Eso nos da la oportunidad de compararlas y hacer algunas reflexiones sobre la experiencia española. En los dos primeros casos el resultado electoral era predecible, en el tercero y en el cuarto los resultados de la campaña electoral se desconocían hasta el final. Además, la fecha de las elecciones de Madrid, el 4 de mayo que cae en un día laborable, también fue extremadamente inusual.

Los pioneros en organizar las elecciones previstas para el 15 de abril iban a ser el País Vasco y Galicia en plena primera ola del coronavirus y justo un mes después de la puesta en marcha del Estado de Alarma con un confinamiento de personas y *lockdown* de los negocios. Llamar a los electores a las urnas en una situación tan delicada sería muy arriesgado pero la legislación española no contempla la posibilidad de suspender o aplazar unas elecciones.

El proceso electoral español se basa en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) aprobada en 1985. Desde aquel año ha habido mucha discusión sobre la necesidad de reformarla, pero la ley apenas ha cambiado en estos más de 35 años. En lo que se refiere a la suspensión o el aplazamiento del proceso electoral en unas situaciones excepcionales existe un vacío legal. Varios expertos pidieron entonces una reforma de urgencia de la LOREG para situaciones futuras, pero no se abordó.

En los casos gallego y vasco los partidos políticos llegaron a un acuerdo de aplazar las elecciones para un momento menos tenso en el plano epidemiológico que avalaron las juntas electorales gallego y vasco. Pero el mismo mecanismo no funcionó en Cataluña ni en Madrid. La suspensión podría ser muy fácilmente impugnada en el juzgado, lo que sucedió en Cataluña. El 15 de enero de 2021 el Gobierno de Cataluña acordó aplazar las elecciones regionales hasta el 30 de mayo debido al incremento de casos, la decisión que el Partido Socialista de Cataluña (PSC) valoró recurrir por «cambiar las reglas del juego»¹⁹⁷. El 19 de enero, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) suspendió cautelarmente esta medida¹⁹⁸. De este modo podemos concluir que la cuestión clave aquí es el consenso entre los actores políticos. Sin la legislación reformada, cuanto más tensas son las relaciones entre los candidatos, menos posibilidades hay para aplazar elecciones programadas.

El otro problema de la ley es la ausencia de métodos alternativos de votación. La única opción disponible en España es la votación por correo, pero el mecanismo es bastante complicado y costoso para el votante. Y cuanto más costoso es el proceso de votación, tanto menos es la probabilidad de emitir el voto. Entre los demás métodos (ausentes en España, pero disponibles en otros países) se puede nombrar voto electrónico, voto a domicilio con una urna portátil o votación anticipada. Los métodos alternativos de votación pueden extender la posibilidad de emitir el voto para los que en otras circunstancias no hubieran podido hacerlo. La pandemia parecía ser el mejor momento para revisar la norma, pero lo que llama la atención es que ningún partido ha presentado proposición alguna de ley para hacerlo. La única iniciativa en este sentido llevaba las firmas de Joan Baldoví (Compromís) e Íñigo Errejón (Más País), que el julio de 2020 llevaron al Congreso una proposición de incluir el voto electrónico, períodos extraordinarios de voto por correo, “urnas volantes” y un mecanismo de aplazamiento. Pero la iniciativa ni siquiera se ha debatido en el Congreso.

La ausencia de métodos alternativos de votación fue la causa de la imposibilidad de emitir su voto a unos 450 electores que estaban en cuarentena (por ser infectados o contagiados) en Galicia y en País

¹⁹⁷ “Las elecciones en Catalunya serán el 30 de mayo, pendiente de posibles recursos”. La Vanguardia, 15.01.2021.

¹⁹⁸ Regué, J. G., Albalat, J. El TSJC suspende cautelarmente el aplazamiento de las elecciones y mantiene el 14-F. El Periódico, 19.01.2021.

Vasco por nuevos rebrotes de coronavirus en 2 localidades. Los Gobiernos de Galicia y País Vasco anunciaron 2 días antes de la votación que prohibirían el voto de los más de 450 infectados por coronavirus que registran ambas comunidades pese a las dudas legales manifestadas por los juristas. Asumiendo que la decisión de impedir a votar a una cantidad significativa de ciudadanos era errónea y muy arriesgada desde el punto de vista político, en las elecciones en Cataluña y en la Comunidad de Madrid se planeó una franja horaria para los que estaban en cuarentena.

La ausencia de iniciativas para cambiar la ley electoral y facilitar los métodos alternativos de votación puede ser explicada por el enorme descontento entre los partidos y la alta fragmentación parlamentaria. La ley hoy prioriza grandes partidos nacionales y pequeños regionales lo que es fruto del acuerdo político de los años de la transición democrática. Y modificarla ahora en un momento complicado por el problema de Cataluña y con partidos minoritarios del ámbito nacional que aspiran a más representación sería un riesgo innecesario para los partidos tradicionales dominantes. Hoy en día no existe una opción hipotéticamente aceptable para dos tercios del Congreso de Diputados necesarios para la reforma.

En 4 casos se aumentó considerablemente el porcentaje de votos emitidos por correo respecto a los anteriores comicios: un 130% en el País Vasco, casi un 80% en Galicia, 277% en Cataluña, 42% en Madrid. Aún así, en dos de las cuatro elecciones la abstención creció drásticamente. En el País Vasco casi la mitad de la población con derecho a votar prefirió quedarse en casa. La abstención batió el récord histórico con las cifras del 47,14%. En Cataluña la situación fue muy similar con el 46,45% de los electores que se abstuvieron. Lo que llama la atención es que en Galicia y en la Comunidad de Madrid no se registró la caída de participación. Mientras que en la primera la participación creció unos 6% respecto a los comicios de 2016, en la segunda la participación se situó en las máximas históricas – más del 76%. Eso nos puede dar una pista de que el miedo a contagiarse en el colegio electoral no es decisivo en los tiempos de pandemia. Hay que buscar otros factores que puedan explicar la diferencia tan evidente en el comportamiento electoral. La nuestra hipótesis es que la cuestión clave fue la campaña electoral y el mensaje principal de los candidatos.

Garantizar la seguridad en los colegios electorales (tanto para los votantes como para los empleados) requirió importantes inversiones por parte del Estado. Esto se refería no solo a la compra del material

sanitario (mascarillas, pantallas protectoras, guantes, geles hidroalcohólicos para las manos y las superficies, trajes desechables utilizados durante el período de votación de los infectados del COVID-19), sino también al desarrollo de la política de información para reducir el nivel de ansiedad de los ciudadanos y garantizar el transcurso normal de la votación. Con el grado tan elevado de crispación que existe hoy en España, era especialmente importante garantizar que los votantes confiaran en que el Estado haya hecho todo lo posible para proteger la salud y los derechos electorales de sus ciudadanos. En general, podemos concluir que el Estado ha hecho frente al éxito de estas tareas. La baja participación en Cataluña y el País Vasco no se explica únicamente por el factor pandémico. Hace falta analizar las causas de la situación con más profundidad. Es evidente que el Proceso Catalán se estancara en 2020. Madrid ha adoptado una actitud de espera hasta las elecciones anticipadas en la región y el supuesto cambio del partido de gobierno. El enfrentamiento entre el centro y la región afectó negativamente a la economía de Cataluña, y la crisis del COVID afectó principalmente a los segmentos más vulnerables de la sociedad. Esto generó apatía y una mayor sensación de inseguridad en la población. En nuestra opinión, es aquí donde debemos buscar las razones del declive de la actividad electoral.

Es evidente que con las restricciones sanitarias todavía en vigor las precampañas y campañas electorales eran totalmente atípicas - sin grandes actos, con aforo muy reducido, con controles de temperatura corporal y mascarillas, «menor movilidad, contacto y proximidad». La pandemia hizo a los candidatos modificar sus estrategias, adaptándose a las circunstancias nuevas. Los ejes centrales de las campañas fueron la gestión de la pandemia, los planes de vacunación y el plan de salir de la crisis. Los partidos y sus candidatos aumentaron su presencia mediática tanto en la televisión pública como en el espacio en línea. Los actos que organizaban al aire libre fueron transmitidos en YouTube, IGTV y por la televisión pública que sigue siendo la vía principal de informarse para muchos españoles.

En Galicia el principal candidato, el actual jefe del Gobierno regional gallego, Núñez Feijoo (Partido Popular, PP), aspiraba a lograr su cuarto mandato y a conseguir su segunda mayoría absoluta, frente al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y varios grupos de izquierda y nacionalistas que pretendían conformar una coalición alternativa. Algo parecido ocurría en el País Vasco, donde el Partido

Nacionalista Vasco (PNV) esperaba repetir la victoria que llevaba obteniendo desde que allí se celebraron elecciones regionales, en 1980. En Cataluña el panorama preelectoral fue muy distinto. Con el auge del PSC muchas de las encuestas preelectorales predecían un empate técnico entre los 3 partidos: PSC, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y JuntsXCAT. En Madrid la mayoría de las encuestas (menos la del Centro de Investigaciones Sociológicas - CIS) daban por hecho la victoria del PP y la caída drástica de la izquierda.

El principal mensaje en el que el jefe del Gobierno regional gallego Núñez Feijoo (PP) centró su discurso fue que “Votar es seguro” frente al alarmismo de otros partidos que pretendían cambiar la tendencia política. Dados los altos niveles de confianza política que él personalmente gozaba en la región parece que el mensaje fue oído por la población.

Es muy probable de que el efecto Illa (el nombramiento del ex-Ministro de Sanidad a nivel estatal como candidato del PSC) fuera clave en la victoria de los socialistas en Cataluña. Las encuestas preelectorales del otoño de 2020 demostraban que el PSC había estancado en sus niveles de apoyo electoral y no tenía espacio para crecer más. El cambio del candidato le proporcionó esta posibilidad. Pero este efecto tenía un margen muy limitado en el tiempo por lo que el aplazamiento de las elecciones sería fatal para los socialistas. El enorme crecimiento de la abstención no puede ser explicado solamente por la pandemia. La menor participación fue registrada en los barrios más pobres, los más afectados por la crisis socio-económica. El deterioro de la situación social de las clases populares que está teniendo lugar durante la pandemia acentúa todavía más la distancia entre el *establishment* y los más vulnerables y el alejamiento de la ciudadanía de la clase política catalana.

En la Comunidad de Madrid al revés la participación creció a niveles récord pese a la pandemia y el día laboral en que se celebraron los comicios. La explicación sería la excepcional tensión de la campaña. Para la candidata del Partido Popular, la jefa de la Comunidad, sería un referéndum, una batalla entre el poder nacional y el regional. Y supo transmitir este mensaje a los ciudadanos. La elección que ella pretendía (y supo) proponer a los electores fue “libertad o socialismo”, explicando que libertad de ella significaba ausencia de restricciones para el negocio y socialismo de los partidos de la izquierda sugerían más confinamiento y la muerte económica de la región.

La pandemia supuso un cambio sustancial del formato de las campañas preelectorales y no todos los partidos supieron adaptarse a ello. Mucho dependía de las características demográficas de la base electoral de cada partido. Cuanta más edad tenía, menos era la posibilidad de captar sus votos y atención por vía de las redes sociales. Además, la pandemia ha convertido muchos temas previamente de gran importancia y peso social en irrelevantes. El tema de la pandemia y de la gestión sanitaria y económica fue central en las cuatro elecciones. En general, la población del país apoyó la política de frenar la propagación del coronavirus, perseguida por el gobierno central. Según las encuestas de opinión realizadas por Metroscopia, la mayoría consideró que las acciones del gobierno de coalición se adecuaron a la situación, y también que el opositor Partido Popular habría actuado de la misma manera. Por esa razón, los resultados electorales fueron bastante predecibles en Galicia, el País Vasco e incluso en Cataluña. La situación en la Comunidad de Madrid fue distinta. A diferencia de las tres primeras donde por lo general había un consenso sobre las medidas adoptadas por los gobiernos central y regionales, en la Comunidad de Madrid llamó la atención la oposición total de la candidata principal a la estrategia nacional. De hecho, la confrontación entre ellos había empezado mucho antes - a finales del verano de 2020, en el momento cuando la gestión de políticas sanitarias para frenar nuevos brotes del virus pasó a ser la competencia de las comunidades autónomas. La victoria de la candidata del PP en la Comunidad de Madrid se hizo posible en mayor medida gracias a su experiencia en la comunicación política y en el marketing político. Supo muy bien detectar los puntos claves de su posible electorado, sus dolores y miedos y convencerlos de que ella fue la que les podía garantizar la “vida mejor”. De hecho, la victoria de Isabel Días Ayuso cambió el rumbo de las encuestas preelectorales a nivel nacional. Desde aquel punto, el apoyo del PSOE empezó a caer sustancialmente mientras que los populares empezaron a crecer.

Otra consecuencia electoral clave fue el auge de la derecha radical. Es verdad que últimamente el partido Vox gana cada vez más espacio electoral. Hay varios estudios que demuestran un vínculo directo entre los momentos críticos y los votos a partidos de la derecha radical¹⁹⁹. Pero en el caso español creemos que hay otros

¹⁹⁹ Karwowski, M., Kowal, M., Groyecka, A., Bialek, M., Lebuda, I., Sorokowska, A., Sorokowski, P. When in Danger, Turn Right: Covid-19

factores que juegan un papel aún más importante en la posición electoral del partido Vox. Entre ellos podemos nombrar el Proceso Catalán y las últimas crisis migratorias sucedidas en plena pandemia. Tradicionalmente la población española no demostraba agresión hacia los inmigrantes ilegales que llegaban al país. Pero últimamente, con el auge de la derecha radical, la radicalización de su discurso hacia los migrantes y la agravación de la situación económica de muchos de los españoles fruto de la crisis sanitaria, la actitud ha cambiado. La agravación de la situación en las fronteras del país, sucedida durante la pandemia aportó bastante, desde nuestro punto de vista, en el crecimiento de los votos recibidos por Vox que es el único partido español que abiertamente está totalmente en contra de los migrantes ilegales.

* * *

Resumiendo, podemos concluir que no hay evidencia empírica de que la pandemia por sí misma trae la abstención. Hay muchos factores tanto objetivos como coyunturales que afectan la participación electoral. Mucho también depende de la estrategia comunicativa elegida por los partidos políticos. Pero lo que sí llama la atención es que las élites políticas no están dispuestas a ampliar los métodos alternativos de votación. Y si la pandemia, como dicen algunos de los expertos, ha llegado a nuestras vidas para quedarse, es muy probable, que en las próximas elecciones generales España vaya a volver a chocar con el problema. La razón por la que la LOREG no ha cambiado en más de 35 años es la ausencia del consenso político. Los partidos políticos y sus candidatos por su parte tendrán que adaptarse a llevar campañas preelectorales digitales tan efectivamente como las reales y no será una tarea fácil, sobre todo para los que tienen entre sus votantes a las personas de tercera edad. Los temas de la gestión de la pandemia, de los planes de vacunación, la efectividad de las vacunas contra las cepas nuevas y de la recuperación económica siguen teniendo mucha importancia en la sociedad y la gestión de comunicación política va a ser prioritaria en el balance de los sondeos electorales.

RELIGIÓN Y PANDEMIA. LA IGLESIA CATÓLICA EN ESPAÑA Y LA IGLESIA ORTODOXA EN RUSIA. ANÁLISIS COMPARATIVO

La pandemia enfrentó a todos y cada uno a los desafíos de la "nueva realidad". Los líderes religiosos, organizaciones e iglesias ofrecieron sus comprensiones y actitudes sobre las causas del desastre, sus posiciones ante las medidas restrictivas y del confinamiento, asimismo, compartieron sus visiones sobre la vacunación. La mayoría de ellos apoyaron estas medidas, hablando de la necesidad de cuidarse a sí mismos y a sus próximos. El problema es que el alcance de su impacto en los creyentes varía mucho, y en cada religión hay sus propios "disidentes", que niegan el hecho de la pandemia y proclaman sus argumentos contra las medidas sanitarias y contra la vacunación, apelado a los dogmas religiosos. Muchos creyentes ignoraron las prohibiciones, confiando en la oración, los rituales y los santuarios, o, mejor dicho, en la protección de las *fuerzas divinas*. Este último grupo de religiosos representa una parte significativa de los "antivacunas", y sus adeptos tienen sus propias razones para no vacunarse. En algunos países su proporción es muy alta – cerca del 30% en Francia y en los EE UU. En España esta proporción equivale tan solo al 13%²⁰⁰. En Rusia, según las investigaciones sociológicas (septiembre de 2021), el 52% de la población por razones diferentes no estaba dispuesta a vacunarse²⁰¹. Entre ellos los creyentes ortodoxos componen una parte principal.

No tratamos de exagerar el papel del factor religioso, el problema de la fe en los tiempos de la pandemia es muy complicado y controversial. Analicemos el impacto de la pandemia en la vida religiosa e identifiquemos las principales tendencias de su desarrollo.

Se podría suponer que frente a una amenaza mortal la fe religiosa se haría más fuerte y que las personas recurrirían más a menudo a poderes divinos en la oración. Sin embargo, un estudio realizado por el *Pew Research Center* (un *think tank* estadounidense independiente) en enero de 2021 mostró que en diferentes países del

²⁰⁰ Willingness to get vaccinated against COVID-19, 15.10.2021. <https://ourworldindata.org>

²⁰¹ Levada-Centro. Coronovirus y vacunación. Encuesta 03.09.2021. <https://www.levada.ru/2021/09/03/>

mundo la fuerza de la fe religiosa casi no cambió. La excepción representaron Estados Unidos y España: el 28% de los estadounidenses y el 16% de los españoles testificaron sobre el fortalecimiento de su fe en Dios²⁰². Este y algunas otras investigaciones sociológicas mostraron que en la época de la pandemia la fe de las personas más religiosas se hizo más fuerte, mientras que los agnósticos y los ateos se han atrincherado en su incredulidad.

Según los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de España, la mayor parte de los católicos españoles son católicos no practicantes. La proporción de personas que asisten a las misas por lo menos una vez al mes, participan en la comunión y hacen confesiones, disminuyó desde el 23% en 2019 hasta el 18% en 2021. Es significativo que en época de la pandemia la proporción de ateos, agnósticos y creyentes sin referencia a ninguna tradición aumentó 12 puntos y ascendió al 39%²⁰³. La encuesta de septiembre de 2021 realizada por el CIS mostró que las opiniones sobre el impacto de la pandemia en la religiosidad en España son diferentes en distintos grupos (verase Tabla 4.1).

Tabla 4.1 ¿Diría Ud. que durante la pandemia algunas personas se han hecho más religiosos/as o espirituales?

Variante de respuestas	Católico/a practicante	Católico/a no practicante	Agnóstico/a, indiferente, ateo/a
“Sí”	22	10	3
“No”	52	82	96
“Igual, lo mismo que antes”	26	8	1
(Con respuestas “no sabe” y “no contesta”), %	100	100	100

Fuente: CIS. Estudio N 3336. Efectos y consecuencias del Corona Virus (V). Septiembre 2021. <http://datos.cis.es>

Como se puede ver en la tabla las personas religiosas creen que todos los que les rodean se han vuelto más religiosos, mientras que los ateos están seguros de que la religión ha perdido su posición.

²⁰² Pew Research Center. More Americans Than People in Other Advanced Economies Say COVID-19 Has Strengthened Religious Faith. 27.01.2021. [/https://www.pewforum.org/2021/01/27](https://www.pewforum.org/2021/01/27)

²⁰³ CIS. Barómetro de Septiembre, 2021. <http://datos.cis.es/pdf>

Al mismo tiempo, 75% de los españoles "está dispuesto a reconocer que, más allá de sentirse más o menos religioso, sus valores fundamentales tienen una raíz cristiana", y "es inesperado un reconocimiento mayoritario entre los agnósticos (64,6%). Quizá llama más la atención que cerca de la mitad de indiferentes (50,6%) y ateos (49,8%) llegue a admitir esa raíz cristiana de sus valores fundamentales"²⁰⁴.

El otro estudio revela un cambio en la religiosidad de los españoles, pues, su nivel no fue igual en las diferentes etapas de la pandemia. En el inicio la fe disminuyó en comparación con la época pre-pandémica, y luego se fortaleció significativamente. Las personas que se han infectado del COVID, o cuyos familiares y/o amigos lo contagiaron, con mucha más frecuencia que otros grupos de respondientes coinciden en que "Dios responde a las oraciones de las personas" (42% frente a 29%, respectivamente)²⁰⁵.

Los jerarcas eclesiásticos dicen lo mismo: el sufrimiento lleva a replantearse las cuestiones espirituales, las dudas y, como resultado, contribuye al ateísmo o, al menos, al agnosticismo. Esto es **una de las tendencias** pandémicas respecto a la religión. La prohibición de los actos masivos por parte de las autoridades laicas, el cierre de las iglesias durante cierto tiempo y otras restricciones han cambiado la forma habitual de la vida religiosa. La cuestión sobre el retorno del público a las misas aún no está resuelta. Sin embargo, el mundo católico, a diferencia del mundo ortodoxo, consideraba que los servicios on-line son la salida ideal de la situación difícil en tiempos de *lockdown*.

La polarización entre los creyentes y no creyentes coincide con la politización de la religión. Y este **es la segunda tendencia**. Entre las personas de ideas de izquierda prevalecen ateos y agnósticos; aquellos que simpatizan con la derecha se han vuelto más religiosos.

La tercera tendencia de la pandemia se presenta en el dilema: ¿racionalidad y medicina o el milagro?

Al cabo de un año y medio de la pandemia se mostró que el número de personas infectadas, así como la proporción entre los

²⁰⁴ Pérez-Díaz V., Carlos Rodríguez J. Perspectivas ciudadanas y del profesorado hacia la religión, su presencia pública y su lugar en la enseñanza (July, 2021). <https://www.sociedadeducacion.org/>

²⁰⁵ Bernacer J., García-Manglano J., Camina E., Güell Fr. Polarization of beliefs as a consequence of the COVID-19 pandemic: The case of Spain // PLOS ONE, July 13, 2021. <https://journals.plos.org>

partidarios y los detractores de la vacunación depende en gran medida de la elección de las prioridades: el comportamiento racional (que no niega la fe) o irracional (en el que las ideas del milagro y de la ayuda directa de los poderes divinos juegan un rol primordial).

Los matices entre el enfoque racional y de la medicina o de milagro en la época pandémica son cruciales en referencia a sus diferencias. Cada religión ofrece su visión de este problema.

La posición de las religiones no cristianas respecto a la pandemia del SARS-CoV-2

El caso representativo de la esperanza de milagro es la **India**, que cuenta con la población de 1,4 mil millones de personas, donde el 2/3 pertenecen al hinduismo. Casi todos ellos (99%) tienen la fe firme en Dios (dioses), más del 75% rezan cada día y practican los rituales y fiestas religiosas. Según los datos de *Pew Research Center*, el 77% de ellos creen en Karma, el 40% en la reencarnación, el 73% en el destino, y el 81% que el Ganges tiene el poder de purificar el espíritu y el cuerpo²⁰⁶. Podemos suponer que la idea de la reencarnación atenúa la tragedia de la muerte, pues, la fe en el karma en combinación con la fe en el destino genera el fatalismo. Notamos el prejuicio de las castas que es el más fuerte entre los hinduistas y mantiene a millones de indios fuera de la pobreza. Durante cuatro meses se prolongaba la gran fiesta el "Kumbha mela" y el número de peregrinos que se sumergieron en las aguas de la "Madre Ganges", en Haridwar en 2021, superó 150 millones de personas²⁰⁷. Ellos esperaban los milagros y la protección contra pandemia.

El primer ministro indio, Narendra Modi (2014-2020) y su partido tratan de imponer el hinduismo como la religión nacional. Al inicio de la pandemia el gobierno organizaba grandes reuniones y peregrinaciones religiosas en masa. Todo esto provocó la contaminación de miles y millones de personas.

Al mismo tiempo se apareció un culto nuevo de la diosa 'Corona Mai' o 'Madre Corona', muchos decidieron rezar a esta nueva diosa del hinduismo para buscar protección frente a la enfermedad. La

²⁰⁶ Evants J., Saghal N. Key findings about religion in India. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/06/29>

²⁰⁷ BBC news. India: 150 millones de peregrinos se reúnen en el festival Kumbha Mela. Y esto en medio de una epidemia del COVID. <https://www.bbc.com/russian/news-56475777>

gente reza a la diosa para calmar su ira y pedirle que se vaya²⁰⁸. Esta es la lógica del politeísmo. Si los dioses no pueden proteger, la gente recurre a la enfermedad en sí, que personifica y se convierte en otra deidad. Primeramente, ella se apacigua y luego cortésmente se le pide que se vaya. Este enfoque es característico de los conceptos arcaicos más antiguos. Se puede encontrar, por ejemplo, en los antiguos Vedas, principalmente en el Atharva Veda.

Vemos el enfoque opuesto en **Israel**. El judaísmo combina la fe con la racionalidad. Ya a finales de mayo de 2021 el país se convirtió en el líder mundial en el número de vacunados por cada 100 habitantes²⁰⁹. En julio casi el 70% de la población estaba completamente vacunada. Israel fue pionero con la tercera dosis, **también puede serlo con una posible cuarta, porque desde septiembre de 2021 los contagios comenzaron a aumentar de nuevo**.

Entre las muchas razones del liderazgo de Israel en la lucha contra la pandemia, el factor religioso ocupa un lugar especial. En primer lugar, debe tenerse en cuenta un principio importante de "pikuj nefesh", según el cual, la protección de la vida humana es superior a casi todos los demás valores religiosos. Es indicativo que las instrucciones de la Asamblea Rabínica justificaban las medidas de cuarentena en el inicio de la pandemia (en marzo de 2020) basándose en este principio que se deduce del texto de Tora (en la tradición cristiana, Tora se llama Antiguo Testamento en Biblia). No solo el alma, sino también el cuerpo humano es reconocido como bueno, como una bendición. Además, cuidar de la salud es parte del servicio a Dios. Las prescripciones religiosas sobre las normas sanitarias, de la misma manera que la atención especial a la medicina, considerada como un "labor santa", están reflejadas en Tora, Talmud y en abundante literatura religiosa.

Es importante que en la tradición judaica está afirmado el activismo del hombre en su vida terrenal, y es prohibido esperar los milagros en pasividad. Al contrario, el hombre debe hacer todo lo

²⁰⁸ Shubhomoy Chatterjee. Corona Mai, el culto a la diosa hindú del coronavirus. <https://www.efe.com>

²⁰⁹ En el inicio de noviembre 2021 los líderes fueron Emiratos Árabes Unidos, Uruguay y Israel. Rusia y la India muestran en este aspecto las cifras mínimas. Vease: COVID-19 vaccine doses administrated per 100 people. <https://ourworldindata.org>

posible por su parte, solo cuando se agotan todas las posibilidades humanas puede haber un milagro y ayuda "directa" de Dios.

En esta perspectiva, el comportamiento racional, la oración y la fe, que requiere la observancia de los numerosos mandamientos de la Tora, incluidos los higiénicos, no se contradicen entre sí.

No obstante, entre algunos ultraortodoxos habían los *disidentes* que se oponían a la vacunación. Aunque los ultraortodoxos representan solo el 12% de la población de Israel, y no todos son disidentes, alrededor del 60% de ellos se han convertido en pacientes graves en los hospitales del COVID-19²¹⁰.

La lógica de los teólogos **musulmanes** en la lucha contra la pandemia es en muchos aspectos similar a la judía. En muchos países musulmanes los líderes religiosos oficiales justificaron las medidas sanitarias y restrictivas de sus gobiernos (la imposición de cuarentenas, el cierre de mezquitas, etc.)

Al igual que en el judaísmo, en el islam existen prescripciones religiosas para el saneamiento. Por ejemplo, una ablución "pequeña" quintuple, en la que se estipula estrictamente cómo debe lavarse las manos.

La teología musulmana reconoce la corporeidad humana como un bien. Para servir a Dios y cumplir las tareas en la vida terrenal el hombre debe mantener su salud (*Corán 2:195*)²¹¹. Al mismo tiempo la salud física es irrelevante y sólo se concibe desde su relación con la salud espiritual: "El Corán es la medicina completa para todas las enfermedades mentales, espirituales y físicas, de este mundo. Pero nadie es guiado a usarlo con propósitos curativos"²¹². La salud física es un regalo de Alá, cualquier medio para mantener la salud del cuerpo está permitido.

La disciplina religiosa debe ser activa. Ahora este mandamiento significa la disciplina en medidas sanitarias y la vacunación. Mientras tanto, algunos musulmanes niegan la vacunación basándose en la Fe de Predestinación. ¿Para qué acudir a los médicos si todo está predeterminado? En respuesta a esto, los teólogos musulmanes citan el hadiz del Profeta, según el cual la curación se da como resultado

²¹⁰ Estrin D. Israel Faces Challenges in Fighting Coronavirus in Ultra-Orthodox Communities // National Public Radio, 01.04.2020. <https://www.npr.org>

²¹¹ Sagrado Corán (http://www.jzb.com.es/resources/el_sagrado_coran.pdf).

²¹² Islam pregunta y respuesta. Supervisión general de Sheij Muhammad Salih Al-Mumajjid. El Corán y la medicina. <https://islamqa.info/es>

del tratamiento, y el Todopoderoso no tiene ninguna razón para curar al que rechaza Su ayuda, que es proporcionada por un médico.

Si tener en cuenta la alta disciplina religiosa musulmana, no debe extrañarnos que los países del Corán más ricos como Emiratos Árabes Unidos y Bahréin, desde junio de 2021, son los líderes en la vacunación (por 100 personas). Según los datos de octubre de 2021, el 96% de la población de Emiratos tenía la pauta completada de la vacunación²¹³.

La pandemia y los cristianos. Los católicos

La respuesta de las iglesias cristianas al desafío de la pandemia no fue uniforme o consolidada. Los católicos, los protestantes y los ortodoxos tienen sus propias visiones y opiniones. Pero todos hablan sobre el pecado original como la causa de enfermedades y muerte, muchos de sus adeptos creen que las epidemias y las pandemias representan castigos por los pecados.

La fuerza de la fe personal, junto con la disciplina religiosa, son factores significativos en la lucha contra la pandemia. Por ejemplo, los protestantes (evangélicos) blancos en Estados Unidos muestran el mayor porcentaje de los detractores acérrimos a la vacuna²¹⁴, y el 40% de ellos, según los datos de noviembre 2020, no estaban vacunados. El número de los católicos blancos no vacunados son dos veces menos (el 20%)²¹⁵. Pero esto no significa que todos los protestantes se niegan a ser vacunados. El 28% de los evangélicos negros ya están vacunados completamente. Es interesante que no solo la raza, sino el nivel de la religiosidad corresponde al nivel de vacunación. Así, en los EEUU el 82% de los protestantes negros de iglesias protestantes "tradicionales" y el 83% de católicos quien asisten a misas al menos una vez al mes están completamente vacunados.

Hay que destacar la prontitud de la reacción de la Iglesia católica en la primavera 2020, su actividad, y la disciplina en el cumplimiento de las medidas restrictivas y de vacunación. Muchas parroquias han

²¹³ Share of people vaccinated against COVID-19. 23.10.2021. <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

²¹⁴ Pew Research Center. Funk C., Gramlich J. 10 facts about Americans and coronavirus vaccines. <https://www.pewresearch.org/>

²¹⁵ Pew Research Center. Kramer St. In historically Black Protestant churches, regular attenders more likely to have received COVID-19 shot. <https://www.pewresearch.org>

suspendido sus misas de forma presencial y han recurrido a las transmisiones on-line. El Vaticano ha anunciado la cancelación de las celebraciones de Semana Santa en Roma tratando de moldear las actitudes y la percepción de la crisis en espíritu cristiano basándose en la Doctrina Social de la Iglesia Católica. El amor a Dios y al próximo significa en los tiempos pandémicos la solidaridad y la responsabilidad.

La ayuda material, espiritual y psicológica a los fieles fue enorme. Ya a finales de marzo de 2020, empezó a funcionar la Comisión especial, compuesta por cinco grupos. La primera se ocupó de las obras de caridad, en cooperación con Caritas Internacionales y otras estructuras de la Curia Romana; la segunda - de los efectos sociales y económicos de la pandemia; la tercera - de la interacción con las iglesias de varios países; la cuarta - de los contactos internacionales; y la quinta - de la ayuda a la financiación de las iglesias y organizaciones católicas de varios países.

Es imposible enumerar todas las iniciativas y actividades emprendidas por la Iglesia católica ante el desafío de COVID-19. Podemos decir que todas las acciones fueron inspiradas en la caridad y en la solidaridad. En esta línea, se desarrolló el diálogo con otras confesiones y la cooperación con la gente "de buena voluntad". En otoño de 2020 el Papa Francisco publicó la Encíclica "Fratelli tutti", dedicada a la fraternidad universal de los pueblos del planeta. Siguiendo esta línea, en la primavera de 2021, el Pontífice subrayó repetidamente que "la fraternidad y la esperanza son como los medicamentos que el mundo necesita junto con las vacunas"²¹⁶. Está claro que, en los tiempos de pandemias, las guerras y los conflictos armados son absurdos. "La hostilidad, el extremismo y la violencia no están inspirados en la religión: son una traición a la Religión", dijo el Papa.

Estas ideas fueron desarrolladas por muchos jerarcas y sacerdotes. Destacaremos el mensaje del cardenal Peter K.A. Turkson (el prefecto del Dicasterio para la Promoción del Desarrollo Humano Integral) con motivo del Día Mundial de la Salud que llevó el lema "Construir un mundo más justo y saludable" (abril de 2021). "La pandemia exacerbó la gran brecha entre los países más favorecidos y los que son menos favorecidos, en el acceso a la atención médica y al tratamiento", dijo el cardenal. Al tratar el tema de salud, es

²¹⁶ Vladimirov V. Vaticano: las vacunas, hermandad y la esperanza son necesarios para vencer la pandemia. <https://www.vaticannews.va>

necesario tener en cuenta sus dimensiones físicas, psicológicas, intelectuales, sociales, culturales y espirituales²¹⁷.

Para muchos católicos y protestantes fue un problema moral que en algunas vacunas se utilizaban células fetales obtenidas tras un aborto. El Vaticano ha emitido una aclaración especial y ha publicado el documento “Una vacuna para todos”²¹⁸. El documento decía que “todas las vacunas clínicamente recomendadas pueden administrarse con la certeza moral de que no son cómplices del aborto deliberado, con el compromiso universal de esforzarse por garantizar que ninguna vacuna se desarrolle a partir de material procedente del aborto”, y con el imperativo moral de la vacunación para evitar graves riesgos para la población.

La Congregación para la Doctrina de la Fe afirmó que, aunque anima a las empresas farmacéuticas a crear vacunas sin utilizar células derivadas de abortos, el uso de estos medicamentos no se consideraría una violación para los católicos. Por su parte, la Conferencia de Obispos Católicos de EEUU recomendó elegir Moderna o Pfizer en lugar de Johnson & Johnson, una vacuna “éticamente cuestionable”. El propio Papa Francisco se vacunó con Pfizer. Según un decreto especial del gobernador del Estado de la Ciudad del Vaticano, la vacunación es una responsabilidad moral “dado que la negativa a vacunarse podría crear riesgos para los demás”.

En resumen, el mundo católico se mostró mucho más unánime y disciplinado que, por ejemplo, el mundo ortodoxo, guiado por la línea vaticana y las palabras del Papa Francisco, que ha instado sistemáticamente a cumplir con todas las medidas recomendadas por los profesionales y las autoridades sanitarias para preservar la vida y la salud. Vaticano se ha involucrado intensamente en el proceso de gestión pandémica: el Consejo de Cardenales, el 6 de mayo 2021, hizo una revisión de las consecuencias de la pandemia, cada cardenal representó un informe sobre la situación en su propia región, las consecuencias económicas y sociales de la pandemia y las

²¹⁷ Mensaje del Dicasterio con motivo del Día Mundial de la Salud. Turkson: “La pandemia nos ha enseñado que la salud es un bien común a proteger.” <https://www.religiondigital.org>

²¹⁸ Vacuna para todos. 20 puntos para un mundo más justo y sano. Comisión Vaticana COVID-19 en colaboración con la Academia Pontificia para la Vida. <https://www.vatican.va>

iniciativas de la Iglesia en beneficio a los sistemas sanitarios y de apoyo a los más necesitados.

Al mismo tiempo, a pesar de las actividades, llamamientos y declaraciones de las organizaciones católicas, la cuestión de la admisibilidad de las medidas de cuarentena, el control digital y la vacunación, el problema de los derechos humanos, sus restricciones durante la pandemia no están resueltos.

La Iglesia católica no desestima el nuevo y el complejo problema de los intentos de las autoridades laicas de varios países que daban indicios de manipular con las restricciones y con las prohibiciones, lo que conduciría a una crisis de la democracia y a la violación de los derechos humanos. No es casual que el Centro italiano de la organización internacional católica “Servicio Jesuita a Refugiados” (JRS) en colaboración con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia Gregoriana (Roma, Italia) organizaron los seminarios sobre “Sistemas democráticos en cuarentena”. En la descripción del curso se lee: “Mientras los gobiernos se han visto obligados a imponer estrictas restricciones para contrarrestar la propagación del virus, numerosos elementos antiliberales y autoritarios se han aprovechado de ello. ...Los sistemas democráticos, sobre todo, la propia noción de democracia se ha debilitado considerablemente y está amenazada”. Estas palabras podrían aplicarse a la práctica ejercida en aproximadamente el 70% de los países del mundo durante la pandemia²¹⁹.

En España, la Iglesia católica ha hecho todo lo posible para ayudar a las personas en condiciones de la pandemia del COVID-19. La Conferencia Episcopal Española ha contribuido enormemente a la lucha contra el coronavirus ofreciendo ayuda financiera, organizativa y pastoral. Pero también se enfrentó a los desafíos imprevistos. Por un lado, como anunció el presidente de la Conferencia Episcopal Española y arzobispo de Barcelona, cardenal Juan José Omella: “Tenemos que ser responsables. Esto no es una lucha contra la Fe, ni una persecución a la Iglesia, sino una persecución de un virus que puede llevar a la gente a morir”²²⁰. Por otro lado, “la epidemia ha

²¹⁹ Sakun O. Democracia en cuarentena: curso gratuito en línea. <https://www.vaticannews.va>

²²⁰ Juan José Omella: “Tenemos que ser responsables. Esto no es una lucha contra la fe, ni una persecución a la Iglesia, es la persecución de un virus que puede llevar a la gente a morir”. Religión Digital. 18.03.2020. <https://www.religiondigital.org>

generado en la sociedad tres síntomas: la limitación de los derechos, el incremento de la desigualdad en la sociedad y la desvinculación de la moral²²¹.

Entre los documentos y las actividades de la Iglesia española podemos destacar el Informe de La Comisión Episcopal para la Pastoral social y Promoción humana”, preparado en la Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española (17 de noviembre 2020) “Sobre la situación social creada por la pandemia²²². Este documento llama atención a la limitación de los derechos humanos, al incremento de la desigualdad en la sociedad española y los cambios sociales y políticos que denotan su desvinculación de la moral en relación al incremento de la pobreza. ¿Y cuál ha sido la respuesta de la Iglesia? Ha sido una respuesta asistencial mediante la atención y la ayuda material con objetos de primera necesidad; atención telefónica y on-line constante y continua (Mail, redes sociales) acompañamiento a las personas en situación de vulnerabilidad, asistencia espiritual y actividades pastorales por vía telemática. Se puede decir que toda la actividad de la Iglesia se ha intensificado durante este tiempo y *no se ha echado el cierre*. “Debemos tener en cuenta las enseñanzas de la Doctrina Social de la Iglesia y las recomendaciones del papa Francisco en “Fratelli tutti”²²³.

Otro documento de interés representa la “Nota para los Obispos y las conferencias episcopales sobre la Semana Santa 2021”, donde se subraya la necesidad de “adaptarse a la realidad y a las circunstancias de nuestro país”. Los obispos y sacerdotes deben ser los máximos responsables y moderadores de la vida litúrgica en sus respectivas diócesis²²⁴.

Con el tiempo, los obispos españoles comenzaron a prestar cada vez más atención a los problemas sociales que se agravaron durante la pandemia. Las palabras del cardenal Juan José Omella son reveladoras: “Cuidado, porque hay una bomba social que puede

²²¹ La pastoral social de la CEE planta cara a la COVID-19. Alfa y omega. 20.11.2020. <https://alfayomega.es>

²²² Sobre la situación social creada por la pandemia. Informe de la Comisión Episcopal de Pastoral Social y Promoción Humana a la Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española. <https://www.conferenciaepiscopal.es>.

²²³ Ibidem.

²²⁴ En la Sede de la Congregación para el Culto Divino y la Disciplina de los Sacramentos, a 17 de febrero de 2021. <https://www.vatican.va>

explotar si las ayudas no se gestionan bien”²²⁵. Así, la combinación del comportamiento racional combinado con la religiosidad permitió a la Iglesia católica involucrarse en la lucha contra el COVID-19 y promover la vacunación. El ejemplo personal, la vacunación del Papa Francisco y de los obispos ha contribuido significativamente en este proceso.

Los ortodoxos

La postura de la Iglesia Ortodoxa Rusa fue y sigue siendo ambigua. En el inicio de la pandemia la Iglesia Ortodoxa ha publicado una serie de documentos en los cuales llamó a seguir las medidas preventivas. El 11 de marzo de 2020 el Sínodo de la Iglesia Ortodoxa Rusa anunció la necesidad de aceptar nuevas reglas para evitar la infección por el coronavirus. El 17 de marzo el organismo afirmó la necesidad de seguir las medidas sanitarias en las iglesias, en particular, la distancia social, régimen de máscaras y la desinfección de los objetos, incluido la cuchara que utiliza por el sacerdote en momento de la comunión.

Estas instrucciones desataron las protestas y críticas. Muchos jerarcas y sacerdotes estaban en contra de la desinfección de la cuchara, porque, según la enseñanza de la Iglesia, el pan y el vino preparados para la comunión son santos y pueden tener solo un efecto positivo. Un poco antes de la pandemia el arcipreste Vladimir Vorobyov, rector de la Universidad ortodoxa de San Tikhon (Moscú), afirmaba que “Nuestra Iglesia enseña que no se transmiten enfermedades a través del sacramento de los Santos Misterios de Cristo. Y no conozco ni un caso en que alguien haya contraído alguna enfermedad a causa de esto. Si desinfectamos a la cuchara, demostraremos nuestra falta de Fe”²²⁶.

El patriarca Kirill se vio obligado a confirmar que es imposible contraer el coronavirus a través del sacramento e hizo una declaración especial respecto a ello²²⁷. Así, en la apertura del Sínodo, el 13 de abril de 2021, él llamaba a los jerarcas: “Hermanos,

²²⁵ Gonzales Y. El presidente de la CEE advierte de que la crisis actual «recuerda al final del Imperio romano». Alfa y Omega. 19.09.2021. <https://alfayomega.es>

²²⁶ Arcipreste Vladimir Vorobyov: Si desinfectamos a la cuharra, demostraremos nuestra falta de fe. <https://ahilla.ru/>

²²⁷ El patriarca Kirill declaró que es imposible contraer el coronavirus a través del sacramento. <https://tass.ru/obschestvo/11136799>

continuemos nuestras oraciones y nuestros trabajos haciendo cumplir estrictamente con todas las normas sanitarias necesarias y apoyando a nuestro pueblo en el cumplimiento de estas normas”. Simultáneamente él afirmaba: “No cuestionamos en absoluto el poder curativo del Santísimo Sacramento... no está sujeta a ninguna infección, a ningún mal”²²⁸.

El otro problema que se enfrentó la Iglesia Ortodoxa durante la pandemia está vinculado a la cuarentena. Muchos obispos locales debían tomar la decisión de cerrar las iglesias si las autoridades civiles declararan la cuarentena total. Pero no por la iniciativa de Iglesia. En realidad, unos pocos cumplían con las reglas sanitarias de las autoridades civiles. Aunque los dirigentes de la Iglesia Ortodoxa Rusa llamaban a los fieles a quedarse en casa en los días de Pascua del año 2020, las iglesias estaban abiertas y las misas se celebraban en 43 de las 85 regiones de Rusia. Además, más de 70 mil personas se pegaron a las reliquias de Juan el Bautista en San Petersburgo durante ocho días...

Durante la Semana Pascual del año 2021 las iglesias estaban abiertas pero la Iglesia recomendaba tener las medidas preventivas, incluido el régimen de máscaras.

Es notorio, que desde el inicio de la pandemia numerosos “COVID-disidentes” del clero ortodoxo declararon que es imposible infectarse no sólo a través de la comunión, sino también en el templo. Sus predicadores, como el padre Dmitry Smirnov (falleció más tarde por complicaciones causadas por el coronavirus), llamaban por TV a los creyentes a ignorar las órdenes del “Estado impío” y a asistir a los servicios religiosos sin temor, porque “la comunión detuvo la peste en los tiempos pasados”²²⁹.

Este tipo de información sobre las acciones y actividades del clero COVID-disidente se puede encontrar en abundancia en el portal “Ahilla”. Es ilustrativo, por ejemplo, la postura del metropolitano de Riazán (la ciudad de Rusia Central con más de 500 mil habitantes) que decía que las normas sanitarias en las iglesias son “para los que dudan del poder de la gracia de Dios”²³⁰. Lo mismo dice el Metropolitano de Saratov (otra ciudad de Rusia). Según sus palabras, “las iglesias son el último lugar con riesgo de contagio”²³¹.

²²⁸ <http://www.patriarchia.ru/db/text/5797895.html>

²²⁹ Un año en conjunto. <https://ahilla.ru/god-vmeste-kovid-i-rpts/>

²³⁰ Ibidem.

²³¹ Ibidem.

Algunos jefes y sacerdotes iban incluso más adelante. Así, en la diócesis de la ciudad Belgorod el clero combatió con el coronavirus con toques de campana. Otros organizaban vuelos con iconos en avión o helicóptero. Muchos adeptos buscaban la salvación en la imposición de manos sobre reliquias e iconos milagrosos, organizaron peregrinaciones a los monasterios y participaban en las procesiones masivas, rociadas con agua bendita... La idea de que la pandemia no afectará a los cristianos que viven piadosamente estaba muy difundida. Las restricciones sanitarias en las iglesias eran reconocidas como una blasfemia, un pecado, una falta de fe.

En junio-julio de 2021, en el momento de la nueva ola del virus, fueron organizadas muchas procesiones religiosas con miles y miles de participantes. Las más masivas fueron: la procesión Velikoretskiy con el icono de San Nicolás; la campaña para traer las reliquias de Alejandro Nevsky de dos meses que abarcó 86 ciudades de Rusia y de Bielorrusia; la tradicional procesión zarista en Ekaterimburgo con el motivo del aniversario de la muerte del emperador Nicolás II, la que fue cancelada por las autoridades debido a la situación epidemiológica desfavorable, pero los ortodoxos insistieron en su celebración. A esta lista añadiremos la Procesión religiosa para celebrar la consagración de la Catedral del Icono de la Madre de Dios en Kazán, el 21 de julio, entre muchas otras.

No es sorprendente que, según los datos oficiales de Iglesia Ortodoxa, solo en Moscú a principios de 2021 murieron tres veces más sacerdotes y monjes que en el mismo periodo del año anterior.²³² Nadie contaba el número de creyentes que murieron por la infección después de las misas sin máscaras en templos llenos de gente, después de las comuniones en las que utilizaban la misma cuchara sin desinfectarla, procesiones y actos religiosos multitudinarios.

En cuanto a la vacunación, los creyentes ortodoxos tienen sus temores. Según los datos de una de las encuestas, el temor principal es el temor de los efectos secundarios de la vacunación, pero más del 20% están preocupados por el chip encubierto²³³.

Aunque el Sputnik V estuvo disponible el verano 2020, el Patriarca Kirill no tenía prisa de vacunarse. Su oficina de prensa señaló que es necesario esperar a que finalicen todas las fases de

²³² En Moscú en un año murieron tres veces más sacerdotes y monjes que en el año anterior. <https://www.interfax.ru/russia/742777>

²³³ Vea sobre esto: Alexandr Soldatov. El chip líquido, el pecado del aborto y una nueva religión civil. <https://novayagazeta.ru>

prueba y certificación de la vacuna. El metropolitano Hilarión se comportó de una manera completamente diferente, participando en las pruebas del "Sputnik" como voluntario.

En verano de 2021 empezó el programa de la vacunación obligatoria para algunas categorías de las profesiones. ¿Qué piensa la Iglesia Ortodoxa sobre la vacunación de los sacerdotes, la mitad de los cuales, según sus palabras, se niegan a vacunarse? El Metropolitano Hilarión (Alféyev) dice: "Personalmente, creo que la vacunación debería ser obligatoria para los clérigos, ya que están en contacto constante con una gran cantidad de personas. Pero en nuestra Iglesia, como el Estado, en general, no obligamos al clero a vacunarse²³⁴ .

* * *

Con base en lo descrito y analizado arriba, podemos hacer algunas conclusiones.

El pensamiento social católico prestaba mucha atención a la ética social y a las cuestiones terrenales.

En el dogma ortodoxo la vida terrenal sólo es relativamente valiosa, sirve como escenario para la mejora y purificación del alma de las pasiones y de las contaminaciones para su salvación y para la vida eterna. Por esto la Iglesia Ortodoxa pone más atención en los pecados y la indignidad humana como resultado de la caída en desgracia. En esta perspectiva el ascetismo al estilo monástico no implica ninguna preocupación por la salud corporal. La salud espiritual es mucho más importante. Esta espiritualización de la persona humana y la indiferencia respecto a sus necesidades corporales provoca la falta del interés por la medicina. Por esto las ideas de la solidaridad, responsabilidad y la práctica de los programas sociales no han recibido en la Iglesia Ortodoxa el desarrollo adecuado. No es extraño que por su mayoría los adeptos ortodoxos no utilicen las máscaras y no piensen en respetar la distancia social.

En la tradición católica el ascetismo de los laicos no está favorecido. Es importante destacar que desde el tiempo de Santo Tomás de Aquino se formulara la aceptación positiva del cuerpo

²³⁴ Como reconoce la misma Iglesia Ortodoxa Rusa, "El pensamiento santo y ascético y la tradición litúrgica de la Iglesia hablan más de la indignidad del hombre a causa del pecado que de su dignidad". "La base de la enseñanza de la Iglesia Ortodoxa Rusa sobre la dignidad, la libertad y los derechos humanos". (En ruso). <http://www.patriarchia.ru>

humano. Santo Tomás advirtió contra la excesiva “espiritualización” del hombre, aunque no negó que el alma es más valiosa que el cuerpo. El vínculo entre el alma y el cuerpo es sagrado. Por sí mismos, son "sustancias incompletas". En el II Concilio Vaticano (1962-1965) fue subrayada la idea de la protección de la persona humana "por completo", lo que, como consecuencia, combina la preocupación por la salud pública con el objetivo supremo de conseguir la vida eterna en Cristo. Este planteamiento forma la base sólida para la teología contemporánea de salud en los tiempos de pandemia.

Todo esto hace pensar en la influencia ambigua de la religión en la situación actual de la era del coronavirus. El dilema viejo de la fe y la razón tiene su nuevo sentido en nuestros días.

**Svetlana Maliavina
Valery Chastnykh
Yulia Ryzhikh**

**COOPERACIÓN UNIVERSITARIA DURANTE
EL PERIODO DE EMERGENCIA SANITARIA:
FORMAS DE ENSEÑANZA EN STREAMING DIRECTO**

El Proyecto Internacional e Interuniversitario de Enseñanza de la Lengua Rusa a Distancia, que cristalizó en el curso “*Nuestros Vecinos de Moscú*”, nació en la primavera de 2020, en el preciso momento en el que prácticamente todos los países debido a la pandemia del COVID-19 cerraron sus fronteras. La nueva realidad con la que se encontró la comunidad académica empujó a los docentes a buscar nuevas formas de enseñanza. Durante este período se intensificó la cooperación entre especialistas de diferentes países, ya que el formato de comunicación remota ayudó a superar distancias y permitió a que las personas de dos extremos de la diagonal europea, que sufrían la misma inquietud científica, se unieran.

No obstante, el proyecto, y más tarde el curso “*Nuestros Vecinos de Moscú*”, fue el resultado del trabajo conjunto de socios de largo recorrido: de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y de la Universidad Estatal de Moscú Lomonósov (MGU), a los cuales también se sumó Casa Rusia Madrid. Los coautores del proyecto y de los materiales didácticos fueron las especialistas españolas Svetlana Maliavina, Svetlana Yaskova (Casa Rusia Madrid) y sus colegas rusos Valery Chástnykh, Yulia Ryzhikh.

El período pandémico ha privado a todos aquellos que estudiaban idiomas extranjeros de la posibilidad de sumergirse en un entorno lingüístico idóneo y ha creado dificultades, en primer lugar, para formar y desarrollar las habilidades comunicativas.

Por otra parte, la experiencia de trabajo a distancia ha demostrado que la metodología de enseñanza de lenguas extranjeras existente y desarrollada para el formato de enseñanza presencial no es del todo adecuada para trabajar en línea. En este sentido, parece necesario crear nuevos métodos, materiales y programas que apoyen la educación a distancia.

Actualmente, la enseñanza de lenguas extranjeras tiene un enfoque comunicativo, y su principal objetivo es enseñar la comunicación en una lengua extranjera. Obviamente, el mismo objetivo queda vigente a la hora de pasar de la enseñanza presencial

a la formación *online*. Pero las peculiaridades de esta última dictan la necesidad de un enfoque diferente de la organización del proceso educativo.

Es por eso que el proyecto “*Nuestros Vecinos de Moscú*”, cuyo propósito es enseñar a los estudiantes extranjeros a comunicarse en ruso, ofrece una particular organización de clases, su propia selección de materiales educativos y una forma original para ofrecerlos a los alumnos.

¿Cuáles son las características distintivas de “*Nuestros Vecinos de Moscú*”?

Organización e Individualización del proceso educativo

En primer lugar, es la elección de contenidos de relevancia y de interés para los estudiantes agrupados en torno a la idea general del proyecto “*Nuestros Vecinos de Moscú*”. Estos contenidos, primero seleccionados por las intuiciones y basándose en nuestra sólida experiencia de enseñanza de ruso en el extranjero, han sido aprobados con más de 300 alumnos en aulas de las Universidades de España, Grecia, China y Corea del Sur.

Los contenidos definitivos, ajustados y precisados a partir de los resultados de las encuestas a los estudiantes que participaron en el proyecto, aluden a cuestiones significativas y sustanciales para todos ellos y, al mismo tiempo, están condicionados por la temática principal que es charla entre vecinos. La lista incluye tanto temas tradicionales (familia, vacaciones, carácter nacional, el lugar de la educación en la vida moderna, etc.) como otros más originales (relaciones entre vecinos, situaciones inesperadas en la carretera o la idea nacional sobre la felicidad).

Para poder tratar este tipo de contenidos –vitales para cada uno de nosotros– en el aula es necesario recrear una situación de comunicación genuina, espontánea y natural; es imprescindible romper el hielo e involucrar a los alumnos en la discusión en el curso de la cual todos deben tener ganas de entrar en la comunicación. De hecho, es esta voluntad la que les hará movilizar todos sus conocimientos y habilidades comunicativas.

Con el fin de recrear una situación natural y propicia para la comunicación resulta conveniente ofrecer a los alumnos una serie de ejercicios elaborados con base en el principio instigador que les inducirá a la participación y les obligará, de modo indirecto, a expresar sus opiniones.

Indudablemente, este proyecto cuenta con profesores que consideran que su objetivo en el aula es involucrar a los estudiantes en debates, durante los cuales cada uno de los alumnos tiene la oportunidad de expresar su punto de vista. Para ello, los estudiantes activan todos sus conocimientos y destrezas adquiridos con anterioridad, pero habitualmente poco requeridos en sus clases teóricas y prácticas de universidad.

El cumplimiento del objetivo de organizar el proceso educativo resulta factible gracias a una particular forma de realizar la clase que cuenta con dos profesores en una misma aula virtual. No obstante, los docentes no se dividen en profesor principal y asistente, sino que son interlocutores equivalentes que actualizan los contenidos comunicativos esenciales. Esta forma de enseñar permite a los profesores mantener el debate en el aula incluso cuando, inicialmente, el tema propuesto no despierta en algunos alumnos el deseo de participar en la discusión. Gracias al dúo docente, la discusión siempre surge. Así, los profesores alientan a los estudiantes a mantener una conversación o discusión que inician entre ellos, expresando puntos de vista diferentes, a veces opuestos, sobre una cuestión en particular, involucrando a los estudiantes en el intercambio de opiniones.

Sin embargo, el secreto del éxito de la individualización del proceso educativo depende de que cada estudiante exprese su opinión, y que, sin considerar su nivel de idioma, participe en la discusión. Entonces se siente parte del grupo y busca la comunicación. A esto se dirige la atención de los profesores. La forma de trabajo elegida permite a los docentes atraer a todos los estudiantes en el debate, independientemente de su nivel de dominio del idioma.

Efectivamente, la metodología elegida, las técnicas y el ritmo de la clase tienen en cuenta las características individuales de los estudiantes y su nivel de manejo del idioma. Así, los estudiantes más aventajados pueden comunicarse con los profesores a nivel avanzado del dominio de la lengua, y el profesor, a su vez, adapta la información recibida para los que lo dominan menos, y los cuales, gracias a esto, también se convierten en participantes activos de la comunicación. Por lo tanto, nadie se escapa del proceso comunicativo común.

La aprobación del curso en el aula mostró que, gracias a este enfoque individualizado, ni un solo estudiante sintió incomodidad o vergüenza en clase. Por el contrario, todos los alumnos con

entusiasmo participaron en los debates, usando cada uno aquel volumen de conocimiento que poseían en el momento de la conferencia.

Modelo de aprendizaje bidireccional

En el transcurso del proceso educativo, se implementa un modelo de formación en dos direcciones: cuando el profesor resuelve los problemas educativos planteados (corrección gramatical, ampliación de la base léxica en el marco del temario propuesto y, por supuesto, la aportación de las claves de la conciencia intercultural), y los estudiantes, a su vez, cumplen con sus tareas comunicativas reales, utilizando los conocimientos previamente adquiridos.

En los tiempos de pandemia, los estudiantes se ven privados de la oportunidad de utilizar el idioma que están aprendiendo como medio de comunicación real. Durante las clases en sus universidades, están realizando, principalmente, las tareas gramaticales y previas al habla, que, por supuesto, son necesarias, pero son solo un medio para lograr el objetivo principal: la capacidad de comunicarse en el idioma - objeto del estudio. Por el contrario, el curso "*Nuestros Vecinos de Moscú*" permite activar el conocimiento y aplicarlo en la práctica, porque nosotros, como verdaderos vecinos de la casa, resolvemos problemas urgentes, discutimos temas que preocupan a todos. De esta forma, sumergimos a nuestros alumnos en un entorno lingüístico y cultural.

Inmersión en el entorno cultural. No hay duda de que el entorno lingüístico, como ninguna otra herramienta, estimula el aprendizaje de idiomas. En ausencia de este entorno lingüístico, que estimule el estudio del idioma, tal curso viene a reproducir las condiciones del mismo utilizando diversas posibilidades de la formación a distancia para que el alumno en los tiempos de confinamiento pueda familiarizarse con la diversidad regional y cultural de la vida rusa.

Relevancia y adaptabilidad de materiales educativos. En este sentido, prestamos mucha atención a la selección de materiales educativos; exigimos que sean relevantes, flexibles e instigadores (*provocativos*). Teniendo en cuenta que los docentes somos una pieza clave del sistema educativo, siendo conscientes de la importancia de creación de materiales didácticos y asumiendo competencias y funciones entre las que destacan la elaboración de contenidos, el diseño y desarrollo de las programaciones de aula y la propia planificación educativa.

Lea las declaraciones y dé su opinión:

- La importancia de la educación en la sociedad está disminuyendo, ahora se necesitan habilidades y experiencia, no conocimientos.

- Sin la educación superior, una persona está condenada a trabajos mal pagados y de poco prestigio.

- La importancia de la educación superior en nuestro tiempo es muy exagerada; sin ella, también puedes hacer una excelente carrera y organizar tu vida.

- La educación debe pagarse así se aprecia y se aprovecha más.

Por supuesto, un sólido proyecto educativo implica la creación de materiales didácticos originales. Y en el caso de este proyecto, este criterio está reflejado (*están reunidos*) en el método “**Nuestros**

vecinos de Moscú” que está a punto de salir publicado. La característica principal de este método es su flexibilidad: en efecto, los materiales didácticos están diseñados de tal manera que, integrados en la unidad temática común, pueden actualizarse, manteniendo su relevancia, y adaptarse al nivel de los alumnos de cada grupo concreto.

El corpus de materiales didácticos incluye textos y videos creados por los autores del proyecto, relacionados con los temas de las unidades. El método está disponible tanto en papel como en formato

electrónico. Es una edición ilustrada, coloreada y fácil de usar; contiene enlaces a audio y video materiales, acompañados con sus respectivos códigos QR, muy solicitados por los usuarios de los smartphones.

Dramatización. Este método de organización es importante, y se implementa en el proyecto en varios tipos de juegos comunicativos.



La principal tarea de la dramatización es eliminar todo tipo de barreras que ralentizan la asimilación del material educativo por parte de los estudiantes en la lengua de destino o impiden por completo este proceso. Al utilizar los juegos de rol y otros ejercicios de este método, el idioma para el alumno deja de ser una asignatura académica para convertirse en una herramienta que le permite resolver problemas reales de comunicación.

Preparación de destrezas comunicativas. Debido a que uno de los objetivos claves para un amplio grupo de alumnado son los exámenes oficiales (TORFL), el curso "*Nuestros Vecinos de Moscú*" ofrece un sistema de tareas para la óptima preparación de las pruebas de destrezas comunicativas, como Comprensión Auditiva y las Expresión e Interacción oral en el marco del sistema estatal e internacional de TRKI (niveles B1-C2).

Y, finalmente, la característica más importante del curso "*Nuestros Vecinos de Moscú*" consiste en que el aprendizaje de idiomas transcurre en forma de una comunicación agradable. Efectivamente, uno de los elementos más importantes del proyecto es la creación de un ambiente psicológico propicio para una comunicación fluida y amistosa, en cuyo trascurso los alumnos se convierten en buenos y amables vecinos de nuestra casa común.

Gracias a esta actitud, se mejora el estado de ánimo de los alumnos, de modo que surge un incentivo adicional que multiplica su interés y motivación para aprender el idioma.

* * *

Nuestra experiencia del trabajo con alumnos de diferentes nacionalidades, tanto europeos como representantes de países asiáticos, mostró que el método que pretende enseñar a comunicarse a través de la comunicación desarrollado por los autores del proyecto "*Nuestros Vecinos de Moscú*", tiene un carácter universal. Por supuesto, esta tesis no niega la necesidad de tener en cuenta las características nacionales y culturales del grupo a la hora de seleccionar y recopilar materiales didácticos, pero la forma de organización y conducción de la clase y las técnicas metodológicas utilizadas permiten hablar de la creación de un nuevo enfoque para la enseñanza de lenguas extranjeras en el contexto de la educación a distancia.

LA RESPUESTA ESPAÑOLA AL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA CULTURA

Con el mundo enfrentado a la pandemia del COVID-19 hoy y la necesidad de reconstruir nuestras sociedades mañana, en nuestros días la cultura debería estar en el centro de atención de la sociedad. La cultura aporta inspiración, consuelo y esperanza a la vida de las personas.

Justo cuando la cultura empezaba a superar la crisis económica de 2008-2009, se ha visto, de golpe, inmersa en otra, ahora de origen sanitario, pero con fuertes repercusiones económicas y sociales que ponen en riesgo su estabilidad y supervivencia.

El confinamiento decretado por el Gobierno de España en marzo de 2020 a consecuencia del COVID-19 nos llevó a una situación del todo inesperada. Para hacer frente a las largas horas de soledad, de inmovilidad, de estar en casa, recurrimos a aquello que tenemos más cerca: la cultura en sus múltiples formas (lectura, música, televisión y sus series y películas, teatro online, etc.). En ese momento de incertidumbre, y de soledad, fueron de gran ayuda las plataformas digitales, así como el altruismo de muchos artistas que ofrecieron cultura de manera gratuita que tanto agradecemos.

Al mismo tiempo, las restricciones de movilidad supusieron el descenso del consumo cultural y pusieron en entredicho el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que dice que “toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”²³⁵. Para preservar el acceso a la cultura, el Gobierno de la Nación la declaró como bien esencial en septiembre de 2020. Un hecho sobresaliente. Efectivamente, cuesta entender que la Declaración de los Derechos Humanos garantice el derecho a la cultura, pero que ésta no se haya reconocido como bien esencial hasta la llegada de una pandemia. Las cifras publicadas son estremecedoras. La caída del sector cultural es del 24% y las pérdidas de las artes escénicas y el cine llegan al 70%. Las restricciones de movilidad y la reducción de aforo al 50% han puesto en la cuerda floja a los teatros que, pese a los esfuerzos en

²³⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). <http://portal.unesco.org>

ofrecer parte de la programación online, no pueden eliminar el directo sin perder su esencia. Para demostrar que ir al teatro no supone ningún riesgo, la directora Carme Portacelli y otros destacadísimos creadores europeos pidieron en el “Manifiesto por la cultura”²³⁶ la reapertura de las salas alegando que la cultura es segura porque se respetan todas las medidas decretadas. No es de extrañar las numerosas iniciativas y campañas de apoyo:

- Más cultura, campaña promovida por el Gobierno de Cataluña fomenta el consumo y destaca la importancia de las vivencias culturales en el bienestar de la población.

- La plataforma de recogida de alimentos impulsada por la actriz Nora Navas ha permitido sobrevivir a los trabajadores que se han quedado de golpe sin trabajo.

- El movimiento Alerta Roja reclama a la Administración ayudas para los profesionales del sector de los espectáculos y eventos culturales, un sector que nos ha acompañado durante el confinamiento.

En definitiva, lo que ha hecho la pandemia es evidenciar las carencias de un sector muy tocado todavía por la crisis de 2009 y ahora herido de muerte. No se trata en ningún caso de cuestionar las medidas adoptadas por el gobierno (nacional y autonómico) para preservar la salud de la población, sino de aquellas prácticas que se han mostrado ineficaces o carentes de equidad.

Como hemos visto, el panorama cultural tardará en recuperar el poco vigor que tenía antes del COVID-19. La cultura es como un prisma, con muchas dimensiones, pero se mire como se mire no podemos dejar de preguntarnos si era necesario esperar una pandemia para afrontar y resolver definitivamente los problemas de un sector que nos aporta tantos beneficios. Que el único Estado con los teatros y óperas abiertos en el continente haya sido España causa cierta sorpresa en un país que nunca había colocado la cultura en sus prioridades políticas. El fenómeno se explica por factores opuestos, pero relacionados.

Una de ellas es que el sector escénico español se ha agrupado tras dos ideas: que la cultura es segura, convertida en efectivo eslogan, y que la cultura es un bien esencial, logrando que incluso los parlamentos así lo declaren e incluso se apruebe por fin el Estatuto

²³⁶ Cervero M. Los artistas reclaman abrir los teatros en Europa.7 minutos, 13.01.2021.

del artista, que hará que en caso de catástrofe los creadores no queden desamparados como en marzo del año 2020.

Efectivamente, en un ámbito como el de la ópera, un arte que vertebra Europa desde hace 4 siglos, hay teatros subvencionados y con ingresos de taquilla y patrocinio no tan significativos que ahora mismo ahorran dinero estando cerrados, pues lo que dejan de ingresar se compensa por la ausencia de actividad. Para algunos cerrar un tiempo es una solución que plantea menos problemas. ¿Quién quiere meterse en el berenjenal de llevar a cabo una producción bajo estrictos protocolos sanitarios y vender la taquilla para que al final un repunte de la pandemia acabe cerrando el teatro? El sobreesfuerzo es enorme.

Hay otro gran asunto que preocupa a estos teatros: ¿cuánto va a costar que vuelva el público después de un año? Nadie pensaba que esto iba a durar tanto.

Este no es el caso ni del Gran Teatro del Liceu de Barcelona ni del Teatro Real de Madrid, en los que la taquilla es imprescindible y donde cerrar supone además una posible pérdida de patrocinadores. Para mantener estos teatros abiertos sin duda necesitaban hacer el esfuerzo, dotarse de un equipo de epidemiólogos que supervisaran la actividad, y una plantilla enérgica y cohesionada que diera garantías de seguridad.

Lo que no se puede explicar es que las óperas de Estados Unidos estén cerradas, pues los efectos devastadores sobre la taquilla y el patrocinio pueden ser enormes. El icónico cierre de Metropolitan Opera de Nueva York demuestra que las artes escénicas no pueden sostenerse con ninguna reducción de aforo. El teatro neoyorquino con el aforo de 3800 asientos está cerrado desde marzo de 2020 y canceló toda la temporada de 2020-2021, solo se iba a abrir en septiembre de 2021. Desde el marzo del año 2020 el público pudo ver y disfrutar de los espectáculos de este gran teatro gratuitamente en la página web del Met. Y se han organizado los conciertos en streaming de las estrellas de ópera actuales.

La Ópera de París, por ejemplo, acumula 50 millones de euros de déficit de la pasada temporada entre huelgas y el COVID. Y estando cerrada perdió patrocinios y canceló toda la temporada, pero ha hecho varias operas en streaming sin público. En Francia el toque de queda es entre las 9 de la noche y las 6 de la mañana. Los teatros líricos de Francia han optado por adelantar los horarios de las representaciones para que las funciones terminen como muy tarde a las 8:15 de la tarde evitando así las cancelaciones.

Staatsoper de Viena y Royal Opera House de Londres también después de dar en septiembre un par de operas con el público reducido, cancelaron el resto de la temporada y optaron por las operas en streaming sin público.

En la Scala de Milán, otro gran mítico teatro con elevados costes de estructura, si no tienen actividad y no venden entradas pierden 10 millones de euros al año. Por el momento se han propuesto hacer una ópera, un concierto y un ballet al mes para retransmitir en streaming²³⁷. La inauguración de la temporada, el 7 de diciembre, costó casi 3 millones de euros con un gran show de estrellas. La Rai lo retransmitió. “Pero para nosotros no tener público es un problema”²³⁸, dice Alessandro Galopini, director de casting.

El aumento progresivo de casos de COVID-19 en otoño de 2020 en toda Europa ha obligado a los gobiernos a tomar medidas que están afectando al mundo de la ópera, aunque a diferencia del pasado marzo, actualmente los teatros, en la medida de lo posible, tratan de buscar alternativas para evitar el cierre. Desde principios de octubre los teatros de ópera han adelantado los horarios de las funciones, han transformado representaciones de ópera escenificada en versiones en concierto, han cancelado estrenos e inauguraciones de temporada. Tras cierres tan prolongados, las óperas temen perder el público y el nivel.

Respecto a esas nuevas ideas tecnológicas que ha traído consigo la pandemia para ser retransmitida la ópera, hay quienes piensan que pueden poner en jaque el futuro de la misma. Alessandro Di Gloria, responsable de la programación del teatro Massimo de Palermo, afirmó que “no podemos olvidar la esencia de la ópera: un espectáculo que hace vivir a la gente una historia en escena. El streaming es una manera de innovar y ampliar la forma de comunicar con el público, pero no puede convertirse en costumbre”²³⁹.

En Alemania un reciente estudio de científicos demuestra que es prácticamente imposible contagiarse en una sala al 50% de ocupación. Por lo tanto, la opinión mediática considera que el mayor peligro no son las salas sino lo que crea el evento cultural. En el

²³⁷ El mismo teatro milanés tuvo que cancelar la última función de Aida en octubre de 2020 por 2 casos de contagio entre los solistas y la compañía ha sido puesta en cuarentena.

²³⁸ Barranco J. Chavarría M. Cuando Europa baja el telón y España no. *La Vanguardia*, 24.01.2021.

²³⁹ *Ibidem*.

occidente, llevamos meses viviendo en un mundo sin cultura. Y lo grave es que después de 2 años sin cultura podemos pensar que no la necesitamos.

“Los teatros son seguros tanto o más que ir en un avión, en el metro o estar en una terraza”²⁴⁰. Es una respuesta unánime desde las artes escénicas europeas en defensa de sus medidas “anti-COVID”.

Volvamos a España. La normativa de la Comunidad de Madrid lleva meses intentando conciliar que el terrible drama humano que se vive por la pandemia no destruya aún más la situación crítica que atraviesa el sector cultural, con muchas temporadas canceladas y los teatros cerrados.

Para Joan Matabosch, el director artístico del Real, que en verano ya pidió un comité de expertos que dijeran en todo momento qué se podría hacer y qué no, señaló que “abrir el teatro ha sido más que una heroicidad, una cuestión de responsabilidad. Y que cancelar ya no era la única opción”²⁴¹. Para Valentí Oviedo, director general del Liceu, cerrar suponía perder hábitos. “Lo que está claro es que si paramos a la gente le va a costar volver, porque el cerebro es un músculo como cualquier otro. Hay que estar en la mente de la gente, que no nos olvide. Y eso es una oportunidad para poner la cultura en el centro de la vida de las personas”.²⁴²

El Teatro Real fue el primero en abrir en el mundo tras el confinamiento general del marzo de 2020. Lo hizo con una histórica *La Traviata* que levantó el telón el 1 de julio del año 2020. Los ojos de los directores de las óperas de todo el planeta se dirigieron en ese momento al coliseo madrileño. Y desde entonces no han parado de observar con lupa (y envidia) qué es lo que se está haciendo en Madrid, y que no se logra hacer en sus respectivos teatros. En la segunda sesión del Patronato del Real de esta temporada, en la que se ha presentado y aprobado su programación para 2020/2021, con 15 óperas de las que 7 son producciones o coproducciones propias, Gregorio Marañón, presidente del patronato del Real, dijo que “la búsqueda de la reconstrucción de este país pasa por un profundo

²⁴⁰ García Flores A. Los teatros plantan cara al coronavirus. RTVE, 25.09.2020.

²⁴¹ Bravo J. Entrevista con Joan Matabosch. ABC, 10.09.2020.

²⁴² Barranco J. Echevarría M. Cuando Europa baja el telón y España no. La Vanguardia, 24.01.2021.

sentido de responsabilidad, sí, pero también por empezar a vencer el miedo”²⁴³.

El Real se convirtió así en el primer gran teatro de Europa donde volvieron a escucharse los aplausos del público. Dado que Madrid se encontraba en la fase 3 de desescalada en esa fecha, en principio pudo acoger a un 50% de su aforo. El Liceu levantó el telón unos días más tarde del Real con el aforo hasta el 70%.

El Real comenzó las gestiones para organizar los viajes de los artistas a Madrid, con lo que esperaba poder anunciar tanto el cartel definitivo, que dependería de las posibilidades de desplazamiento de cada miembro del elenco, como las medidas de seguridad específicas para el público y los profesionales. El Teatro Real colocó cámaras que controlan la temperatura de los visitantes y vigiló el cumplimiento de la normativa impuesta para las distintas fases de la desescalada. La representación se hizo con la orquesta al completo, respetando en todo momento las medidas de distanciamiento, entre las cuales se puede destacar los siguientes:

- El foso del Real permite la posibilidad de agrandar o empuqueñecer el espacio, con lo que fue factible guardar la distancia de 1,5m entre los 70 o 79 músicos que se calculaba participaron en las representaciones.
- También fueron colocadas pantallas de metacrilato entre los intérpretes de viento.
- Además, la movilidad del coro se vio reducida y tenían que llevar mascarillas durante su actuación.

Todas estas medidas fueron aprobadas con la ayuda de un panel de 5 médicos que han colaborado con la dirección del teatro. Al principio se permitió un aforo de 500 asistentes, y más adelante, de 800. Para presentar una versión de la ópera que respetara esas normas y que se pudiera realizar con apenas 10 días de ensayos, el director de escena Leo Castaldi ideó una versión de concierto semi-espectacular.

Castaldi ha concebido una ‘escenografía’ marcada por un reticulado de cuadrados de 2 por 2 metros dibujados en el suelo y proyectados sobre los muros del escenario, ‘aprisionando’ psicológicamente a los personajes en sus espacios limitados. Los solistas, que guardaban una distancia mínima de 2 m. entre ellos se

²⁴³ Hernando S.. El Teatro Real regresa el 1 de julio con “La Traviata”. El País, 01.06.2020.

movían en 100 m², compartiendo el escenario con el coro, que ocupaba 260 m².

Todo el equipo del Teatro Real, así como los artistas y el Coro y Orquesta Titulares, asumieron el reto con un enorme sentido de responsabilidad, mucha imaginación y una gran ilusión por dar un paso más hacia la normalización de la vida artística, animando al público y a la ciudadanía a afrontar con ánimo y espíritu positivo la nueva realidad en la que nos encontrábamos. Eso sí, todo se hizo respetando escrupulosamente las directrices de las autoridades sanitarias del Gobierno de España y de la Comunidad de Madrid: durante la visita al Teatro el público tiene que llevar mascarilla, respetar la distancia de seguridad, evitar el contacto físico, utilizar los dispensadores de gel, evitar usar los ascensores, asimismo, seguir las instrucciones del personal de Prevención y Salud, así como las indicaciones de la señalética. Al acabar la función, los visitantes tienen que permanecer sentados y esperar a que el personal indique cuándo abandonar la Sala.

Con la llegada de la temporada 2020-2021 la situación ha cambiado. Si *La Traviata* fue una función semi-escenificada, con los cantantes separados entre sí, sin tocarse en escena, con una *Violetta* y un *Alfredo* que no podían abrazarse, ya en septiembre se inauguró temporada 20/21 con un *Ballo in Maschera* de Verdi que ya era casi una 'función normal'. Si no contamos con la polémica en la primera función con abucheos por parte de público. La institución cultural fue acusada de clasista por tomar medidas de seguridad, presuntamente, diferentes según la situación de la butaca de los asistentes. La representación tuvo que ser suspendida por las quejas del público ya que el paraíso del teatro estaba más lleno que el patio de butacas. Las autoridades del Teatro reconocieron su error de distribución del público y aseguraron que lo subsanarían a corto plazo. El Real se puso las pilas, se anticipó a los problemas venideros e hizo las obras necesarias adaptando las instalaciones a este término tan espantoso como necesario: "la nueva normalidad". Hubo que cambiar la producción prevista y con *Rusalka* de Dvorzhak, se dio un nuevo paso de gigante: poner en marcha una nueva producción del teatro, con todo lo que ello implicaba. El éxito fue total, con un elenco que enamoró. Los ojos mundiales de la lírica seguían mirando al escenario del Real. *Don Giovanni* de Mozart fue el siguiente gran paso y después en febrero pasamos al siguiente gran compositor Wagner y su *Siegfried* con el 66% de aforo.

Con Norma de Bellini, el último estreno del Teatro, uno de los grandes títulos del repertorio operístico, volvió también “la normalidad” al Teatro Real. Al menos, lo más parecido a la normalidad que podemos tener en un momento tan crítico como el que vivimos por la pandemia, que ha destrozado millones de vidas. Y que tanto ha afectado al mundo de la cultura, entre otros muchos campos de lo que antes era la vida cotidiana. Es decir, mientras la mitad de los teatros del mundo siguen cerrados o con funciones sin público, el Real demostró ser fiel a la #CulturaSegura, y está manteniendo prácticamente intacta su programación tal y como estaba diseñada antes de que nadie hablara del coronavirus.

Sin lugar a duda, El Teatro Real, desde el pasado 1 de julio, con una Traviata con 5 Violetas diferentes, ha convertido a Madrid en la capital mundial de la ópera.

La cultura no es un lujo, pero tampoco es gratuita. Por eso y por los peligros que la cercan durante y después de esta crisis, alrededor de 100 laureados de diferentes premios nacionales de todas las disciplinas – 95 exactamente – han firmado una carta en la que exigen medidas concretas y urgentes al Estado. Intérpretes, compositores, cineastas, profesionales de la danza y de teatro, escritores y periodistas culturales demandan actuaciones rápidas.

Los firmantes (Pedro Almodóvar, Antonio Canales, Marisa Paredes, Almudena Grandes, Antonio Muñoz Molina, entre otros) son sensibles ante la situación y no buscan que se les trate con privilegios. “Los profesionales del mundo de la cultura somos perfectamente conscientes del estado de emergencia sanitaria y social que esta pandemia está provocando en nuestra sociedad. Nunca hemos querido, ni mucho menos, que se antepongan las necesidades de nuestro sector a las de ningún otro, y no lo queremos ahora que tantos se juegan valientemente la vida por la salud de los demás. Hoy, más que nunca, lo primero es indiscutiblemente. Pero una sociedad que no cuida su cultura, abandonando a su suerte a quienes la producen, es una sociedad abocada al oscuro abismo de la barbarie. Y la democracia no resistirá semejante cataclismo”²⁴⁴.

Me gustaría concluir, citando esa carta, y remarcar que incluso en el contexto de esta terrible pandemia asesina, no podemos olvidar que la cultura, las artes y la imaginación humana no se reducen a un

²⁴⁴ La carta abierta de 95 Premios Nacionales. Blog.fairsaturday.org

mero ejercicio ornamental de prescindible entretenimiento: son, y han sido siempre, herramientas esenciales para nuestra supervivencia. "Para los confinados, los enfermos, los sanitarios, los transportistas, las fuerzas de seguridad, los trabajadores de todas aquellas industrias consideradas hoy esenciales, y para el conjunto de la ciudadanía, la cultura es el combustible que nos permite resistir anímicamente los embates del miedo, el agotamiento y la incertidumbre y, fundamentalmente, lo que nos permite soñar con un futuro mejor"²⁴⁵.

²⁴⁵ Ibidem.

AUTORES Y AUTORAS

Raúl de Arriba Bueno Profesor Titular. Universidad de Valencia.
Dra. Luz Dary Ramírez Franco (investigadora independiente)
Ángeles Maestro Ex-diputada (de IU) del Congreso de los Diputados.
Antoni Seguí-Alcaraz Profesor Asociado. Universidad de Valencia.
Olga González-Morales Colaboradora. Universidad de La Laguna
Juan Manuel Cabrera Sánchez Profesor Asociado. Universidad de La Laguna
Lilia Alonso Gutiérrez Colaboradora. Universidad de La Laguna
Petr P. Yákovlev Dr. Profesor Titular. Investigador principal. Centro de Estudios Ibéricos, ILA de la ACR, Moscú
Mary-Elena Sánchez-Gabarre Investigadora. Doctoranda. Universidad de A Coruña
Pablo Castellanos García Profesor Contratado, Doctor. Universidad de A Coruña
Antonio Sánchez Andrés Dr. Profesor Titular. Universidad de Valencia.
Nikolay Shkolyar Dr. Investigador Senior. Centro de Estudios Económicos, ILA de la ACR, Moscú
Natalya Anikéeva Dra. Profesora Titular. MGIMO (Universidad) adjunta al MAE de la Federación de Rusia. Moscú.
Margarita Rohr Profesora contratada. Doctora. Universidad de Valencia.

<p>Aleksander Tzypin Profesor. Universidad Financiera del Gobierno de la Federación de Rusia, Moscú</p>
<p>Violetta M. Tayar Dra. Jefa del Centro de Estudios Ibéricos, ILA de la ACR, Moscú</p>
<p>Arina Andréeva PhD. Investigadora Científica Mayor. Centro de Estudios Ibéricos, ILA de la ACR, Moscú.</p>
<p>Santiago Luzuriaga Investigador. Doctorando. Universidad de Valencia.</p>
<p>José Pardo de Santayana Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).</p>
<p>José M. Cordero Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid</p>
<p>Alexandra A. Kurákina-Damir PhD. Investigadora Científica Mayor. Centro de Estudios Ibéricos, ILA de la ACR, Moscú.</p>
<p>Dra. Tatiana Koval (investigadora independiente)</p>
<p>Svetlana Maliáviana Dra. Universidad Complutense de Madrid.</p>
<p>Valery Chastnykh Universidad Lomonósov de Moscú (MGU)</p>
<p>Yulia Ryzhikh Universidad Lomonósov de Moscú (MGU)</p>
<p>Tea Sotkilava Casa Rusia en Madrid/Universidad Complutense de Madrid</p>

RUSIA Y ESPAÑA: EL CICLO DE INCERTIDUMBRE PANDÉMICO

Макет – И.М. Вершинина

Подписано в печать 25.03.2022.
Бумага офсетная. Формат 60x84/16.
Физ. печ. 15,0 л. Уч.-изд. 12,5 л.
Тираж 500 экз. (первый завод 50 экз.).
Заказ №1.

ПЛ ИЛА РАН 115035 Москва, Б. Ордынка, 21/16
Тел.: (495) 951-53-23, факс: (495) 953-40-70.
E-mail: ilac-ran@mtu-net.ru

PARA NOTAS

PARA NOTAS
