

# ¿Es importante Mongolia para España? Geoestrategia y mercado

Yolanda Fernández Lommen

Documento de Trabajo 14/2007



## **Yolanda Fernández Lommen**

Asesora y economista sénior del departamento de análisis económico del Japan Bank for International Cooperation (JBIC) en Tokio. Con anterioridad trabajó como economista en el Banco Asiático de Desarrollo en Manila, donde fue responsable del análisis macroeconómico y de la estrategia de desarrollo de Mongolia durante más de cuatro años.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Yolanda Fernández Lommen

ISBN: 978-84-96653-88-7

Depósito Legal: M-49637-2007



# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. Breve historia de Mongolia. Del nomadismo a la democracia</b>	<b>10</b>
1.1 El declive de un gran imperio y su inserción en el siglo XXI	10
1.2 De la planificación al mercado. Un proceso de transición ejemplar	11
1.3 Democratización acelerada y nueva diplomacia	15
<b>2. La Mongolia actual. Política, economía y desarrollo</b>	<b>18</b>
2.1 Un panorama político marcado por la inestabilidad	18
2.2 Bonanza económica. La importancia del cobre y el oro	19
<b>3. Geografía y mercado. Retos y oportunidades para el inversor extranjero</b>	<b>25</b>
3.1 El peso de las restricciones estructurales en el potencial de crecimiento	25
3.2 El marco inversor	27
<b>4. Presencia española en Mongolia. Áreas de interés</b>	<b>29</b>
4.1 Interés comercial para los inversores españoles	29
4.2 Interés geoestratégico para la Administración española	31
4.3 Recomendaciones	32
<b>Índice de Tablas y Gráficos</b>	<b>34</b>

**Siglas y abreviaturas**

APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
COMECON	Consejo de Asistencia Mutua Económica
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gran Coalición
MDC	Coalición Democrática de la Madre Patria
MPRP	Partido Revolucionario Popular de Mongolia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto interior bruto
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas



# Resumen ejecutivo

Existe unanimidad sobre el éxito de la experiencia reformista en Mongolia, tanto desde la perspectiva política como de la económica. En poco tiempo, la joven república se ha consolidado como una de las democracias más abiertas de Asia gracias a su pluralismo político. Desde un primer momento, la transición a la democracia generó la necesidad política de reformar el sistema económico. De este modo, la reforma mongola se encuadra dentro del marco de las experiencias de las economías del este europeo y se distancia del modelo asiático en la medida en que los modelos de transición de Asia reforman el sistema económico sin alterar el *statu quo* político.

Si bien es innegable el notable progreso que ha experimentado la economía en los últimos años, el desarrollo potencial de Mongolia está mermado por el peso de las restricciones estructurales de la economía. A lo largo del informe se pondrán de manifiesto las peculiaridades de la economía y sus limitaciones más destacables. De la exposición y análisis de los hechos se desprende que los elementos puramente geográficos y climáticos constituyen uno de los principales obstáculos al desarrollo de Mongolia. Asimismo, su primitiva base productiva y exportadora revierte en una acusada vulnerabilidad al impacto de factores externos adversos. Por ello, y a pesar de disponer de un marco regulador inversor favorable, el atractivo de Mongolia como mercado es modesto.

Una vez expuestos y analizados los elementos políticos, económicos y geoestratégicos más relevantes, este trabajo concluye con tres recomendaciones relativas al interés comercial y estratégico de Mongolia para los inversores españoles y para la Administración del Estado:

- Dada la magnitud de las restricciones estructurales que presenta la economía y el reto que dichas restricciones suponen para el establecimiento de relaciones comerciales e inversoras fluidas, se recomienda dirigir los esfuerzos a aquellos sectores que, una vez identificados por su potencial, ofrezcan una mayor ventaja comparativa a las empresas españolas por su acreditada experiencia. Se destacan así el sector agroalimentario, el turismo y el desarrollo de energías alternativas, tales como la energía solar y la eólica.
- Teniendo en cuenta el limitado interés geoestratégico, comercial e inversor que Mongolia ofrece a la Administración española, no se considera necesario la apertura de dependencias consulares o embajada en Ulán Bator. El actual esquema operativo bajo el cual la embajada de España en Pekín tramita y gestiona las relaciones diplomáticas con Mongolia es adecuado.
- De existir un interés en la Administración española por reforzar su presencia en Asia central, Mongolia no presenta ventajas estratégicas debido a su peso marginal en la región, tanto en lo político como en lo económico. En dicho caso, países más prominentes, como, por ejemplo, Kazajistán y Azerbaiyán, ofrecerían una plataforma regional estratégicamente más interesante.

# Introducción

Como país remoto y aislado, Mongolia sufre la inclemencia de su ubicación geográfica, definida por el desierto de Gobi en la mitad sur y la estepa siberiana en el norte. Las temperaturas extremas, la aridez del terreno y la falta de agua impiden el desarrollo de la agricultura, aunque no de la ganadería. En su vasta superficie, unas tres veces España, Mongolia alberga dos millones y medio de habitantes y treinta millones de cabezas de ganado. Destaca por su importancia comercial el ganado caprino, de cuyo pelaje proviene la cachemira, uno de los principales activos del país junto con la extracción del cobre y del oro. Lana y minerales, así como sus derivados, constituyen las tres cuartas partes de las exportaciones y la mitad del producto interior bruto (PIB), productos todos ellos que se exportan sin procesar y, por tanto, sin generar valor añadido. La escasa diversificación productiva y exportadora exagera la fragilidad de la economía y su vulnerabilidad a factores externos, sean estos de carácter meteorológico o dependientes de las fluctuaciones de los precios internacionales. Si a ello se le suma la desventaja que supone la lejanía de los mercados y el deficiente trazado y estado de las infraestructuras, el potencial de crecimiento de Mongolia queda, obviamente, limitado. No obstante, la liberalización de la economía y la apertura al exterior han reforzado las fuentes de crecimiento y los ingresos del Estado. Carente de una base industrial sólida y con un sector agrario dominado por la ganadería, el rápido desarrollo del sector servicios –telecomunicaciones, transporte, turismo, servicios financieros y comercio al por mayor–, que genera la mitad del PIB, se ha convertido en la principal fuente de crecimiento de la Mongolia moderna.

El desarrollo económico no está uniformemente distribuido y se concentra en la capital, Ulán Bator, donde reside más de la mitad de la población. La ciudad se



ha convertido en el destino del masivo éxodo rural que acude en busca de las oportunidades y los beneficios que ofrece la nueva economía. Sin embargo, el bajo nivel educativo de la población rural –más del 20% de la población es nómada y depende para su subsistencia del pastoreo– dificulta su integración en el entorno urbano. Los recién llegados se agrupan en la periferia de la capital, donde viven hacinados y carentes de los servicios más básicos. Estos grupos marginales han creado grandes focos de pobreza urbana en Mongolia, un problema en expansión que, en ocasiones, desemboca en conflictos sociales. La pobreza rural tiene otro perfil, ya que el nomadismo, aunque de subsistencia, ofrece a través del pastoreo itinerante una forma de vida que es parte inalienable de la tradición mongola. A pesar de ello, el grado de alfabetización de la población es elevado, gracias al importante gasto que el Gobierno realiza en materia educativa, el cual cubre incluso la estancia en internados para la educación básica de los niños nómadas. Cabe destacar, por ser inusual en los países en vías de desarrollo, que el grado de escolarización de la mujer en Mongolia es superior al del hombre en todos los segmentos educativos, incluyendo el universitario. Sin embargo, el nivel educativo medio de la población no es adecuado para hacer frente a las necesidades de la economía moderna. Los estudios superiores están dominados por las humanidades, mientras que los estudios técnicos o de formación profesional presentan una carencia de mano de obra cualificada significativa, de modo que algunos sectores como la construcción dependen de la mano de obra procedente de China, privando así al país de una importante fuente de generación de empleo. A ello se añade la falta de cultura empresarial, disciplina novedosa en un país en el cual los primeros vestigios de la industrialización –y que permitieron el abandono progresivo del nomadismo– fueron introducidos por la Unión Soviética en la década de los sesenta.

Desde el punto de vista político, Mongolia abrazó su independencia en 1991 con gran determinación y consolidó en poco tiempo una democracia parlamentaria ejemplar en un continente donde los estándares democráticos son bajos incluso en los países más desarrollados de la región. Desde la implantación de la democracia el panorama político no ha conocido hasta tiempos recientes episodios de inestabilidad, y se ha caracterizado por una sana alternancia de los principales partidos en el poder. Como país que se considera, dentro de su individualidad, más próximo a la tradición europea que a la asiática, Mongolia adoptó en pocos años los preceptos fundamentales del Estado de derecho y de la economía de mercado. Son muchos los avances conseguidos hasta la fecha, aunque existe un desfase entre la aprobación parlamentaria de las leyes y su efectiva aplicación, y algunas instituciones carecen de plena independencia. Una excepción la constituye el sector exterior, que está plenamente liberalizado, dado que Mongolia es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 1997.



El talante aperturista del Gobierno se refleja asimismo en la activa participación del país en las iniciativas de integración regional con China y Asia central, y en la solicitud de acceso cursada al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Estos aspectos y alguno más se detallan en los capítulos sucesivos. El capítulo 1 ofrece una versión condensada de los principales eventos históricos y políticos relativos a la construcción de Mongolia como Estado. Así, arrancando desde sus más antiguos orígenes, el grueso del capítulo recae en el proceso de democratización y reforma económica iniciada en la década de los noventa. Los desarrollos políticos y económicos de mayor envergadura en la Mongolia actual quedan recogidos en el capítulo 2. El capítulo 3 analiza el peso de las restricciones estructurales en el potencial de crecimiento de la economía mongola, detallando las características del marco inversor. Finalmente, el capítulo 4, dedicado a la presencia española en Mongolia, examina el interés comercial y geoestratégico que el país ofrece a los inversores españoles y a la Administración, concluyendo con tres recomendaciones al respecto.

# 1. Breve historia de Mongolia. Del nomadismo a la democracia

## 1.1 El declive de un gran imperio y su inserción en el siglo XXI

Desde tiempos prehistóricos Mongolia ha estado poblada por una gran diversidad de grupos étnicos nómadas. En ocasiones, la unión de varias tribus creaba confederaciones que ejercían un poder dominante sobre el territorio, siendo los xiongnu (209 a.C.) el grupo más destacado y la peor amenaza durante siglos para el imperio chino. De hecho, su fortaleza militar y repetidos ataques motivaron el inicio de la construcción de la Gran Muralla. Derrotados finalmente por el ejército chino en el siglo V d.C., los xiongnu se dispersaron y retornaron al nomadismo. Les sucedieron diversas alianzas tribales del Turquestán, entre ellas los uigures, hasta que a finales del siglo XII la historia de Mongolia dio un giro radical con el surgimiento del gran imperio mongol.

Un destacado líder tribal, Temujin, aunó fuerzas suficientes para expulsar a los invasores y se erigió emperador en 1206 bajo el nombre de Gengis Kan. Tras su muerte, el imperio más grande de la historia fue dividido en cuatro *kanatos*, uno de los cuales, el Gran Kanato, regido por Kublai Kan, el nieto de Gengis Kan, conquistó y anexionó China al vasto imperio mongol. Se inauguró así la dinastía Yuan en China, con capital en Pekín, pero los descendientes del Gran Kan fueron expulsados cien años más tarde por los ming. En los siglos posteriores, Mongolia quedó dividida en dos grandes grupos, los oirad en el oeste y los khalkha en el este, siendo este último grupo étnico el que predomina en la actualidad.

En el siglo XVI, los manchúes conquistaron China y Mongolia interior y sometieron a los khalkha al poder de la que sería la última dinastía que gobernó China, los

qing, una dinastía foránea que ocupó durante más de cuatro siglos el trono imperial en Pekín. La caída de los qing en 1911 a manos de las fuerzas republicanas en China propició la independencia de Mongolia.

Territorialmente, la nueva Mongolia era equiparable al territorio de la antigua Mongolia exterior, pero su independencia fue breve, ya que en 1919 las tropas chinas ocuparon la capital mongola, aunque fueron posteriormente repelidas por el ejército bolchevique. Así, en 1924 se proclamó la República Popular Mongola con el apoyo del régimen soviético, apoyo que reprimió en las décadas sucesivas todos los intentos independentistas de los políticos mongoles y que supuso la brutal purga de 10.000 monjes budistas y la destrucción de los monasterios. Aunque nunca fue anexionada al imperio soviético, Mongolia fue, por su situación geoestratégica y proximidad a China, un satélite de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) regida en lo político y en lo económico por los preceptos estalinistas del Partido Revolucionario Popular de Mongolia (MPRP).

Tras la proclamación de la República Popular China en 1949 se normalizaron las belicosas relaciones sinomongolas y Mao reconoció formalmente la independencia de Mongolia exterior. Mongolia aceptó la soberanía china sobre Mongolia interior, poniendo fin de este modo al largo y sangriento enfrentamiento fronterizo.

El país nómada permaneció fiel y alineado a la URSS, pero la llegada de la Perestroika tendría una gran influencia en el desarrollo político moderno de Mongolia, a través de la pacífica Revolución Democrática de 1990, que culminaría con la creación del Parlamento y las primeras elecciones democráticas multipartidistas. Estas elecciones dieron el poder a la facción reformista-moderada del eterno MPRP, de corte comunista pero reciclado para acomodar el clamor popular por la democracia. Su talante reformista se confirmó en 1992 con la ratificación de una nueva constitución que puso punto y final al régimen comunista y a la planificación central. El nuevo Gobierno lanzó desde los inicios de la legislatura un ambicioso programa de reforma económica y democratización que ha hecho de Mongolia un paradigma reformista en Asia.

## **1.2 De la planificación al mercado. Un proceso de transición ejemplar**

Con frecuencia, se califica de ejemplar la transición económica y política de Mongolia. El país inició su transformación desde la planificación central al libre mercado en 1991. En comparación con otras economías en transición, el proceso resultó menos traumático, pues la caída de la producción fue menor y las tensiones inflacionistas

más moderadas. Si bien el éxito se puede explicar en cierta medida por las favorables condiciones iniciales de la economía, la pronta adopción de políticas de ajuste y la puesta en marcha de reformas orientadas al mercado contribuyeron sustancialmente a la rápida recuperación de la tasa de crecimiento. Además, la abundante ayuda al desarrollo, regularizada en el país desde los inicios del cambio y estimada en más de 2.500 millones de dólares, ha desempeñado un papel clave en la transformación estructural de la economía.

Inmediatamente después de las primeras elecciones multipartidistas de 1991, el nuevo Gobierno lanzó una terapia reformista de choque cuyos ejes centrales eran la liberalización de los precios y mercados y la privatización de las empresas estatales. Al mismo tiempo, se desmantelaron las cooperativas rurales, y la privatización de la agricultura y el pastoreo impulsaron el crecimiento del sector primario y de la renta per cápita rural. Resulta curioso destacar, por su peculiaridad, que el retorno al pastoreo tradicional a primeros de los noventa, tras la interrupción que impuso la colectivización socialista en esta práctica ancestral del pueblo mongol, fue de tal magnitud que se catalogó de éxodo urbano. Dicho fenómeno, unido al desarrollo del incipiente sector privado, absorbió parte del desempleo resultante de la privatización del aparato estatal, mitigando el impacto de algunos de los efectos indeseados de la reforma.

### **A) El programa reformista**

Los primeros años de la transición estuvieron caracterizados por la clásica sintomatología de la terapia de choque: drásticas caídas productivas acompañadas de picos hiperinflacionistas, aunque muy breves. Sin embargo, la crisis fue corta y la economía recuperó el pulso en 1994, cuando la tasa de crecimiento económico se tornó positiva y la inflación se redujo a valores moderados en respuesta a la acertada política monetaria restrictiva. El éxito de la primera etapa reformista abrió el paso a la segunda fase, en 1995, centrada en la reforma institucional y el diseño de las actuaciones de política económica necesarias para el desarrollo del emergente sector privado.

A lo largo de este proceso, el Gobierno se ha mostrado comprometido y no ha dudado en aplicar las medidas necesarias para garantizar la estabilidad macroeconómica. Prueba de ello fue la firma y aplicación de tres programas consecutivos de estabilización del Fondo Monetario Internacional (FMI), que guiaron con acierto las acciones de política fiscal y monetaria durante el proceso transitorio. En materia monetaria, si bien la política fue acomodaticia en los primeros años con el fin de absorber el impacto de la liberalización de precios y el inevitable coste de la elevada inflación, desde 1995 el Banco Central ha actuado con firmeza para garantizar la estabilidad de precios y del tipo de cambio. El sector bancario ha sido objeto de diversas reformas,

financiadas por el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial, que han conducido, tras el saneamiento y privatización de los endeudados bancos estatales, a un sistema estable y relativamente moderno. En materia fiscal, las sucesivas reformas han controlado el déficit presupuestario a niveles moderados, incluso con superávit, aunque las finanzas estatales se han mostrado en ocasiones muy vulnerables a las fluctuaciones del precio del cobre en los mercados internacionales.

La decisiva apertura comercial tras años de intercambios en el marco del extinto Consejo de Asistencia Mutua Económica (COMECON) es un relevante factor explicativo del éxito de la transición. El establecimiento de relaciones comerciales con nuevos mercados, como los de China, Estados Unidos, Japón y Corea del Sur, así como el alza de los precios del cobre a mediados de los noventa, impulsó las exportaciones de Mongolia y permitió el acceso a una gama importadora más diversificada. Todo ello contribuyó a superar en poco tiempo el choque que supuso el colapso del comercio con el bloque soviético. No obstante, el saldo de las balanzas comercial y por cuenta corriente ha sido deficitario hasta hace relativamente poco tiempo, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad de la economía a la volatilidad de los precios internacionales del cobre, oro y cachemira. La constante brecha entre el ahorro y la inversión ha sido sistemáticamente financiada con el superávit de la cuenta de capital generado por el abundante flujo de la ayuda oficial al desarrollo que sustituyó a las antiguas transferencias de la extinta Unión Soviética. Los esfuerzos realizados en la liberalización del sector exterior de la economía culminaron en 1997, cuando Mongolia accedió a la OMC e implantó un arancel único del 5%. Como resultado de esta estrategia, la apertura de la economía de Mongolia alcanzó el 125% del PIB.

## **B) Resultados**

Existe unanimidad sobre el éxito de la experiencia reformista en Mongolia, tanto desde la perspectiva política como de la económica. En poco tiempo, la joven república se ha consolidado como una de las democracias más abiertas de Asia, gracias a su pluralismo político y a su aceptable política de derechos humanos. Desde un primer momento, la transición a la democracia generó la necesidad política de reformar el sistema económico. Así, la reforma mongola se encuadra dentro del marco de las experiencias de las economías del este europeo, y se distancia del modelo asiático en la medida en que los modelos de transición de Asia reforman el sistema económico sin alterar el *statu quo* político. Además, el proceso de ajuste en Mongolia ha sido relativamente suave y la recuperación de los niveles productivos rápida, situando su resultados por encima de los conseguidos en los países bálticos, en la mayoría de las ex repúblicas soviéticas y en algunas economías del este de Europa, tal como indica la Tabla 1.

Tabla 1. Evolución del PIB en las economías en transición, 1990-2001

	Crecimiento acumulado (1990-2001)	Número de años hasta la recuperación	Número de años de pérdida productiva (1990-2001)	Pérdida acumulada hasta la recuperación	Crecimiento medio desde la recuperación hasta 2001
<b>Mongolia</b>	0,7	3	3	-20,3	3,0
Armenia	-43,3	3	3	-64,3	5,9
Azerbaiyán	-35,9	5	5	-58,2	7,4
Bielorrusia	-4,4	5	5	-32,3	5,9
Georgia	-61,0	4	4	-72,5	5,1
Kazajistán	-21,5	5	6	-38,6	4,2
Kirguistán	-29,7	5	5	-49,1	5,5
Moldavia	-66,0	6	8	-65,8	-0,1
Rusia	-37,9	6	7	-46,4	3,0
Tayikistán	-48,8	6	6	-61,4	5,8
Turkmenistán	-8,6	7	7	-48,4	15,4
Ucrania	-53,8	9	9	-60,0	7,4
Uzbekistán	-0,8	5	5	-18,0	3,5
Estonia	-9,7	4	5	-35,1	4,8
Letonia	-33,8	3	4	-51,0	3,8
Lituania	-27,7	4	5	-43,9	3,7
Albania	17,8	2	4	-33,2	6,5
República Checa	4,5	2	4	-12,1	1,9
Hungría	12,2	3	3	-15,1	3,5
Polonia	44,3	1	1	-7,0	4,5
Eslovenia	23,6	2	2	-13,9	4,1
Bulgaria	-31,1	4	6	-33,8	0,6
Croacia	-5,0	3	4	-32,6	4,4
Macedonia	-12,7	5	6	-21,3	1,7
Rumania	-11,4	2	5	-20,6	1,2

Fuente: FMI y elaboración propia

Una vez superadas las turbulencias de los ajustes iniciales, se ha alcanzado una importante consolidación fiscal y macroeconómica que ha equilibrado la economía. Sin embargo, el cambio no ha estado exento de efectos indeseados y el deterioro de los sistemas de protección social que garantizaba el antiguo régimen, incluyendo el empleo de por vida en las empresas estatales, ha generado pobreza. La pobreza se expandió a gran escala en los noventa como consecuencia de la transformación estructural de la economía. La desaparición de las instituciones socialistas condujo a un deterioro de la asistencia sanitaria y educativa, de las infraestructuras, y de la gestión del agua, un recurso escaso en Mongolia.

La pobreza afecta ya a más del 36% de la población y tiene un doble perfil, rural y urbano. La situación se agrava con el desigual reparto de la riqueza generada por la nueva economía, y las disparidades de renta y regionales se agrandan. La crudeza de la pobreza rural ha generado un éxodo migratorio en busca de oportunidades en la próspera capital, Ulán Bator, que tiene su reflejo en la drástica caída del peso del sector primario en el PIB observada en los últimos tiempos. Sin embargo, la falta de las aptitudes demandadas por el pujante sector servicios impide la inserción de la población rural en las actividades productivas de la ciudad, generando desempleo y contribuyendo al deterioro de la calidad de vida de la población rural que no se integra en la vida urbana. Estudios disponibles señalan al desempleo como la principal causa de la pobreza en Mongolia.

### 1.3 Democratización acelerada y nueva diplomacia

#### A) La estructura del Estado

Las manifestaciones pro democracia de diciembre de 1989 minaron el monopolio del partido comunista, el MPRP, en el poder desde 1921. Una acelerada reforma constitucional permitió la celebración de los primeros comicios electorales multipartidistas en 1990, de los cuales nació el primer parlamento mongol, el Gran Khural. El reformado y reformista MPRP obtuvo el 85% de los escaños. Cuatro nuevos partidos y algunos independientes quedaron representados en el 15% restante. Una de las primeras tareas del recién estrenado Gran Khural fue la elección del primer presidente de la democracia, cargo que recayó en Punsalmaagiin Ochirbat, un antiguo miembro y militante del MPRP.

El paso siguiente fue la elaboración de una nueva constitución, aprobada en febrero de 1992 y que sigue vigente en la actualidad. El documento otorga el poder legislativo al parlamento, que es unicameral, cuyos miembros son elegidos cada cuatro años por vía directa. Es potestad del parlamento elegir al presidente por sufragio indirecto cada cuatro años. El presidente ostenta un cargo primordialmente diplomático y ceremonial, pero tiene poder de veto en materia legislativa, que no podrá ejercer, sin embargo, si las tres cuartas partes del parlamento se opone al veto. El sistema judicial es independiente y el tribunal constitucional supervisa la legalidad de las acciones legislativas y del ejecutivo.

Desde el punto de vista administrativo, Mongolia esta dividida en 21 provincias (*aimags*) y la capital, Ulán Bator. Los *aimags* se dividen en *sums* (departamentos),



y estos en *bags* (las estructuras más pequeñas de la administración local), cada uno con sus asambleas electas. Si bien los gobiernos locales tienen sus competencias definidas, el peso de la acción gubernamental recae en el Gobierno central, de modo que el modelo político es muy centralizado. Hay un aspecto que empaña las usualmente buenas relaciones centro-periferia, la distribución de las regalías y los beneficios de la actividad minera que se genera en los *aimags*, pero que se transfieren en su totalidad a las arcas del Gobierno central. Desde 2006, se debate la propuesta de asignar un determinado porcentaje de las regalías a los gobiernos locales, pero la medida está pendiente de aprobación parlamentaria.

Entre los grupos políticos surgidos de la democracia destaca, por su antigüedad, arraigo e importancia, el MPRP. Este partido, comunista de corte soviético desde su fundación en 1921, ha evolucionado desde 1990 hasta convertirse en un partido socialdemócrata. A pesar de la alternancia en el poder con el mayor partido de la oposición, el Partido Demócrata, el MPRP sigue siendo la fuerza política más fuerte del país y el que se ha mantenido más tiempo en el poder desde la instauración de la democracia. Con su adaptabilidad al cambio, el MPRP ha destacado como el gran impulsor de la reforma desde sus inicios. En los comicios de 1996 perdió, aunque por escaso margen, la mayoría parlamentaria y cedió el timón al menos experimentado Partido Demócrata, inaugurándose en Mongolia un periodo de inestabilidad política que conoció cuatro gobiernos en cuatro años. La inestabilidad llegó a su fin en las elecciones generales de 2000, cuando el MPRP retomó el poder por abrumadora mayoría con 72 de los 76 escaños, devolviendo la economía a la senda de la estabilización macroeconómica.

## **B) Relaciones exteriores**

Ideológicamente afín y leal aliado de la URSS, las relaciones exteriores de Mongolia habían estado confinadas al círculo soviético y, por tanto, en su vertiente más comercial, al COMECON. El fin de la Guerra Fría, la retirada de las tropas de la frontera sino soviética y la determinación del primer Gobierno democrático de integrar Mongolia en la economía mundial, dictaron el nuevo rumbo de la diplomacia mongola. Esta última se tornó pragmática y abandonó los vestigios ideológicos del pasado, a pesar de conservar simpatías con regímenes comunistas, como es el caso, por ejemplo, de Corea del Norte. El profundo resentimiento, tras un largo pasado de cruentas invasiones y agresiones bélicas mutuas, han cargado de hostilidad las relaciones con China.

En la actualidad, el país mantiene un acertado equilibrio diplomático entre sus dos poderosos vecinos –Rusia en el norte y China en el sur– y los nuevos socios comer-



ciales, la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y Corea del Sur, que son al mismo tiempo los principales donantes, junto con los organismos internacionales multilaterales. A pesar de la diversificación diplomática, Rusia y China siguen destacando por su importancia estratégica y comercial, con Rusia suministrando el grueso de las necesidades energéticas de Mongolia y China absorbiendo la mayor parte de las exportaciones mongolas, destacando, entre ellas, la compra de la totalidad del cobre producido.

En un intento por amortiguar la inevitable influencia de sus vecinos, el Gobierno ha buscado vías para expandir sus vínculos regionales, estrategia que ha resultado fructífera en el acercamiento a su principal donante, Japón, el cual, además de su generosa ayuda para el desarrollo, tiene crecientes intereses en los prometedores yacimientos de cobre del país. Es destacable también el estrechamiento de los lazos con Estados Unidos en los últimos años. Mongolia ha enviado tropas de mantenimiento de la paz a Afganistán y a Iraq, gesto que ha sido recompensado por la Administración de Bush con un incremento de la ayuda al desarrollo y con la primera visita de un presidente norteamericano a territorio mongol.

## **2. La Mongolia actual. Política, economía y desarrollo**

### **2.1 Un panorama político marcado por la inestabilidad**

La aplastante victoria del MPRP en las elecciones de 2000 inauguró en Mongolia el periodo de mayor estabilidad política en el país desde 1990. La calma parlamentaria y la mayoría absoluta permitieron al Gobierno restaurar el equilibrio macroeconómico y lanzar una nueva fase de medidas reformistas una vez superados los efectos secundarios de la liberalización de choque emprendida en 1990.

Sin embargo, los faccionalismos en el seno del partido, la aprobación de controvertidas leyes sobre minería y la percepción de una corrupción excesiva en el partido gobernante por parte de la opinión pública dio un vuelco a los resultados electorales de 2004. La oposición supo aprovechar la debilidad del MPRP y el Partido Democrático, aunando fuerzas con pequeños grupos parlamentarios, acudió a los comicios con una atractiva plataforma, la Coalición Democrática de la Madre Patria (MDC). La MDC obtuvo 34 escaños y arrebató la mayoría al MPRP, que tuvo que asimilar el amargo descenso de 72 a 36 escaños. La Constitución dictamina que cualquier partido o coalición puede gobernar con mayoría simple (39 escaños). Dado que ningún contendiente contaba con los votos suficientes, el MPRP y la MDC se vieron forzados a gobernar conjuntamente, agrupados en la Gran Coalición (GC). Las negociaciones para la definición de la GC fueron largas y tensas. Se acordó una alternancia en el liderato con un turno para cada partido y la GC arrancó bajo la batuta de un primer ministro del Partido Democrático que daría el relevo al MPRP al cabo de dos años.

La inviabilidad de la GC fue patente desde un primer momento y nació con una muerte anunciada que se consumaría tres meses más tarde, en enero de 2006, precipitando el colapso del ejecutivo y la disolución del gabinete, incluyendo la deposición del primer ministro. Ante el vacío de poder, el MPRP, la fuerza más votada aunque carente de la mayoría necesaria para gobernar, tomó la iniciativa para la formación de un gobierno de unidad nacional con el apoyo de los mismos pequeños partidos que unos meses antes habían aunado fuerzas con su eterno rival, el Partido Demócrata.

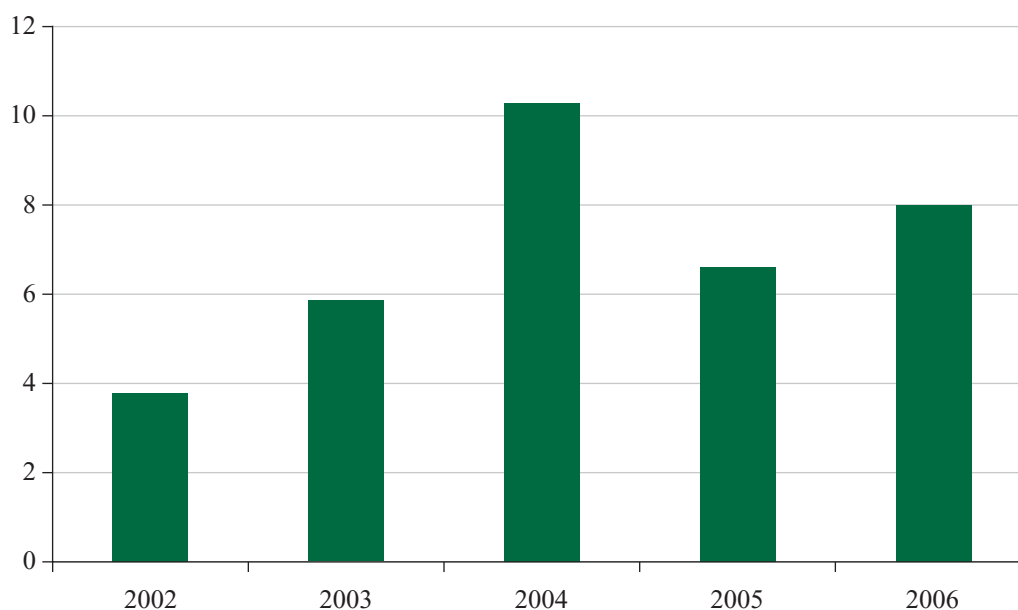
Desde entonces, el nuevo ejecutivo, dirigido por el antiguo alcalde de Ulán Bator y presidente del MPRP, lucha por mantenerse en el poder sorteando las presiones ejercidas por las facciones de su propio partido y las crecientes manifestaciones de descontento popular. La popularidad del primero ministro, Miyegombyn Enkhbold, un nombre asociado con frecuencia a operaciones especulativas y de corrupción, es baja en el entorno de su partido y en el Parlamento y tampoco goza del apoyo de la ciudadanía. Los primeros meses de su mandato se vieron salpicados por campañas antigubernamentales y manifestaciones populares que aireaban su descontento con la creciente corrupción y las generosas concesiones del Gobierno a compañías extranjeras para la explotación de la riqueza mineral. Sobre este último aspecto, el Parlamento aprobó en 2006, a pesar de la oposición del gabinete y del primer ministro, una controvertida ley para el tratamiento fiscal de la explotación minera que se detallará más adelante.

La hostilidad política y la activa oposición del Partido Demócrata alcanzaron su punto álgido en octubre de 2006, cuando la coalición gobernante tuvo que someterse a una moción de censura en el Parlamento que sorteó con éxito, aunque forzó la dimisión de dos ministros polémicos. Se espera que la frágil coalición liderada por el MPRP resista en el poder hasta las próximas elecciones de 2008, y no por su popularidad, sino por la falta de rivales, pues el partido de la oposición ha quedado fraccionado por las luchas intestinas que surgieron tras la ruptura de la GC.

## **2.2 Bonanza económica. La importancia del cobre y el oro**

Buena parte del dinamismo de la actividad económica de los últimos años (Gráfico 1) queda explicado por las alzas del precio de los minerales en los mercados internacionales, el incremento de la producción de oro, la afluencia de inversión directa extranjera al sector minero, las crecientes remesas de emigrantes y el rápido desarrollo del sector servicios. Lejos queda ya, por tanto, el impacto de la grave crisis de 2000-2002,

Gráfico 1. Evolución del producto interior bruto, 2002-2006 (%)



Fuente: Banco Asiático de Desarrollo

en la que tras dos inviernos consecutivos de frío extremo perecieron más de 11 millones de animales, el único medio de subsistencia de miles de familias. El mayor dinamismo económico ha incrementado la renta per cápita, y ello tiene su reflejo en los mayores niveles de consumo, ahorro e inversión que impulsan la demanda agregada de la economía.

Desde el punto de vista sectorial, la actividad agraria, cuya participación en el PIB ha descendido hasta el 18%, se ha visto impulsada por la boyante ganadería, a pesar del bajo rendimiento de las cosechas, que sometidas a la inclemencia meteorológica no prosperan en la árida estepa. Sin menoscabo de su menor peso económico, el sector primario sigue siendo vital para la economía ya que genera, a través de la producción de carne y lana de cachemira, un 12% de las exportaciones, además de ser el medio de subsistencia de aproximadamente la mitad de la población total de Mongolia, siendo la ganadería el único recurso de la población nómada.

El sector secundario lucha por contrarrestar las pérdidas del segmento textil, tras el fin del Acuerdo Multifibras de 2005, con los beneficios del auge inmobiliario y la minería. Esta última está concentrada en la explotación de oro y cobre y supone el

40% de las exportaciones totales y la mitad de la producción industrial del país. Sin embargo, conviene aclarar que la mayor parte del crecimiento registrado en la explotación mineral de los últimos años refleja solamente incrementos de valor debido a los precios crecientes, que en la práctica enmascaran caídas en la producción de cobre. El caso del oro es diferente, puesto que al incremento de su precio en los mercados internacionales se le suman los excedentes productivos resultantes de la apertura de una nueva mina hace tres años, aunque su importancia no es equiparable al cobre, que genera la mayor parte de los ingresos presupuestarios y de las reservas internacionales en divisas. Las estimaciones sobre el potencial de los recientemente descubiertos y prometedores yacimientos de cobre en Oyu Tolgoi indican que estos generarán importantes beneficios y miles de empleos. No obstante, la ubicación del masivo yacimiento, en pleno desierto de Gobi, presenta importantes y costosos retos en materia de infraestructuras, incluyendo la necesidad de garantizar el suministro de agua en el desierto.

Por último, el comercio a grande y pequeña escala, el transporte, los servicios financieros y las telecomunicaciones son los factores detrás del rápido crecimiento del sector terciario, que genera además nuevas oportunidades laborales. El turismo es una categoría de creciente importancia que contribuye en la actualidad al 10% del PIB, aunque la posibilidad de expandir el sector es limitada, dada la naturaleza del turismo en Mongolia, que se encuadra en el marco del turismo de aventura.

Los abundantes recursos que están generando los elevados precios del cobre han revertido el signo del saldo presupuestario. Las cuentas del Estado tienen por primera vez superávit (Gráfico 2). Con una recaudación cercana al 40%, Mongolia es una excepción entre las economías en desarrollo y ostenta una tasa de ingresos más propia de un país de renta alta. Parte de los beneficios se han transferido al desarrollo de políticas sociales y al incremento de los bajísimos salarios de los empleados del Estado. Con el fin de reforzar la posición fiscal, el Gobierno ha acometido una profunda reforma fiscal, efectiva desde 2007, que ha racionalizado el sistema impositivo. Asimismo, con los excedentes generados por la bonanza de los minerales se ha creado un fondo de estabilización para paliar futuros reveses presupuestarios. La reforma del tratamiento fiscal de la minería y de las concesiones a empresas extranjeras ha levantado una gran polémica. El establecimiento de un impuesto especial del 68% sobre el beneficio de la explotación del oro y del cobre en 2006 no ha sido bienvenido por los inversores internacionales.

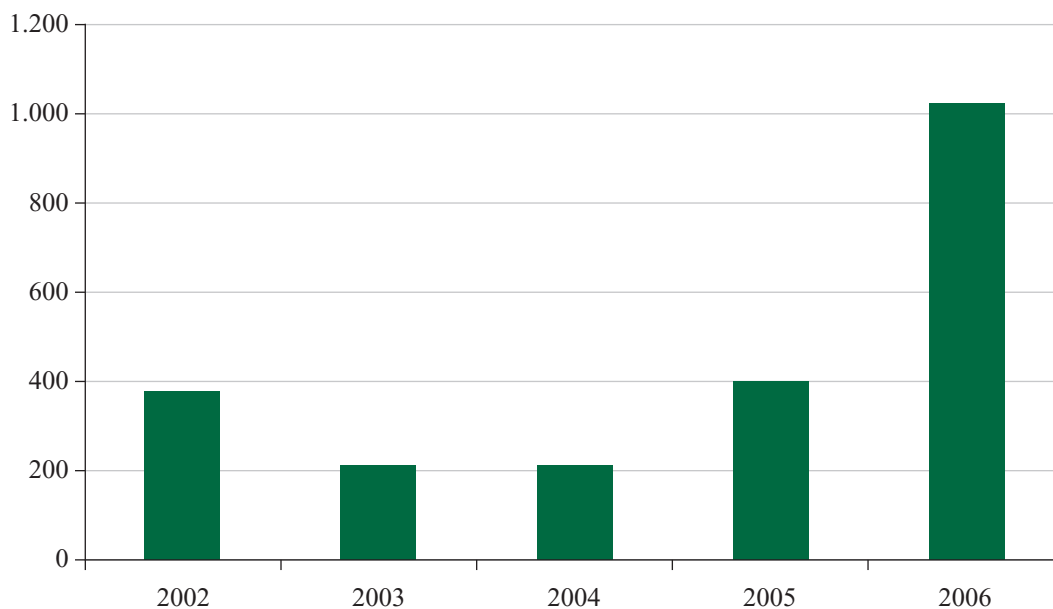
En materia monetaria, la Ley de Independencia del Banco Central garantiza su pleno control sobre la estabilidad de precios. Con la excepción de algunos repuntes infla-

**Gráfico 2. Saldo presupuestario, 2002-2006 (% PIB)**



Fuente: Banco Asiático de Desarrollo

**Gráfico 3. Reservas internacionales en divisas, 2002-2006 (millones de dólares)**

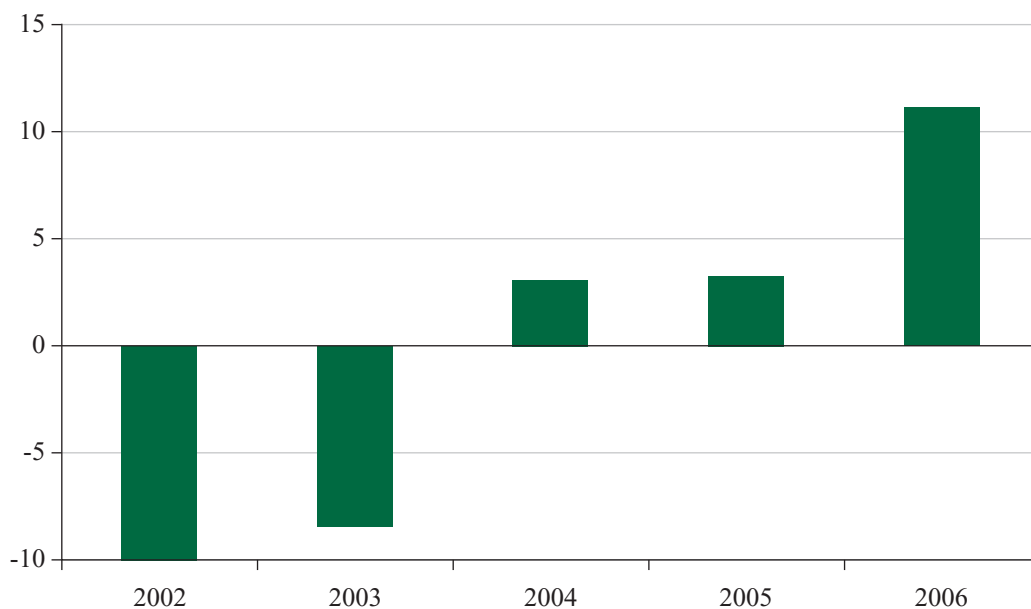


Fuente: Banco Asiático de Desarrollo

cionistas, asociados a la aceleración de la actividad económica, los precios permanecen controlados. La reforma financiera emprendida desde los inicios de la transición ha resultado efectiva, y hoy en día existe un buen nivel de intermediación en el sector bancario, que presenta unas cuentas saneadas tras la reestructuración y privatización acometida. Las medias de previsión y riesgo se han endurecido y los requerimientos mínimos de reservas y capitales se han incrementado. El Banco Central gestiona con éxito el tipo de cambio, que se mantiene estable, y los beneficios extraordinarios de la explotación minera han impulsado el nivel de reservas internacionales, mitigando así el riesgo cambiario (Gráfico 3).

Los elevados precios de los metales han contribuido también a mejorar las cuentas exteriores de la economía (Gráfico 4). Tradicionalmente deficitarias, debido al mayor peso de las importaciones, en la actualidad se saldan en positivo debido a los cuantiosos ingresos extraordinarios derivados de los elevados precios del cobre y del oro. China es el primer socio comercial de Mongolia y absorbe las tres cuartas partes del total de su comercio. Rusia, lejos de su primacía comercial del pasado, adquiere un magro crecimiento del 1,7% de las ventas mongolas, aunque es el principal suministrador de petróleo (el 35% de las importaciones totales) y electricidad.

Gráfico 4. Saldo de la balanza por cuenta corriente, 2002-2006 (% PIB)



Fuente: Banco Asiático de Desarrollo

Muy dependiente de la ayuda exterior por su falta de recursos, la economía mongola necesita endeudarse para financiar su desarrollo. Tras años de dificultades, el nivel de deuda externa pública se ha estabilizado en niveles moderados (el 50% del PIB), con un servicio bajo que no genera tensiones fiscales.



### **3. Geografía y mercado. Retos y oportunidades para el inversor extranjero**

#### **3.1 El peso de las restricciones estructurales en el potencial de crecimiento**

Si bien es innegable el notable progreso que ha experimentado la economía en los últimos años, el potencial de desarrollo en Mongolia está mermado por el peso de las restricciones estructurales de la economía que se detallan a continuación.

##### **A) Restricciones geográficas y vulnerabilidad económica**

El crecimiento económico está constreñido por el aislamiento del país y su topografía. La fragilidad de su estructura económica y su vulnerabilidad a factores externos agudizan el problema. La producción mineral y la cachemira y sus derivados constituyen cerca del 80% de las exportaciones totales. Esta estrecha base exportadora acentúa la fragilidad de la economía y limita su potencial de crecimiento. Hay que tener en cuenta, además, que el principal activo de la economía, el cobre, está subyugado a los vaivenes de los precios del mineral en los mercados internacionales. Esta dependencia queda patente en el ciclo económico de Mongolia, que muestra cómo el PIB fluctúa en paralelo al precio del metal.

##### **B) Fuentes del crecimiento limitadas**

Tal y como se ha detallado con anterioridad, las fuentes del crecimiento en Mongolia no están diversificadas y la economía depende en buena medida de la ganadería

extensiva y la minería. La aceleración de la actividad productiva requiere, por tanto, la intensificación de la extracción mineral y ganadera, con el consiguiente deterioro medioambiental que ello implica. En la actualidad, el impacto de la extracción minera ha contaminado la mayoría de los ríos y el pastoreo masivo degrada la tierra, mientras que la desertificación progresa. Ésta genera, entre otros efectos secundarios, frecuentes tormentas de arena, cuyos efectos trasvasan las fronteras y afectan a países como China, Japón y Corea del Sur. Si bien el reciente desarrollo del sector terciario y el florecimiento del turismo diversifican el estrecho abanico productivo de la economía, es necesario seguir ampliando la base generadora de renta, difícil tarea dadas las características de la economía.

### **C) Pobreza y desigualdad de renta**

Las mayores tasas de crecimiento económico no han contribuido a reducir la pobreza. Todavía hoy más del 36% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza. La naturaleza no inclusiva del crecimiento –el sector minero concentra los beneficios en los bolsillos de una minoría– y el elevado desempleo son las principales causas explicativas de la pobreza. Todo ello repercute, además, en el ensanchamiento de las desigualdades de renta y las que existen entre las distintas regiones, como manifiesta el empeoramiento del índice de Gini, desde 0,31 en 1995 hasta el actual y preocupante 0,44. La acusada desigualdad tiene una dimensión adicional desde la perspectiva de las prestaciones sociales. La reforma ha desmantelado el sistema de cobertura social del antiguo socialismo, y tras el desmantelamiento de los subsidios y de las ayudas estatales los segmentos más vulnerables de la población, tanto rural como urbana, carecen con frecuencia de acceso a los servicios básicos. La agudización de la pobreza en zonas rurales, la disparidad de la renta y el deseo de un mejor nivel de vida son las causas del masivo éxodo de más del 20% de la población a Ulán Bator, donde la falta de oportunidades ha degenerado en la urbanización de la pobreza.

### **D) Competitividad y sector privado**

La competitividad de la economía está lastrada por los elevados costes de transporte, la insuficiente infraestructura, los bajos niveles de ahorro y el difícil acceso a los recursos financieros. Aunque el sector privado domina hoy en día la mayor parte de la economía, padece desequilibrios que demandan reformas estructurales profundas: la tecnología es obsoleta; el capital humano insuficiente; la cultura corporativa deficiente; y los estándares internacionales en materia de contabilidad, análisis financiero y auditoría pobres. Si bien se han creado todas las instituciones necesarias para regular el funcionamiento de una economía de mercado, así como se ha diseñado el acervo legal necesario para el ejercicio de la actividad privada, existe un lapso impor-

tante entre la aprobación de las leyes y su operatividad y puesta en práctica. El sector financiero, piedra angular en el despegue del sector privado, ha mejorado sustancialmente desde 2000, pero los tipos de interés son prohibitivos y el plazo de los préstamos corto. Esta circunstancia restringe el acceso al sector financiero y concentra su actividad en los grandes clientes, en detrimento del pequeño inversor, y muy en particular, del desarrollo y proliferación de las pymes, claves en la creación de empleo.

### **E) Dependencia financiera**

Con más de 2.500 millones de dólares recibidos desde 1991 y una población de dos millones y medio de habitantes, Mongolia es uno de los países que más ayuda al desarrollo recibe per cápita. La ayuda soviética de antaño, estimada en un 30% del PIB, fue un punto de apoyo clave en el desarrollo de la economía que se terminó con el colapso de la URSS. El relevo fue tomado, no obstante, por los principales donantes internacionales bilaterales y multilaterales, que juntos suplieron, y todavía suplen, la pérdida de la ayuda soviética. Mongolia ha recibido más de 2.500 millones de dólares en concepto de ayuda al desarrollo y erradicación de la pobreza en los últimos 15 años, un monto cuyo impacto limitado ha suscitado un debate en la comunidad donante sobre la efectividad de la ayuda. Aunque de impacto limitado en el alivio de la pobreza, los generosos flujos de ayuda han compensado el bajo nivel de ahorro y la casi nula inversión directa extranjera, financiando al mismo tiempo el déficit fiscal del pasado. Esta práctica no está exenta de efectos nocivos, ya que el fácil acceso a la ayuda ha generado excesiva confianza en los sucesivos gobiernos. Como resultado, han retardado el necesario ajuste interno de los desequilibrios económicos e incrementado la dependencia exterior —el nivel de endeudamiento de la economía superó el 100% del PIB en 2003, aunque en la actualidad se ha reducido hasta el 50% del PIB al diluirse el valor de la deuda en un PIB creciente—.

## **3.2 El marco inversor**

La presencia de inversión directa extranjera en Mongolia es relativamente reciente y es a partir de 2003 cuando los flujos inversores, hasta entonces raquíticos, superan por primera vez los cien millones de dólares. El progresivo interés de los inversores se explica por la mejoría experimentada en la economía en materia de política comercial e inversora, el saneamiento del sector financiero, la mayor estabilidad socioeconómica y política, y el atractivo creciente de sus recursos mineros. Mongolia es una economía de mercado abierta —la práctica totalidad de las antiguas empresas y bancos estatales han sido privatizados—, que ofrece facilidades al inversor extranjero. No existen

barreras significativas de entrada y salida, la ley de inversión extranjera cumple con los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y, en concreto, la ley de minería está considerada una de las más liberales del mundo. El capital extranjero es bienvenido en todos los sectores sin restricción alguna y sin límite en la cantidad invertida. Desde 1993 está en vigor la ley de competencia, que prohíbe los monopolios, la manipulación de precios o cualquier otra práctica desleal, cuyo ámbito de regulación se extiende no sólo al sector privado, sino también a los gobiernos centrales y locales.

En materia burocrática, el número de licencias y permisos requeridos se ha reducido considerablemente en los últimos años. La puesta en marcha de un negocio en Mongolia requiere ocho procedimientos y 20 días, con un coste por debajo de la media de la OCDE sin que se detecten obstáculos destacables. Los derechos de propiedad están bien definidos y legalmente protegidos, el registro de la propiedad es sencillo y no hay obstáculos a la repatriación de beneficios. En lo que se refiere al mercado laboral, la ley del trabajo garantiza la flexibilidad en la contratación y el despido en el sector privado. En suma, la legislación es favorable, pero el inversor extranjero tropezará con los problemas derivados de las restricciones estructurales de la economía, es decir, la escasez de mano de obra cualificada, el aislamiento y un deficiente estado de las infraestructuras y del suministro de electricidad y agua.

Debido a su economía pequeña, aunque geográficamente dispersa, Mongolia presenta un mercado fragmentado que determina la reducida escala de su incipiente tejido empresarial. No obstante, como en todo país en desarrollo, las oportunidades son múltiples en distintos sectores, que abarcan desde la modernización de las infraestructuras, la minería y el suministro energético hasta distintos proyectos de desarrollo urbano, turismo y asistencia técnica en política educativa, sanitaria y medioambiental. En lo relativo a la minería, como principal receptor de inversión directa extranjera se han producido cambios en materia impositiva. A mediados de 2006, el Parlamento aprobó la controvertida ley de beneficios extraordinarios de los minerales, que introduce en el proceso de explotación del cobre y del oro un impuesto extraordinario sobre el beneficio del 68% cuando su precio rebasa los 2.600 dólares por tonelada y 500 dólares por onza, respectivamente. La ley responde a las protestas populares en contra de la excesiva participación de las empresas extranjeras en la minería nacional. En este contexto, cabe mencionar que se ha aprobado la participación del Gobierno hasta en un 50% de los proyectos mineros foráneos si se considera necesario por razones de interés nacional o social.

## **4. Presencia española en Mongolia. Áreas de interés**

### **4.1 Interés comercial para los inversores españoles**

A lo largo del presente informe se han puesto de manifiesto las peculiaridades de la economía mongola y sus limitaciones más destacables. De la exposición y análisis de los hechos se desprende que los elementos puramente geográficos y climáticos constituyen uno de los principales obstáculos al desarrollo de Mongolia, y que su primitiva base productiva y exportadora revierte en una acusada vulnerabilidad al impacto de factores externos adversos. Encontramos un ejemplo ilustrativo en el hecho de que, debido a las bajísimas temperaturas del invierno, tanto la construcción, incluyendo las carreteras, como la minería son actividades estacionales restringidas a los meses menos fríos del año.

Mongolia, a pesar de disponer de un marco regulador inversor favorable, presenta un entorno complejo para el inversor extranjero debido a su aislamiento en el corazón de Asia central, con la dificultad que ello implica en el acceso a las redes de transporte internacional. Por ejemplo, el puerto comercial más cercano se encuentra en China, en Tianjin, a más de 2.500 kilómetros de distancia, circunstancia que multiplica los costes financieros y temporales de cualquier unidad productiva. Por otra parte, la reducida población y su componente nómada, el bajo nivel de renta, las deficientes infraestructuras y la competencia creciente regional de Rusia y China son factores que deprimen el modesto atractivo de Mongolia como mercado. Estos obstáculos, la mayoría de los cuales escapan al control del Gobierno, se magnifican con el impacto de las debilidades estructurales de la economía que ya se han detallado.

Sin embargo, no todo son inconvenientes. Entre los alicientes que presenta Mongolia hay que considerar su proximidad e integración con los grandes mercados chino y ruso, así como su potencial manufacturero. Sin menoscabo de sus posibilidades, el desarrollo de la industria ligera requiere un esfuerzo inicial por parte del Gobierno que conduzca a la mejora del clima inversor, a la provisión de servicios operativos de mejor calidad y a la potenciación de aquellos sectores en los que Mongolia presenta ventajas compartidas. Un elemento clave en la estrategia industrial del país subyace en la imperiosa necesidad de incrementar el valor añadido del producto. Es el caso, por ejemplo, de la cachemira y del cobre. Mongolia exporta ambos productos en calidad de materias primas sin procesar. Son los países compradores los que extraen el valor añadido del procesado del cobre y de la cachemira. No sería ni complicado ni costoso procesar la lana en Mongolia y vender el producto terminado directamente a los mercados internacionales, en vez de regalar dicho valor añadido a China. El caso del cobre es más complejo, puesto que distintas cuestiones de escala desaconsejan la puesta en marcha de una fundición en Mongolia, siendo aparentemente más recomendable su exportación en crudo para su posterior procesado. A este respecto, las prometedoras perspectivas de los masivos yacimientos descubiertos en el sur del desierto de Gobi, aún por explotar, podrían rentabilizar la puesta en marcha de una fundición y conservar de este modo la totalidad de la riqueza generada en el país.

Por otro lado, existen sectores relevantes, tales como el turismo, los cultivos orgánicos, la agroindustria cárnica y láctea, la manufactura ligera, las plantas de ensamblaje, las energías alternativas y los servicios financieros, entre otros, cuyo desarrollo es posible a pesar de las desventajas naturales que presentan para la economía. En algunos de ellos, como, por ejemplo, la industria agroalimentaria, el turismo y el desarrollo de energía solar y eólica, surge la oportunidad para el inversor español, que cuenta en su gran mayoría con sobrada experiencia. Sobre este último aspecto, es destacable que el viento en Mongolia es intenso durante casi todo el año, y el país registra, a pesar del intenso frío, uno de los mayores índices de número de días soleados al año en todo el mundo.

La presencia española en Mongolia ha sido y es modesta. Dada la abundante ayuda al desarrollo que los donantes internacionales han canalizado al sector de infraestructuras, han surgido oportunidades para las empresas españolas, que han tratado de rentabilizar a través de la obtención de contratos para proyectos del Banco Asiático de Desarrollo y del Banco Mundial. Un obstáculo común con el que tropiezan las empresas españolas es el círculo vicioso que genera su falta de experiencia en la región. Los procesos de evaluación que conlleva la adjudicación de dichos proyectos exigen experiencia previa en el país o, al menos, en la región. La falta de dicha ex-

perencia descalifica a las empresas españolas. Esta descalificación impide la acumulación de experiencia, cerrando así el círculo infranqueable. Es frecuente encontrar empresas españolas que, estando altamente cualificadas y contando con un destacado historial de proyectos similares en países latinoamericanos, no ganan los proyectos. Ello obedece a la mencionada falta de experiencia, elemento que se considera de vital importancia, dada la dificultad técnica que impone lo extremo del territorio y su climatología.

#### **4.2 Interés geoestratégico para la Administración española**

Carente de acceso al mar y alejada de las rutas internacionales, Mongolia hace de la armonía con sus poderosos vecinos la piedra angular de su política exterior. Con Rusia suministrando la totalidad del petróleo y buena parte de la electricidad que necesita Mongolia, y China absorbiendo casi las tres cuartas partes de sus exportaciones totales, son pocas las opciones que le quedan al Gobierno mongol. No obstante, y dado su carácter aperturista, Mongolia se ha esforzado por salir de su natural aislamiento y establecer vínculos diplomáticos y comerciales con un buen número de países, participando activamente en foros, organismos e instituciones internacionales.

País de talante no conflictivo, carece de enfrentamientos diplomáticos, con la excepción de las inevitablemente complejas relaciones con Corea del Norte, que tiene embajada en Ulán Bator. Este bajo nivel de conflictividad y el entusiasmo de las autoridades por explorar nuevos horizontes en la arena internacional no son, sin embargo, atractivos suficientes para hacer de las relaciones con Mongolia una prioridad. Ello obedece, principalmente, a su casi nulo valor geoestratégico para aquellos países que no mantengan una relación comercial e inversora intensa –Mongolia, a través de la carretera troncal norte-sur, es uno de los pocos pasos por tierra entre Rusia y China–, o sean receptores de flujos migratorios. A este respecto, cabe destacar el número creciente de emigrantes mongoles en Corea del Sur, China y Japón, cuyas remesas ascienden al 10% del PIB. En definitiva, solamente en aquellos casos en los que la interacción bilateral genera una actividad consular significativa es necesaria una mayor presencia en el país.

A la hora de valorar las ventajas geoestratégicas que Mongolia podría reportar a España, resulta ilustrativo el ejercicio de contemplar a Mongolia como una isla en Asia central. Las diferencias con los países de la región son innumerables y abarcan desde el ámbito étnico y religioso hasta la pobreza de sus recursos naturales.



Remota y ajena a la proliferación de los impresionantes gaseoductos y oleoductos de la región, y carente de peso específico político y comercial en Asia central, el país no ofrece ventajas que pudieran justificar una mayor presencia de la Administración española en el país. Por ello, la actual decisión de gestionar los vínculos diplomáticos a través de la embajada de España en Pekín resulta muy apropiada, dada la realidad de Mongolia y el escaso nivel de oportunidades que ofrece al inversor español.

Desde una perspectiva geoestratégica a largo plazo, dada la baja conflictividad del país, podría sopesarse la utilidad de Mongolia como plataforma para una mayor proyección española en la región de Asia central en su conjunto, si consideramos la importancia creciente que está adquiriendo la región en los últimos años. Desde este punto de vista, Mongolia no se configura como una opción interesante, puesto que no comparte fronteras con ningún país de Asia central y la precariedad de sus infraestructuras no facilita el transporte regional ni terrestre ni aéreo. De existir tal interés en la Administración española, sería más acertado canalizar el esfuerzo y los recursos a países como Kazajistán o Azerbaiyán, que, por su mayor peso, importancia energética, cercanía, desarrollo y nivel de renta, albergan más y mejores oportunidades.

### 4.3 Recomendaciones

Una vez expuestos y analizados los elementos políticos, económicos y geoestratégicos más relevantes, sólo resta concluir con tres recomendaciones relativas al interés comercial y estratégico de Mongolia para los inversores españoles y para la Administración del Estado. Dada la magnitud de las restricciones estructurales que presenta la economía y el reto que dichas restricciones suponen para el establecimiento de relaciones comerciales e inversoras fluidas, se recomienda dirigir los esfuerzos a aquellos sectores que, una vez identificados por su potencial, ofrezcan una mayor ventaja comparativa a las empresas españolas por su acreditada experiencia. Se destacan así el sector agroalimentario, el turismo y el desarrollo de energías alternativas, tales como la energía solar y la eólica.

Teniendo en cuenta el limitado interés geoestratégico, comercial e inversor que Mongolia ofrece a la Administración española, no se considera necesaria la apertura de dependencias consulares o embajada en Ulán Bator. El actual esquema operativo bajo el cual la embajada de España en Pekín tramita y gestiona las relaciones diplomáticas con Mongolia es adecuado.



## ¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado

De existir un interés en la Administración española por reforzar su presencia en Asia central, Mongolia no presenta ventajas estratégicas debido a su peso marginal en la región, tanto en lo político como en lo económico. En dicho caso, países más prominentes, como, por ejemplo, Kazajistán y Azerbaiyán, ofrecerían una plataforma regional estratégicamente más interesante.

# Índice de Tablas y Gráficos

## Tablas

Tabla 1. Evolución del PIB en las economías en transición, 1990-2001 .....	14
--	----

## Gráficos

Gráfico 1. Evolución del producto interior bruto, 2002-2006 (%) .....	20
---	----

Gráfico 2. Saldo presupuestario, 2002-2006 (% PIB) .....	22
--	----

Gráfico 3. Reservas internacionales en divisas, 2002-2006 (millones de dólares) .....	22
--	----

Gráfico 4. Saldo de la balanza por cuenta corriente, 2002-2006 (% PIB) .....	23
--	----

# Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.

