

Gobierno, regionalismo y recursos estratégicos en las repúblicas de Asia Central

Nora Sainz, profesora titular de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona

Roger Serra, profesor de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona

Lluc López i Vidal, profesor de Ciencia Política de la Universitat Pompeu Fabra y profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Oberta de Catalunya

Anahita Nasirosadat, doctoranda en Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona. Departamento de Programación de Casa Asia

Laura Vea, investigadora del Institut d'Estudis Internacionals i Interculturals, Universitat Autònoma de Barcelona

17 de diciembre de 2008

EL PRESENTE DOCUMENTO RECOGE LA VERSIÓN REVISADA Y ACTUALIZADA DE CINCO BREVES PONENCIAS PRESENTADAS EN EL CURSO DE VERANO “EURASIA EMERGENTE: ¿UN NUEVO ‘GRAN JUEGO’ EN TORNO A ASIA CENTRAL?”, QUE SE CELEBRÓ EN BARCELONA LOS DÍAS 9 Y 10 DE JULIO DE 2007. EL CURSO FUE ORGANIZADO POR EL CONSORCIO UNIVERSIDAD INTERNACIONAL MENÉNDEZ PELAYO EN BARCELONA – RENTRE ERNEST LLUCH Y FUE DIRIGIDO POR SEÁN GOLDEN (DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES E INTERCULTURALES, UAB, Y DEL PROGRAMA ASIA DE LA FUNDACIÓN CIDOB), A LA VEZ QUE CONTÓ CON EL APOYO DE LA FUNDACIÓN CIDOB, CASA ASIA Y EL CENTRE FOR THE STUDY OF TRANSITION AND DEVELOPMENT (INSTITUTE OF SOCIAL STUDIES, LA HAYA).

RELACIÓN DE ARTÍCULOS

LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE) Y ASIA CENTRAL: LA GESTIÓN DE LA AGENDA DE LA “NUEVA RUTA DE LA SEDA”

NORA SAINZ GSELL

LA COOPERACIÓN EN EL ESPACIO POS-SOVIÉTICO. ¿HACIA UN REGIONALISMO VIRTUAL?

LLUC LÓPEZ I VIDAL

EL PANORAMA INSTITUCIONAL EN ASIA CENTRAL: UNA APROXIMACIÓN A LOS SISTEMAS POLÍTICOS DE LA REGIÓN

ROGER SERRA

ASIA CENTRAL: UNA MIRADA AL PANORAMA ENERGÉTICO DE LA REGIÓN

ANAHITA NASIROSSADAT

ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN ASIA CENTRAL

LAURA VEA

LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE) Y ASIA CENTRAL: LA GESTIÓN DE LA AGENDA DE LA “NUEVA RUTA DE LA SEDA”¹

Nora Sainz Gsell, profesora titular de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona

Actualizado el 17 de diciembre de 2008

En el ámbito de la posguerra fría, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) presenta, dentro del marco de las organizaciones internacionales, ciertas particularidades: es la única estructura paneuropea que agrupa a 56 estados (de Vancouver a Vladivostok) en pie de igualdad, circunstancia que le otorga una alta capacidad legitimadora con respecto a las decisiones que se adopten en su seno, además de ser el único espacio europeo en el que están presentes Estados Unidos y la Federación Rusa. En la OSCE existen principios consensuados, con un alto valor normativo, que rigen las relaciones entre los estados participantes, al mismo tiempo que constituye el único foro de diálogo y de cooperación con una agenda multidimensional, basada en un concepto global, indivisible y cooperativo de seguridad. Este concepto era utilizado por la organización ya en el ámbito de la bipolaridad y sirve en la actualidad, a la luz de las transformaciones del sistema internacional, para abordar las cuestiones de seguridad, trascendiendo la tradicional perspectiva militar de estudio mediante la incorporación de nuevas dimensiones de análisis (derechos humanos, democracia, gobernanza, medio ambiente, desarrollo, etc.) en las cuestiones internacionales, específicamente, aquellas relacionadas con las amenazas a la seguridad.

En la posguerra fría ha existido una estrecha vinculación entre la antigua Unión Soviética y la OSCE, un proceso de interacción recíproco entre el área generadora de inseguridades (conflictos latentes y declarados) y la organización productora de instrumentos para prevenir y gestionar esas inseguridades. Asia Central, junto al Cáucaso, han sido dos de las áreas con una importancia creciente en la agenda de la organización, de las que destaca la primera, ya que esta región ha recuperado su histórico valor estratégico, además del geopolítico-económico, en las relaciones internacionales (por ser el centro de Eurasia, por su vinculación con diferentes civilizaciones -rusa, china, iraní, india- y regiones -Oriente Medio, Cáucaso, Asia Meridional-; así como por su vecindad con Afganistán, por sus recursos energéticos; por la presencia del crimen organizado, etc.) como núcleo de la actualmente denominada “nueva ruta de la seda” (la ruta del petróleo, del gas, de la droga...). Se podría afirmar que las repúblicas centroasiáticas ex soviéticas -Kazajistán, Kirguizistán, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán-, en paralelo a los mecanismos de cooperación establecidos por la organización con otros estados asiáticos (Japón, Corea, Tailandia, Afganistán y Mongolia son Asociados para la Cooperación), han dotado a este foro paneuropeo de una verdadera dimensión asiática, que lleva a hablar de una “asiatización” de la OSCE.

De manera general, se pueden apuntar tres grandes motivos por los que se decide aceptar la entrada de los estados centroasiáticos en 1992: la voluntad de los países occidentales de

¹ El tema ha sido analizado en SAINZ GSELL, Nora (2008) “La OSCE en Eurasia, retos y desafíos de la presidencia española”. En GONZÁLEZ, Alex y CLAUDÍN, Carmen. *Asia Central y la seguridad energética global*. Barcelona: Fundación CIDOB. P. 223-252.



“controlar” la desintegración soviética; porque su membresía es una forma de vincular Asia Central con Europa y mantenerla “alejada” del “peligro del fundamentalismo islámico”; y como un medio de extender principios y valores (democracia, derechos humanos, etc.), ya que la idea de partida es que el espacio OSCE funcione como “espacio pedagógico” entre los países recientemente incorporados. El marco de la organización será durante un período extenso de tiempo el único foro de carácter paneuropeo, en el que las repúblicas, con escasa experiencia diplomática multilateral, participen, a la vez que les sirve, de manera oficiosa, como marco de debate a las cinco en solitario.

De las instituciones de la OSCE, ha sido la del Presidente en Ejercicio (PEE) la más dinámica respecto a la región, fundamentalmente en los esfuerzos para la “homologación” de los nuevos estados participantes de Asia Central con el resto de participantes OSCE. La figura del PEE fue creada en la reunión de Helsinki en 1992, y se encarga, en nombre del Consejo Ministerial y del Consejo Superior, de la coordinación y de facilitar asesoramiento a las instituciones de la OSCE respecto de las decisiones que se adopten en su seno. En el desempeño de estas tareas es apoyado por los presidentes anterior y posterior del Consejo Ministerial, que actúan conjuntamente como una Troika (en la actualidad formada por España, Finlandia y Grecia, a partir de 2009 se incorporará Kazajstán, estado que ejercerá la PEE en 2010); por los grupos de gestión *ad hoc* en el campo de la alerta temprana y de la prevención y gestión de conflictos, y por los representantes personales que pueden intervenir por mandato presidencial con atribuciones claras, precisas y limitadas en una crisis o en un conflicto. Entre los países de la OSCE, los nórdicos, la presidencia sueca en particular, fueron los más activos respecto a Asia Central. Un ejemplo en este sentido es la gestión del conflicto tayiko que entró en agenda a finales de 1993, a propuesta de los mencionados países, más los estados comunitarios y esencialmente Estados Unidos, para el que la guerra civil es una seria amenaza a la seguridad en la región euroasiática. La organización estableció una Misión Permanente y desde un principio las tareas de la OSCE se encaminaron a apoyar y facilitar las negociaciones patrocinadas por las Naciones Unidas, así como a facilitar el cumplimiento de los compromisos negociados (tareas de mantenimiento y de consolidación de la paz, *peace-keeping* y *peace-building*). En esta línea, su acción se dirigió especialmente a la creación y establecimiento de instituciones democráticas, comenzado por la elaboración de un proyecto de constitución; y a la atención de la situación de los refugiados (posibilitando su inserción en la sociedad tayika). A partir de la experiencia del conflicto, la organización decidió cambiar su estrategia y estableció una de conjunto basada en su agenda de seguridad global para Asia Central, en la que intervienen todas sus instituciones y mecanismos. Con tal fin se crearon oficinas permanentes en las cinco capitales que permiten seguir de cerca la evolución de los compromisos adquiridos en el marco de la OSCE.

España, al asumir en 2007 la presidencia del Consejo de la OSCE, adquirió la responsabilidad de gestionar una agenda diversa y compleja, y se planteó los objetivos de revitalizar la institución del PEE, y, muy especialmente, de profundizar los valores y compromisos de la OSCE en Asia Central. En el marco de la inmensa agenda de la organización, basada en las famosas tres canastas, y en relación a la primera de ellas, la de la seguridad político-militar, que incluye temas como el de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, clave en el bipolarismo, y a la que en la posguerra fría se le suman otros como ser la depositaria del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa² (FACE) y, fundamentalmente, la prevención y la gestión de conflictos en la Nueva

² En el ámbito de la posguerra fría la OSCE será depositaria de una serie de tratados negociados fuera del marco de la organización: el de Cielos Abiertos, el de FACE y el Pacto de Estabilidad.



Europa, Madrid se encontró, en 2007, con la confirmación de dos tendencias que venían produciéndose en el seno de la organización. Por una parte, la reducción de las actividades en el ámbito de los estados que se han incorporado a la Unión Europea (UE), y en los que la acción de la organización ha sido importante: Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Hungría, Rumania, donde la existencia de conflictividad ligada a la situación de minorías implicó la presencia de la OSCE, especialmente por medio del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN). Por otra, el aumento de las funciones de la organización en ciertos aspectos de la seguridad, que se manifiesta, por ejemplo, en la lucha contra el tráfico de armas pequeñas y ligeras, en la participación de tareas destinadas al desarme (Kosovo), en las labores de eliminación de minas (Tadzhikistán es uno de los estados donde se está trabajando en la actualidad), en la reconstrucción posbélica (antigua Yugoslavia); y en el incremento de la presencia de la OSCE en el Cáucaso y en Asia Central. Asimismo, en esta primera canasta, destacan los conflictos “congelados” del Alto Karabaj (que enfrenta a Armenia y a Azerbaidzhán), el de Transnistria (en Moldova) y los de Georgia (Osetia del Sur, Abjazia), que necesitan de la continuidad de políticas para desbloquearlos. En la segunda canasta, la de la cooperación económica y medioambiental, la menos “destacada” históricamente de las tres, la dimensión económica ha sido la de desarrollo más escaso dentro de la OSCE, tanto en la Guerra Fría, ante la dificultad de establecer relaciones entre economías de distinto signo (libre mercado y centralizadas), y dado que los distintos grupos de países tenían marcos de cooperación propios, como en el posbipolarismo, ya que la transición económica de los países de la Europa Central y Oriental necesitaba grandes cantidades de recursos que la OSCE, con un magro presupuesto, no podía financiar. En este sentido, el déficit de recursos económicos de la organización es un inconveniente para sus actividades (y las contribuciones voluntarias, que han creado “diferencias” entre los estados con más y con menos recursos), por lo que han tenido que recurrir a la ayuda externa proveniente de otras entidades internacionales (UE, Banco Mundial, etc.) para llevar a cabo proyectos. En contraposición, la dimensión medioambiental ha ido cobrando peso en los últimos años, y su crecimiento se ha vinculado, principalmente, a la gestión de los recursos y a la promoción de un desarrollo sostenible en torno a ellos (ejemplos en este sentido son la gestión del agua y la construcción de infraestructuras de comunicación y de transporte de escaso impacto ecológico en Asia Central).

La tercera canasta, la de la dimensión humana, es la que más se ha expandido en la posguerra fría, abordando temas que van desde la situación de las minorías nacionales, de la comunidad romaní y de los trabajadores migrantes, pasando por la coordinación y vigilancia de elecciones, la prevención de la tortura, hasta la lucha por la libertad de información, de religión y la tolerancia y no discriminación. En el desarrollo de esta dimensión ha jugado un papel significativo la política de algunos países, que la han potenciado (con recursos económicos y humanos), como es el caso de Estados Unidos, puesto que constituye su única vía de acceso al ámbito de los derechos humanos y a la democracia en la Nueva Europa. La agenda global de la OSCE muestra a una organización con una ampliación permanente y notable de sus competencias, con énfasis creciente en las cuestiones de la cooperación horizontal (tolerancia, libertad de información, medio ambiente, buen gobierno, etc., las denominadas *horizontal issues*) y con sus mecanismos y estructuras que miran hacia las regiones donde las demás organizaciones europeas no tienen, aún, competencias, la caucasiana y la centroasiática.

Respecto a la presidencia española y su agenda específica, Madrid apostó claramente por potenciar la cooperación y la seguridad en Asia Central y, en particular, la dimensión



ecológica-medioambiental. En ese sentido, se puede hablar de cierta continuidad con la agenda de otras presidencias de países comunitarios, ya que se retoma como área de aplicación de políticas la región centroasiática (presidencia sueca), y como ámbito destacado el medio ambiente (presidencia belga). Las prioridades de la presidencia española en Asia Central (que cuenta con una gran baza de partida para gestionar la seguridad y la cooperación, su experiencia diplomática en el área del Mediterráneo) confirman la importancia estratégica que la región tiene para el espacio de la OSCE. Globalmente, los objetivos se centran en consolidar y fortalecer los mecanismos y las instituciones que fomenten la democracia, el Estado de derecho y la buena gobernanza, y que posibiliten el afianzamiento de la sociedad civil en la zona, específicamente, posibilitando que las repúblicas alcancen su seguridad medioambiental (afectada por problemas como la degradación del suelo y la mala gestión de los recursos hídricos). En su visita a la región, durante la presidencia española, el entonces PEE, Miguel Ángel Moratinos, ratificó en los encuentros con los mandatarios de las repúblicas centroasiáticas los objetivos mencionados, además de confirmar el apoyo permanente de la OSCE al proceso de paz iniciado en Tadzhiistán con motivo de la firma del Acuerdo de Reconciliación nacional de 1997, que ponía fin a la guerra civil en ese país. La reunión del Consejo Ministerial de Madrid de noviembre de 2007 permitió evaluar el cumplimiento de los objetivos y de las políticas propuestas por la presidencia española; en esa línea es preciso destacar la adopción de la “Declaración de Madrid sobre Medio Ambiente y Seguridad”.

En 2008, bajo la presidencia finlandesa, tanto España como Asia Central han destacado en el marco de la OSCE. En el primer caso, el Estado español no sólo forma parte de la Troika, sino que ha presidido el Foro de Cooperación en Materia de Seguridad de la organización; en el segundo, se ha intensificado la presencia de la OSCE en la región, particularmente en Turkmenistán, mediante la actividad de todo el entramado institucional (a modo de ejemplo, visitas del PEE, del ACMN, del Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación y la realización de diferentes seminarios, como los de micro irrigación, Derecho Internacional, política de mercado y consumo, reformas legales y democracia, entre otros), sin descuidar la labor en Kirguizistán (apoyo constante a la buena gobernanza) y Tadzhiistán (ayuda al desarrollo de la sociedad civil), Uzbekistán (gestión de cuestiones medioambientales). Un hecho significativo es que, en 2010, por primera vez un Estado ex soviético y centroasiático presidirá la organización, Kazajistán, circunstancia que debe ser vista como una oportunidad para que el país y sus vecinos desarrollen y consoliden instituciones de derecho y mecanismos democráticos. La futura presidencia kazaja de la OSCE puede ser un paso adelante, ¿un puente?, en el sinuoso camino de la ruta de la seda del nuevo siglo.



LA COOPERACIÓN EN EL ESPACIO POS-SOVIÉTICO. ¿HACIA UN REGIONALISMO VIRTUAL?

Lluc López i Vidal, profesor de Ciencia Política de la Universitat Pompeu Fabra y profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Oberta de Catalunya

Actualizado el 1 de diciembre de 2008

Introducción

El espacio pos-soviético de Asia Central ha captado la atención en los últimos años por ser el tablero de un nuevo gran juego en el que participan no solamente las cinco repúblicas de la zona, sino también otros actores internacionales como Rusia, Estados Unidos o China. La visión *realista* de Asia Central como zona generadora de políticas por parte de unos actores internacionales que compiten por ejercer el mayor grado de influjo en la zona no impide, empero, hablar del desarrollo de procesos de cooperación regional en el ámbito político, económico y de seguridad. Ello no hace más que confirmar una tendencia presente en las demás regiones del planeta, donde la cooperación regional se ha convertido en la reacción a los desafíos crecientes de la globalización. Pero como apuntan algunos autores (Hettne, 2005), esta reacción regionalista no es un contrapeso a la globalización per se, sino más bien una protección de los intereses nacionales a través de esfuerzos colectivos. Considerando que los estados en una región actúan de forma racional, aun en un estado de campo de batalla, o en palabras de Wendt, de ausencia de *autoritas central*, los gobiernos han decidido cooperar en un sinnúmero de iniciativas de tipo multidimensional.

Asia Central no ha estado ajena a esta tendencia global y en la última década se ha contagiado de la fiebre regionalista. En las siguientes líneas explicaremos en primer lugar cuáles son las características principales del regionalismo centroasiático, y a continuación describiremos cuáles son las iniciativas regionales más sobresalientes en materia de cooperación política, económica y de seguridad, y cuáles han sido sus luces y sombras más recientes. Hacer predicciones sobre estas iniciativas es una tarea harto difícil puesto que se trata de procesos en continuo movimiento en un sistema internacional cada vez más incierto. Como afirma Hettne, no existen regiones naturales, sino comunidades imaginadas que son creadas y recreadas en el proceso de transformación global. Veamos a continuación cuáles son dichos procesos en Asia Central.

Características principales del regionalismo centroasiático

A diferencia del *nuevo* regionalismo, mucho más informal, flexible y con una marcada estrategia liberalizadora, en los procesos de cooperación económica centroasiática se ha detectado una combinación de acuerdos comerciales de tipo bilateral y multilateral que en muchas ocasiones se han solapado los unos con los otros, creando lo que se conoce como “efecto de plato de spaghetti”. Como veremos más adelante, organizaciones como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) o la Organización para la Cooperación de Shangai (OCS) compiten con los acuerdos bilaterales suscritos entre estados miembros de la misma organización.



Este efecto spaghetti nos conduce a la segunda de las características del regionalismo en la zona, a saber, la existencia de una cooperación duplicada, es decir, la presencia de varias organizaciones que comparten unos mismos objetivos pero que en lugar de cooperar las unas con las otras compiten entre ellas, buscando no tanto la maximización de los intereses a través de la cooperación, sino la búsqueda de los intereses egoístas y nacionales en aras de mantener ciertos equilibrios de poder. Dicho de otra forma, la consecución de alianzas y de los beneficios derivados de éstas motivan a los actores que forman parte de estas organizaciones para actuar atendiendo sólo al interés nacional. En la mayoría de estas instituciones abundan los ejemplos de este tipo de comportamiento, pero son especialmente intensos en el caso ruso y norteamericano.

Ello nos constata la tercera de las características del regionalismo centroasiático, el papel de los federadores externos -Rusia y Estados Unidos-, y en concreto sus efectos negativos en el regionalismo. En Asia Central las grandes potencias externas han esponsorizado las diferentes iniciativas de cooperación regional en función de sus propios intereses egoístas, a pesar del menoscabo que ello produce en la incipiente identidad pancentroasiática.

Precisamente la cuestión de la identidad pancentroasiática nos sugiere la cuarta de las características del regionalismo en la zona: la débil existencia de una identidad regional. Además del nulo interés por parte de los federadores externos en que se desarrolle esta identidad asiática, los países de la zona no parten de unas precondiciones objetivas, como un mercado único, un alto grado de relaciones comerciales y de inversión intrarregional o una identidad histórica (López i Vidal, 2007).

Más bien, las élites de cada uno de los países se han regocijado de la defensa a ultranza de los intereses nacionales y su *state-building*”, dejando en segundo término las políticas encaminadas a la búsqueda de un interés regional. La quinta característica del regionalismo en Asia Central nos recuerda que los líderes de las cinco repúblicas han sido reluctantes a la hora de crear aquellos mecanismos que vinculan jurídicamente a sus estados, por entender que ello actuaba en detrimento de la soberanía que poseen sus estados.

“Regionalismo esponsorizado”, “regionalismo selectivo a la carta”, o “regionalismo virtual” son algunas de las expresiones utilizadas para describir la naturaleza de las organizaciones establecidas en la zona. Veamos a continuación algunas de las más importantes instituciones creadas en los últimos años y cuál ha sido su evolución más reciente.

La situación de las principales iniciativas de cooperación regional en Asia Central

Una de las organizaciones con una presencia más longeva en la zona es la Comunidad de Estados Independientes (CEI), creada a principios de la década de los noventa con el propósito de facilitar un divorcio “amistoso” entre las repúblicas soviéticas. Con el tiempo, la CEI se convirtió en una institución que, liderada por Rusia, pretendía mantener unido el *espacio económico soviético*, gracias a la armonización de sus políticas comerciales y monetarias.

Quince años más tarde, la CEI continua siendo considerado un instrumento al servicio de los intereses rusos, a la vez que no ha conseguido crear en su seno un *espacio económico común*, tarea que ha sido derivada recientemente en otras organizaciones donde participa Rusia, como es el caso de la Comunidad Económica Eurasiática (CEEAA). Tanto las



“revoluciones de colores” de Georgia, Ucrania y Kirguistán, como el pesimismo ruso sobre la propia CEI hacen dudar de la continuidad de la organización. En declaraciones en marzo de 2007, Igor Ivanov, secretario del Consejo de Seguridad ruso, planteaba un posible final de la organización dada la escasa incidencia en el espacio euroasiático³. Se trata de una lectura realista por parte de los rusos, quienes en los últimos años han convertido la organización una vara de medir el grado de apoyo a Rusia de sus miembros.

A pesar de su estado moribundo, en la última cumbre de la CEI en Dushanbe, en octubre de 2007, figuraban en la agenda oficial más de 20 temas de interés común entre los que destacaban una política migratoria, el contraterrorismo y la cooperación militar. La verdadera agenda detrás de las tibias declaraciones oficiales era la energética, como suele ocurrir cuando Rusia se reúne con sus ex repúblicas. Como afirmaba recientemente un periodista ruso, las funciones de la CEI han cambiado drásticamente, no se trata de un formato para tomar decisiones, sino una plataforma para conducir negociaciones. En este escenario, Rusia ha aprovechado el encuentro de Dushanbe para cerrar acuerdos o entablar negociaciones de forma bilateral con diferentes países de la región, como es el caso de Turkmenistán o Bielarrús.

Sin embargo, ha sido en 2008, y tras la guerra entre Georgia y Rusia, cuando hemos vivido el último desencuentro entre miembros de la organización. A pesar de que ningún país de la CEI ha aceptado la declaración de independencia de Osetia del Sur, salvo Rusia, la organización tampoco ha llegado a ningún consenso sobre cómo solucionar el conflicto entre ambos países. Dada la situación de parálisis ante la guerra en Osetia del Sur, el presidente georgiano, Mijaíl Saakashvili, anunció en septiembre de 2008 que Georgia se retirará en agosto de 2009 de la CEI como respuesta a la “agresión de Rusia”. Con unas palabras de despedida el presidente anunciaba ante el edificio del Parlamento: “Nos despedimos definitivamente de la Unión Soviética, la URSS aquí no regresa nunca más”.

De esta forma, en diciembre de 2008 existen en la CEI 12 miembros con diferentes estatus: nueve estados son miembros de pleno derecho, puesto que han ratificado la Carta de la CEI, Turkmenistán continúa siendo un Estado asociado, Ucrania ha dejado de ser un miembro legal, y Georgia ha anunciado su decisión de abandonar la organización.

Por su parte la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), fundada en 2002 sobre la base de acuerdos militares existentes entre los países de la CEI, ha evolucionado en los últimos años hasta convertirse en lo que algunos autores han calificado de Pacto de Varsovia posmoderno (Weinstein). Fue en mayo de 1992 cuando los presidentes de seis de las 12 naciones de la CEI –Rusia, Armenia, Kazajistán, Uzbekistán, Kirguistán y Tadjikistán– firmaron el Tratado de Seguridad Colectivo para coordinar sus políticas y evitar una balcanización del espacio pos-soviético. Con el tiempo, el papel de Rusia jugando a asegurar su hegemonía regional actuó en su contra, y tres países, Azerbaijón, Georgia y Uzbekistán, se retiraron del tratado en 1999. Con todo, en marzo de 2008 el Parlamento de Uzbekistán ha vuelto a manifestar su intención de reingresar en la organización.

Pero el giro de la política americana en la zona, especialmente tras los sucesos de septiembre de 2001, la guerra en Afganistán y la invasión de Irak, provocaron un renovado interés de las repúblicas en cooperar con Rusia a través de dicho organismo. Tras la formalización del Tratado como Organización, la nueva institución estableció una *Fuerza*

³ Véase en <http://www.infoniac.com/news/russia-nato.html>.



Colectiva de Despliegue Rápido (FCDR) para encarar cuantas amenazas emergieran, especialmente por cuestiones de terrorismo y extremismo islámico. Con la readmisión de Uzbekistán en la organización, molesta por las críticas americanas por su actuación en Andiján en mayo de 2005 y por la pérdida de confianza en Washington, la OTSC ha visto en los últimos meses cómo se expandía su agenda más allá del campo militar clásico a otros temas de interés común, como la seguridad medioambiental, el tráfico de estupefacientes y de personas o el crimen organizado.

En 2007, tanto el acuerdo de colaboración firmado entre la OTSC y la Organización de Seguridad de Shangai, como el cortejo con Irán para que se adhiriera al organismo, han desatado los recelos de los norteamericanos. Las palabras de un diplomático ruso no podían ser más claras: “En caso de un ataque a Irán, Rusia y los miembros de la OTSC no podrían mantenerse neutrales”. Para muchos autores la organización ha retomado su valor estratégico precisamente como contrabalanceo a las ambiciones norteamericanas y en un momento en el que los líderes de las repúblicas temen además por la multiplicación de “revoluciones de colores”. En el mismo mes de octubre de 2007 la OTSC ha acordado la creación de unas fuerzas de mantenimiento de la paz que, con o sin mandato de la ONU, serán utilizadas para suprimir revoluciones violentas en cualquiera de los estados de la organización. Como contrapartida a esta prerrogativa rusa, Moscú va a permitir a los estados miembros que compren sus armas a precios rusos.

Precisamente, durante el año 2008, los miembros de la OTSC han llevado a cabo ejercicios militares conjuntos para mejorar y aumentar la cooperación de sus miembros, como la que ha tenido lugar en Armenia.

Asimismo, a finales de agosto de 2008, y como consecuencia de la guerra en Osetia del Sur, Rusia ha manifestado su empeño en que la OTSC reconozca la independencia de la República de Osetia del Sur y la de Abjasia.

Pero si en todas estas iniciativas de cooperación existía la sombra del *tsar batyushka* o “padre ruso”, en 1997 cuatro estados –Azerbaiján, Georgia, Moldavia y Ucrania declararon en un comunicado conjunto su intención de cooperación en el Corredor de Transporte de Energía Transcaucásico, y para ello formalizaban la creación de una organización llamada por las iniciales de sus miembros, GUAM, que con la adhesión de Uzbekistán pasaría a designarse GUUAM. Reforzando unos principios comunes de respeto de la soberanía, la integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras estatales, además de la salvaguarda de los derechos humanos y la democracia, los líderes se desvinculaban así del influjo ruso y apostaban claramente por el aliado norteamericano.

La desvinculación de Uzbekistán y su posterior retirada en 2005 supuso un duro revés para sus miembros, el foro parecía haber quedado relegado en un segundo término, y amenazaba incluso con desaparecer. Pero en mayo de 2006, los líderes del foro decidieron renombrar el organismo convirtiéndolo en la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico-GUAM. Además, en declaraciones posteriores a la creación de la nueva organización, el ministro de Defensa de Ucrania mostraba el interés de crear una fuerza de mantenimiento de la paz similar a la del OTSC⁴.

⁴ Véase en <http://today.az/news/politics/26721.html>.



En octubre del mismo año 2007, los presidentes de las repúblicas de Georgia, Moldavia y Ucrania, junto con los líderes de otros estados como Letonia, Lituania y Polonia, bajo la atenta mirada de Estados Unidos, concluían la Conferencia de Vilnius para celebrar el décimo aniversario de la creación de la Organización. En la declaración, además de las tradicionales manifestaciones de buenas intenciones para revitalizar el foro, se apostaba por una colaboración aún más estrecha de sus miembros a la hora de negociar en otras organizaciones como la CEI o la OTSC. Es lo que se conoce bajo la fórmula “Guam +”, y cuyo formato ya se hizo sentir en el Consejo de Ministros Exteriores de la CEI celebrado en abril de 2006. En aquella ocasión, los países GUAM hicieron frente común para pedir en el seno de la CEI que se discutieran temas que afectaban a su seguridad, como el conflicto de Transnistria, el de Osetia del Sur y Abjasia o el de Nogorno-Karabakh.

Por lo que se refiere a las iniciativas de cooperación económica, desde la independencia de las repúblicas, dos organizaciones han tenido especial relevancia en la zona: la Organización de la Cooperación de Asia Central (OCAC) y la Comunidad Económica Euroasiática (CEEAA). Por lo que respecta a la primera, en 1994, Uzbekistán, Kazajstán y Kirguizstán crean la Unión Centro Asiática (UCA) con la intención de desarrollar la integración económica de la región a través de un espacio económico común. La organización, que tras la integración de Tadzhiistán (1998), y Rusia (2004) ha cambiado su nombre por el de Organización de Cooperación de Asia Central, ha visto cómo la primera medida de Rusia en 2005 fue precisamente instar a su desaparición. En la Conferencia de San Petersburgo de la OCAC, los líderes de Rusia, Uzbekistán y Kirguizstán y Tadzhiistán decidieron integrar la organización en el sí de la Comunidad Económica Centroasiática. Según palabras del propio presidente kazajo Nazarbayer, la eliminación de la organización permitiría evitar la duplicación de tareas y objetivos con la CEEAA. Finalmente las dos organizaciones se unieron formalmente el 25 enero de 2006.

La CEEAA, por su parte, fue creada el año 2000 entre Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizstán Rusia y Tadzhiistán con la intención de desarrollar el viejo proyecto de la CEI de crear una Unión Aduanera en el espacio pos-soviético. Previo a la fusión con la OCAC, la CEEAA decidió en 2005 incluir en su agenda la posibilidad de crear un *Espacio Económico Común*. Rusia, Bielorrusia y Kazajstán precisamente han firmado una serie acuerdos en el encuentro de la CEEAA de octubre de 2007 en Dushanbé para acelerar la creación de una primera unión aduanera entre estos tres países para 2011. Otra iniciativa reciente de la organización que ha causado cierto impacto en el escenario internacional fue insinuada en la reunión informal del grupo en la ciudad de Sochi, en agosto de 2006. Los líderes de la organización declararon su intención de convertirse en jugadores de primera línea creando un grupo de países exportadores de gas natural con el que contener la influencia de la OTAN y la Unión Europea en la zona⁵. Ello confirma los planes rusos de hegemonía en la zona: mientras la OTSC seguirá siendo el brazo militar del espacio pos-soviético, la CEEAA se convertirá en el brazo económico de la OTSC.

En noviembre de 2008, y como ya viene siendo de costumbre, Uzbekistán ha anunciado que esta vez se retira de la CEEAA como protesta por no haber llegado a un acuerdo de unión aduanera con Rusia, Kazajstán y Bielorus. Además, según el propio presidente uzbeko Karimov, la CEEAA duplica las funciones de otras organizaciones como la CEI o la OTSC, por lo que no tiene sentido continuar apoyando este proceso.

⁵ Véase en <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2031779,00.html>.



Sin embargo, la organización euroasiática que en los últimos años ha provocado mayor literatura es sin duda la Organización para la Cooperación de Shangai (OCS). El origen de esta organización se remonta a 1996, cuando China, Rusia, Kazajstán, Kirguiztán y Tadjikistán se reunieron en la ciudad de Shangai para hablar sobre distintos temas de interés común como el terrorismo, el separatismo, o el extremismo islamista. Después de la inclusión de Uzbekistán, el grupo adoptó su nombre actual, y desde entonces se ha erigido como un gran polo de contrapoder a la hegemonía americana, con hondas implicaciones geopolíticas en la zona.

Esta organización de seguridad liderada por dos grandes potencias como China y Rusia sirven como mecanismo de armonización de la política centroasiática de ambos países. Otrora origen de enfrentamiento entre los dos grandes, en el marco actual de la OCS existe lo que los expertos han llamado una división del trabajo; mientras China opta por una presencia más económica –a través de sus préstamos de bajo interés y su inversión en infraestructuras-, Rusia enfatiza en la zona su *petropolitik* (Yu Bin), es decir, la conexión entre recursos naturales –petróleo y gas natural- y estructuras políticas autocráticas. Pero para los *hermanos menores* de la organización –Kazajstán, Uzbekistán, Tadjikistán y Kirguiztán-, ésta les es especialmente útil para luchar contra las principales amenazas a su seguridad –terrorismo y separatismo-, cuyos costes financieros y técnicos serían mayores de no cooperar en el marco del foro.

La musculación de esta iniciativa ha sido especialmente intensa durante el año 2007. Por una parte, en agosto se aprobó la creación de una Misión de Paz 2007, unas maniobras militares entre rusos y chinos llevadas a cabo tanto en Cheliabinsk como en Urumqi, capital de la región autónoma del Xinjiang. Con estos ejercicios conjuntos la organización demostraba la mejora en el terreno de la cooperación militar, a la vez que reforzaba la capacidad de sus miembros para luchar contra el terrorismo (M. K. Bhadrakumar).

Los órganos de poder de las dos organizaciones, la OTSC y la OSC, están liderados por Rusia. Pero a diferencia de la CSTO, una clásica alianza entre estados con obligaciones de asistencia militar directa, la OSC es un club de discusión informal que trata sobre temas de seguridad en sentido amplio, y en cuyas negociaciones Rusia tiene que tratar con el gigante chino.

Consideraciones finales

Como hemos observado, Asia Central ha entrado en una nueva etapa de cooperación. Por una parte, Uzbekistán ha regresado a las mesas de negociación de los principales organismos de cooperación de la zona, tras su breve noviazgo con Washington. Los sucesos de Andiján y las “revoluciones de colores” han recordado a Karimov que Washington no es un socio en quien uno pueda confiar, habida cuenta de la losa que representan las presiones norteamericanas por democratizar el país.

Por otra parte, Turkmenistán, un *free-rider* que durante años ha actuado bajo un manto de neutralismo selectivo, ha salido de su etapa de aislacionismo tras la muerte de Sapart Niyazov. Su sucesor, Berdymukhammedov, se ha marcado como agenda prioritaria desarrollar unas relaciones más directas con sus vecinos centroasiáticos, especialmente en los temas energéticos. Su activa participación la Cumbre del Mar Caspio de 2007 o el acuerdo entre Turkmenistán y China para construir un gaseoducto entre los dos países dan



fe de la nueva estrategia turkmena en participar cada vez más en las estructuras de diálogo y cooperación centroasiáticas.

Kazajstán, locomotora económica de la zona, está invirtiendo los dividendos provenientes del petróleo y del gas en los países vecinos, aunque a ritmos aún modestos. Especialmente buenas son sus relaciones con su hermano ruso, y ello no contradice a la vez la cordialidad con Estados Unidos, lo que refuerza la idea de la “diplomacia multivectorial” de Nazarbayev. Con todo, Kazajistán deberá compartir de nuevo su liderazgo regional con Uzbekistán, cuyas relaciones no han sido siempre ejemplares.

Con rusos, americanos, europeos y asiáticos presentes en Asia Central en busca de recursos energéticos, metales e influencia política, de buen seguro las repúblicas ex soviéticas deberán coordinar su postura en relación a los federadores externos si no quieren eternizar su tradicional dependencia. Quizás en los próximos años las históricas tensiones entre los entonces Emiratos y Khanatos de la zona se verán superadas por una nueva impronta cooperativa que rompa con el actual regionalismo virtual.

Referencias bibliográficas

- AFRASIABI, K. L. “Caspian Summit a triumph for Iran”. *Asia Time* (octubre 2007).
- CHERNYAVSKY, S. “Central Asia in an Era of Change”. *Russia in Global Affairs*. No. 1 (enero-marzo 2006).
- HETTNE, B. y SUNKEL, O. (eds.). *Globalization and the New Regionalism*, Basingstoke: Macmillan, 1999.
- HETTNE, B. “Beyond the “new regionalism”. *New Political Economy*. Vol. 10. No. 4 (diciembre 2005). P. 543-571.
- KACZMARSKI, M. “Russia attempts to limit Chinese influence by promoting CSTO-SCO Cooperation”. *Central Asia-Caucasus Analyst* (octubre 2007).
- LÓPEZ i VIDAL, LL. “Regionalismo e inserción de Asia Central en el concierto internacional”. En: López i Vidal, LL., Nasirossadat A., Serra i Puig, R. y Sainz Gsell, N. *Asia Central: gobierno, cooperación y seguridad*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2007.
- SAINZ GSELL, N. “Asia Central en un mundo en cambio: de región periférica a área generadora y de aplicación de políticas. Actores, política y seguridad”. *Afers Internacionals*. No. 70-71 (octubre 2005). P. 115-141.
- WENDT, A. “Anarchy is What Status Make of It: The Social Construction of Power Politics”. *International Organization*. No. 46 (2). P. 391-425.



EL PANORAMA INSTITUCIONAL EN ASIA CENTRAL: UNA APROXIMACIÓN A LOS SISTEMAS POLÍTICOS DE LA REGIÓN

Roger Serra, profesor de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona

Actualizado el 1 de noviembre de 2008

Los estados de Asia Central, desde la independencia de la URSS en 1991, viven instalados en un marco de reforma de su sistema político y económico hacia un modelo todavía poco claro; son países en transformación que tienen que enfrentarse a importantes retos sociales, ecológicos y geopolíticos.

Los **sistemas políticos** de la región se caracterizan por ser formalmente sistemas semipresidencialistas (excepto Turkmenistán, que es presidencialista), en los que existe un presidente de la nación elegido directamente y un primer ministro (junto con su gobierno) que necesita del apoyo del presidente y del Parlamento, estableciendo así un equilibrio entre el presidente y el Parlamento al estilo del sistema político francés. Sin embargo, en la práctica, el presidente concentra todos los poderes, tiene el monopolio de la iniciativa legislativa, amplias competencias ejecutivas y controla el poder judicial a través del nombramiento directo de sus principales cargos.

Por otro lado, si bien formalmente existe una pluralidad de partidos políticos, en su mayoría (con la excepción de Kirguistán) los partidos legales tienden a ser pro-gubernamentales, mientras que la verdadera oposición es perseguida y reprimida. Por otra parte, cuando estos partidos van a las elecciones deben hacer frente a unos sistemas electorales que responden más a una forma de legitimación del gobierno que a un mecanismo de alternancia en el poder y expresión de la voluntad popular (nunca un gobierno de Asia Central ha perdido unas elecciones o referéndum) y que se concretan en elecciones fraudulentas⁶.

Otra característica singular es la influencia de **instituciones informales** (clanes, tribus étnicas, etc.) en su cultura política, así, los pactos y luchas de poder entre ellos serán un elemento importante que impregna el sistema político y serán determinantes para la designación de cargos políticos y administrativos⁷. Además, Kazajistán y especialmente Turkmenistán sufren la llamada “trampa de los recursos”, por la que la concentración de los beneficios de las exportaciones en manos del Gobierno lo convierte en independiente financieramente de sus ciudadanos y limita los incentivos hacia una mayor democratización del país.

Por todo esto, podemos decir que los sistemas políticos de la región son formalmente democráticos, pero que su funcionamiento efectivo dista mucho de ser el esperado, sin una separación de poderes real, sin pluralidad de opciones políticas reales, límites en la libertad de expresión, represión de la disidencia, vulneración de derechos humanos, todavía lejos

⁶ La OSCE no ha valorado ninguna de las elecciones celebradas en la región como libre y justa.

⁷ SERRA, R. 2007. “La ‘doble’ gobernanza de Asia Central: instituciones clánicas y estabilidad política en Uzbekistán”. En: SAINZ, N. (ed.) “Asia central: Gobierno, cooperación y seguridad”. *Documentos CIDOB Asia*. No. 18 (octubre 2007). Barcelona: Fundación CIDOB.



de un Estado de derecho, etc., lo que lleva a algunos analistas a calificarlos de “**democracias iliberales**”.

Sin embargo, no sería justo no tener en cuenta las diferencias y matices que existen entre los sistemas políticos de la región, y es que pese a compartir muchas características el resultado final de sus sistemas políticos varía en la escala de grises que va de la autocracia a la democracia. Una buena muestra de ello es el Índice de Democracia 2008⁸, del prestigioso Economist Intelligence Unit, que otorga a estos países resultados que van desde ser considerados regimenes híbridos en el caso de Kirguiztán (el 114º país más democrático de un total de 167, justo después de Irak en el ranking), a las autocracias de Kazajstán (127º), Tadzhiquista n (150º), Uzbekistán y Turkmenistán (164º y 165º, y los cuartos y terceros países más autocráticos del mundo, respectivamente). También es relevante que todos los países de la región vienen empeorando su situación en el ranking en los últimos años.

Otro elemento que comparten todos estos países será el **renacimiento del islam** hanafi (el tradicional en Asia Central, muy moderado), junto con la llegada de otras corrientes islámicas más radicales procedentes del exterior tras la independencia. Sin embargo, todos los gobiernos controlan a las principales autoridades religiosas y reprimen cualquier forma de movimiento islámico (fundamentalista o no) ajeno al islam oficial, por lo que su impacto político es muy reducido; con la excepción de Tadzhiquista n, donde el Partido del Renacimiento Islámico ha llegado a ocupar ciertos cargos pese a encontrarse actualmente marginado de poder. Esta represión de toda disidencia (sea democrática o islámica), junto a la inestabilidad del vecino Afganistán, ha sido un buen caldo de cultivo para la emergencia de algunos grupos terroristas islámicos, como el Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU), que llegaron a ser relevantes a finales de los noventa en Uzbekistán y Tadzhiquistán, o el todavía importante y perseguido Hizb ut Tahrir⁹ (HUT). Estos movimientos nunca han conseguido ser una alternativa de poder en la región y más bien se convirtieron en la “excusa” oficial para todos los problemas del país. Además, tras la invasión norteamericana de Afganistán en 2002, que acabó con los principales líderes del MIU, la amenaza del terrorismo islamista parece haber disminuido sin que a corto plazo podamos entrever un resurgimiento importante pese a la persistencia del HUT. Pese a disminuir el número de atentados, la represión islámica (prohibición del velo en las escuelas de Tadzhiquistán y Kirguiztán) y la represión política de movimientos democráticos y periodistas ha continuado en todos estos países.

La **corrupción endémica** es otra característica que comparten todos estos regimenes, y está fuertemente arraigada en su cultura política, en el ámbito gubernamental (compra/venta de cargos políticos, clientelismo, etc.) como a pequeña escala (intercambio de favores, sobornos, etc.). El Índice de Percepción de la Corrupción 2008¹⁰ de Transparency Internacional sitúa a Kirguiztán, Uzbekistán y Turkmenistán como unos de los países más corruptos del mundo (empatando en la posición 166ª de un total de 179, destacando el deterioro de la situación en Kirguiztán) seguidos de, Tadzhiquista n (posición 151ª) y Kazajstán (mejorando hacia la 145ª). En muchas de estas economías el volumen del mercado negro es equivalente al oficial, lo que erosiona la capacidad del gobierno para recaudar impuestos y controlar los mercados.

⁸ El Democracy Index 2008 se puede consultar en: <http://www.economist.com>.

⁹ Grupo islámico que dice no apoyar la lucha armada, legal en la mayoría de países europeos pero que es considerado un grupo terrorista en Asia Central.

¹⁰ El popular índice se puede consultar aquí: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.



Pero los altos índices de corrupción no han sido un obstáculo para que de momento la **economía regional**, tras la grave crisis económica de la independencia, esté gozando de importantes crecimientos basados en las exportaciones de materias primas (petróleo, gas, oro, cobre, aluminio), que han sufrido de importantes subidas de precio en los últimos años. Si bien es cierto que la escasa internacionalización de las economías de la región le ha permitido no verse afectada todavía por la crisis financiera mundial, la bajada de los precios de las materias primas ha sido un factor clave para explicar la disminución del crecimiento regional en el último año (que se prevé en un 5-6%, cuatro puntos menos que los tres últimos años) junto con el aumento de la inflación¹¹. De resultados de este crecimiento económico, en los últimos años estamos viendo también un crecimiento del comercio regional (y de la región con China y Rusia) sin precedentes, en el que se ha llegado a incrementos del 70% en un solo año en Kazajstán¹².

Asimismo, el **entorno empresarial** de estos países, que partía de condiciones pésimas, está mejorando como muestran los índices del Doing Business 2009¹³, gracias a cierta mayor liberalización. Pero las reformas económicas más recientes, como la concentración de la propiedad de la tierra (Uzbekistán, 2008), tímida liberalización financiera (Turkmenistán y Uzbekistán, 2008) y polémicas privatizaciones de sectores estratégicos (Kazajstán, Kirguizistán, 2008) han continuado profundizando la **desigualdad** y dificultan que el crecimiento económico se transforme en un desarrollo real de estas sociedades. Así, mientras cada año son más los kazajos y uzbekos que entran en la lista de Forbes (diez en 2008, pero habría más si diferentes millonarios reconocieran sus negocios oscuros), los índices de pobreza de la región continúan siendo muy malos, lo que podría incrementar las tensiones sociales e interétnicas en un futuro.

Las tendencias actuales

La pequeña república de **Kirguizistán** se había caracterizado por ser la más reformista y democrática de la región de la mano del presidente Askar Akaev, sin embargo, la inestabilidad política que llegó a su cenit con la Revolución de los Tulipanes en la primavera de 2005 se ha instaurado en el país, mostrando los límites de estos logros y que el problema más que de un líder concreto es institucional. El nuevo Gobierno, con el presidente Kurmanbek Bakiyev, ha tenido que hacer frente a una crisis tras otra, con un Parlamento inicialmente controlado por la oposición (la primera vez que esto ocurre en Asia Central) que ha realizado diferentes protestas y un bloqueo institucional, lo que ha desembocado en elecciones y una nueva constitución en 2007. Sin embargo, las elecciones legislativas más recientes (diciembre de 2007), y en las que *Ak Jol*, el partido de Bakiyev, ha obtenido el 79% de los escaños lo han reforzado. Y con el reemplazo del primer ministro, Felix Kulov (ahora en la oposición), diferentes gobernadores e incluso con los nuevos apoyos clánicos conseguidos, parecía que el presidente podría finalmente encontrar un marco de estabilidad. Pero a lo largo de 2008 la aparición del faccionalismo dentro del propio partido *Ak Jol* alrededor de dos nuevas figuras clave del gobierno, Maksin Bakiyev y Zhanish Bakiyev (hijo y hermano del presidente respectivamente), especialmente por el control de sectores económicos clave, ha mostrado que la inestabilidad sigue perdurando.

¹¹ FMI, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia, World Economic and Financial Surveys*. International Monetary Fund, octubre de 2008.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2008/MCD/eng/mreo1008.pdf>.

¹² *Asian Development Outlook 2008*, Asian Development Bank, 2008, <http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2008/KAZ.pdf>.

¹³ *Doing Business 2009*. World Bank: www.doingbusiness.org.



Las elecciones municipales de 2008 fueron otra muestra del fracaso institucional y gubernamental, cuando la presidenta de la Comisión Electoral Central, Klara Kabilova, publicó un video en YouTube¹⁴ en el que acusaba a Maksim Bakiyev (el hijo del presidente) de amenazas, y después tuvo que abandonar el país.

Esta inestabilidad política ha tenido consecuencias nefastas para la economía de Kirguistán, que ha pasado de entrar a la Organización Mundial del Comercio en 1998 a cuestionarse si pasaba a formar parte del programa de Naciones Unidas para la Pobreza en 2007 (el 47% del presupuesto gubernamental de 2008 va destinado a hacer frente a la deuda exterior)¹⁵, mientras veía cómo la producción de la mina de oro de Kumtor, de la que procede el 20% de sus exportaciones, decrecía por la corrupción y mala gestión gubernamental.

Para el resto de países de Asia Central, el fracaso institucional del país más democrático de la región tras la Revolución de los Tulipanes y sus nefastas consecuencias económicas han sido un mal ejemplo y sin duda no han ayudado a profundizar las reformas en este sentido.

La situación es muy diferente en **Turkmenistán**, un país políticamente estable y liderado hasta 2007 por Saparmourat Nyazov, que, bajo el título de Turkmenbashi (padre de los turkmenos), gobernó el país como si de su finca se tratara, con políticas algunas veces excéntricas y basadas en el culto a su persona que permiten hablar de un régimen totalitario. A su muerte le sucedió Kurbankuli Berdimuhamedov, que llegó al poder tras un acuerdo entre bambalinas refrendado después por un proceso electoral pero nada democrático. El nuevo liderazgo ha decidido aparcarse poco a poco la extravagante ideología de Nyazov: se ha reducido énfasis en el *Ruhnama*¹⁶, se ha restablecido el calendario georgiano, se ha vuelto a instaurar la educación secundaria, se contempla permitir observadores de la OSCE en las elecciones parlamentarias de diciembre 2008 y algunas estatuas de Nyazov se han trasladado a zonas periféricas de las ciudades. Además, bajo el nombre de *Taze Galkynysh* (Nuevo Renacimiento) y el eslogan *El Estado es para el pueblo*, Berdimuhamedov ha convertido la apertura progresiva de uno de los regímenes más cerrados del mundo en una gran campaña de marketing internacional, pero con escaso impacto real para la población¹⁷, con la intención de atraer capital extranjero. La nueva Constitución de 2008 es la reforma más visible de este proceso y significa una cierta mejora, pues decide abolir el Halk Maslakhaty (el organismo supremo) y restablecer formalmente el equilibrio entre el poder judicial, ejecutivo y legislativo; pese que en la práctica significa un mayor poder concentrado en las manos del presidente (Ozodi, 2008).

En este sentido, la mayoría de observadores internacionales coinciden en que la situación ha mejorado, cosa que no era muy difícil, teniendo en cuenta que Turkmenistán es uno de los países con un índice de represión política y vulneración de los derechos humanos peores del mundo. Sin embargo, los planes de construcción de un nuevo monumento gigante valorado en más de 70 millones de dólares¹⁸, la confiscación de las antenas parabólicas (oficialmente porque “son feas”), la total ausencia de una oposición (con centenares de presos políticos), etc. muestran que buena parte del estilo totalitario de Nyazov sigue perviviendo.

En el ámbito económico, los enormes depósitos de gas de que dispone el país (de los que en 2008 se han encontrado todavía más reservas) continuarán impulsando el crecimiento, y

¹⁴ El video se puede consultar en: <http://www.youtube.com/watch?v=aQbC1Vhz15o>.

¹⁵ “Kyrgyz Prime-Minister: My Premiership in Hands of Ak Jol Party”. *Ferghana.ru* (15 de agosto de 2008).

¹⁶ *Ruhnama* es el libro que escribió el antiguo presidente Nyazov como guía “espiritual” para toda la sociedad turkmena, de lectura obligatoria en las escuelas.

¹⁷ El propio presidente ha declarado que no deben esperarse resultados de la nueva ideología en los próximos diez años.

¹⁸ “Turkmenistan plans huge monument in capital”. Associated Press (19 de mayo de 2008).



la construcción de nuevos gasoductos (uno nuevo hacia Rusia y otro hacia China, y los posibles hacia el sur y a través del Caspio) deberían permitir aumentar la capacidad de exportación en un futuro.

No es esta la situación económica de **Tadzhikistán**, que tras sufrir la crisis de la independencia y la guerra civil que acabó en 1997 está liderado por el presidente Emomali Rakhmon. Algunas de las políticas de los últimos años, que regulan aspectos privados de la vida de los ciudadanos, hacen pensar a los analistas que Rakhmon se está convirtiendo en algo más que un dictador, persiguiendo la oposición política, y que el creciente culto a su persona y personalismo directivo podría derivar hacia cierto totalitarismo¹⁹. Por otro lado, Tadzjikista n continúa siendo el país más pobre de la región (con unos índices de desarrollo subsaharianos) y con crecientes vínculos con Afganistán que, más allá de los vínculos étnicos y clánicos, y el tráfico de armas y opio tradicionales, se ha convertido en su principal socio comercial, lo que muestra claramente la gravedad de su situación económica. Así, en los últimos años hemos asistido a un incremento de los flujos migratorios de tadjikos hacia otras repúblicas y Rusia en busca de un futuro económico mejor. Las últimas elecciones presidenciales de 2007, en las que Rakhmon se ha impuesto a cinco candidatos desconocidos, han pasado casi inadvertidas en la región, pues nadie pensaba que serían justas o podrían traer algún cambio teniendo en cuenta que, pese a la debilidad del Estado, la fragmentación de la sociedad civil es tal que no parece que a corto plazo pueda provocar cambios en la dirección del país.

Los principales retos del país pasan por garantizar el suministro de energía y alimento a la población para afrontar los duros inviernos, por lo que necesita la ayuda de Rusia, Estados Unidos, Kazajstán y organizaciones internacionales. La necesidad de encontrar inversión para los proyectos hidroeléctricos (de enorme potencial) son la prioridad del gobierno, pero la falta de un acuerdo regional sobre la gestión del agua (especialmente por la reticencia de Uzbekistán) y el clima de corrupción del país (el FMI acaba de iniciar la mayor operación judicial en su historia para analizar la mala gestión de sus fondos en el país) dificultan tales proyectos que son vitales para impulsar el desarrollo.

La situación en **Kazajstán** es muy diferente, pues nos encontramos un cierto estancamiento democrático pero en un marco de fuerte crecimiento económico. Las diferentes reformas políticas, siempre lideradas por el presidente Nursultan Nazarbayev, han permitido a Kazajstán conseguir la codiciada presidencia de la OSCE (finalmente para 2010 en la reunión de la OSCE en Madrid), pero no han significado cambios reales. La oposición sigue sin poder presentar una alternativa real al gobierno, y la reciente propuesta de crear un “segundo partido” (pero progubernamental) que pueda entrar en el parlamento actualmente totalmente controlado por el Nur Otan o el fracaso de las políticas anticorrupción son una buena muestra de ello²⁰.

También aquí los escándalos de corrupción y represión política marcan la agenda del país, desde el asesinato del opositor Altynbek Sarsenbaiev en extrañas circunstancias, al más reciente caso de Rakhat Aliev. Aliev, ex yerno del presidente y supuesto candidato a la sucesión, antiguo ministro de exteriores y embajador en Viena, ha sido condenado *en absentia* a más de 20 años por asesinar a dos de los directivos del NurBank, apoderarse de

¹⁹ Véase Foreign Policy Association, Foreign Policy Blog: <http://centralasia.foreignpolicyblogs.com/2007/03/27/tajikistanibashi-or-non-strategic-realignment/> (29/12/07).

²⁰ SHARIP, Farkhad. “Astana Shifts Accent from Political Reform to Economic Stability”. *Eurasia Daily Monitor* (febrero de 2008). Jamestown Foundation.



fondos públicos e intentar un golpe de Estado, y actualmente se encuentra refugiado en Austria. Tras el escándalo, Aliev amenazó con tirar de la manta (*kompromat*, pruebas acusatorias filtradas a los medios de comunicación para acabar con un opositor político), pero hasta el momento los documentos revelados han resultado menos potentes de lo que era de esperar.

Pese a estos escándalos, el país se ha convertido ya en la potencia económica y política regional de la mano de los altos precios de los hidrocarburos, de los que Kazajistán tiene importantes reservas, y está empezando a invertir en los sectores estratégicos de otros países de la región y a diversificar su economía. Pese a que la desaceleración económica mundial y la bajada de los precios de los hidrocarburos, el gobierno ha reaccionado rápido incrementando el control de los principales bancos del país para hacer frente a la crisis financiera, y se espera que para 2010 pueda recuperar tasas de crecimiento en torno al 10%.

No tan buenas perspectivas encontramos en **Uzbekistán**, el país más poblado de la región y considerado una pieza clave para la estabilidad de toda la zona, como mostraron los hechos de Andiján en 2006. En esta ciudad del valle de Fergana, el juicio a los miembros del grupo islámico Akramya provocó una protesta civil que terminó con una masacre de decenas de civiles y centenares de refugiados, mostrando que el presidente Islam Karimov no iba a permitir una revolución como la de Kirguiztán y que las presiones internacionales de la UE y Estados Unidos no eran efectivas en la región. La vulneración de los derechos humanos y la ausencia de derechos políticos básicos sigue siendo manifiesta en los más de 8.000 presos políticos y religiosos que se calcula se encuentran en las cárceles del país; uno de los últimos casos ha sido la reciente sentencia a diez años de cárcel del periodista Solidzhon Abdurakhmanov. Karimov, en el poder desde 1991, ha propuesto recientemente algunas reformas constitucionales que no son más que un maquillaje del sistema político, pero la gran nota positiva es la prohibición de utilizar mano de obra infantil para la recolección del algodón, principal fuente económica del país.

Las elecciones presidenciales de 2007, en las que en teoría Karimov no podía presentarse (la Constitución así lo establece), fueron una muestra de la actual concentración de poder en sus manos, y de cómo él decidió volverse a presentar y ganar las elecciones sin incidentes. Pero si bien es cierto que nadie parece poder hacer frente a Karimov, con más de 70 años y una salud deteriorada, tampoco parece que pueda aguantar en el cargo para muchos más años, y los rumores sobre su sucesión y posibles candidatos no han cesado, siendo éste uno de los principales retos que deberá enfrentar el país a medio plazo.

Para concluir, podemos decir que Asia Central es una de las regiones más corruptas y autocráticas del mundo cuya situación política sigue deteriorándose; pero también es una de las más dinámicas económicamente. Una región que viene de un largo proceso de transformación y que deberá hacer frente a importantes retos de reforma política (democratización, Estado de derecho, derechos humanos), económica (liberalización e integración), cultural (el islam y la modernización) y social (desigualdad social, conflictos étnicos) a nivel nacional, y a la degradación ecológica (desertización, lucha por el agua, contaminación), infraestructuras (carreteras y oleoductos), y una mayor integración y cooperación a nivel regional en un marco de creciente competición geopolítica por sus recursos energéticos. Sin duda es un interesante cóctel sociopolítico que la convierte en una región para no perder de vista en los próximos años.



ASIA CENTRAL: UNA MIRADA AL PANORAMA ENERGÉTICO DE LA REGIÓN

Anahita Nasirossadat, doctoranda en Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona. Departamento de Programación de Casa Asia

Actualizado el 1 de octubre de 2007

Asia Central se ha convertido en la zona clave en la geoestrategia mundial, debido, principalmente a su riqueza en recursos energéticos. Dicho potencial petrolero y gasístico está sobre todo concentrado en los estados ribereños al Mar Caspio (Azerbaiján, Turkmenistán, Kazajistán, Irán y Rusia).

La región ha sido lugar de tránsito desde los tiempos de la *ruta de la seda* y actualmente su situación geográfica sigue marcando el escenario geopolítico, en especial por dos cuestiones: por un lado, el hecho de no poseer salida al mar, el estar encajonada entre Europa y Asia y, por el otro, debido al legado soviético, que provoca una significativa dependencia de Rusia. De hecho, es que desde 1991, la carrera por el control y la explotación de los recursos por parte de los actores implicados no ha favorecido la estabilidad política y económica de la zona, ni los beneficios de su riqueza petrolera han representado una mejora de la condición de vida de su población. Lo cierto es que en la mayoría de los estados centroasiáticos gobiernan clanes y élites autoritarias y corruptas, interesadas en su propio enriquecimiento personal y mantenimiento del poder.

Para Azerbaiján, Turkmenistán y Kazajistán, la explotación de sus recursos representa la posibilidad inmediata para incorporarse en la economía mundial, lo que disminuiría la influencia de Rusia y superaría sus dificultades económicas.

Es preciso destacar el caso de Turkmenistán, rico en reservas de gas, pero tan dependiente de ellas que toda su economía gira alrededor de las exportaciones, lo que le lleva a padecer lo conocido como la “maldición de los recursos”. Tal como afirman Djalili y Kellner (2003), la única forma de romper la maldición es la diversificación de su actividad económica, acción que requiere de apoyo internacional.

Pero para Occidente la región centroasiática ha ido adquiriendo mayor importancia a medida que compañías transnacionales han cerrado los primeros contratos con algunos de los países de la zona para la explotación de sus recursos. El interés ha surgido a posteriori, pues Asia Central puede representar una fuente alternativa de suministro de petróleo y gas, sobre todo para la Unión Europea y Estados Unidos de América, a medio y largo plazo.

China y la India también han entrado en el juego centroasiático, ya que ambas han registrado un crecimiento económico en los últimos años, que se traduce en un aumento de su necesidad energética. Al mismo tiempo, los actores citados deben hacer frente a las aspiraciones, sobre todo, de Turquía e Irán, que desean establecerse como las nuevas potencias regionales de la zona. En esta competencia debe incluirse a Rusia, la cual también aspira a mantener su área de influencia en Asia Central así como evitar un aumento de la presencia occidental en la región. En éste último aspecto coincide con Irán.



A continuación de este marco introductorio, se analizará la dinámica de la región en el período 2006-2007 en la cuestión energética, que permitirá obtener un estado de la cuestión.

Tras el 11-S de 2001, se han producido una serie de acontecimientos que pusieron sobre la mesa la importancia creciente de la seguridad energética, sobre todo de los estados consumidores. Es necesario destacar, durante 2006, el conflicto tras la reducción del gas a Ucrania por parte de Gazprom (monopolio de Rusia); la escalada en la guerra de Irak y la candente cuestión nuclear iraní. Siguiendo las conclusiones del informe estadístico de British Petroleum (BP) sobre energía mundial 2007, los mencionados hechos, junto al crecimiento económico de China, han provocado un incremento del consumo de petróleo y gas mundial.

La necesidad de lograr una seguridad del abastecimiento energético por parte de Occidente se ha convertido en uno de los elementos fundamentales sobre el cual se basa su relación con los países centroasiáticos. Asimismo, la inserción de las nuevas repúblicas en el sistema internacional está condicionada por la competencia generada entre las potencias extranjeras para conseguir fuentes alternativas de abastecimiento.

Bien es cierto que existen una serie de factores que hay que tener en cuenta en los nuevos trazados de las vías de tránsito, tales como la previsión de crecimiento de la producción y la cada vez mayor demanda de energía (sobre todo de China); el coste de las nuevas rutas; la cuestión jurídica irresuelta del Mar Caspio y el tema medioambiental (sobre todo la desertificación y los problemas de los recursos hídricos, tal como se expone en el artículo de Laura Vea).

Tal necesidad de hidrocarburos condiciona y determina cada vez más la política exterior de los países consumidores y dependientes de energía; entran en juego intereses geoestratégicos, componentes claves de la política exterior de algunos estados de la Unión Europea y de Estados Unidos.

En cuanto a la Unión Europea, su apuesta para asegurarse diversificar su suministro energético se centra sobre en las repúblicas de Kazajistán y Turkmenistán.

La Unión Europea incluyó en noviembre de 2006 a Azerbaidzhán, Armenia y Georgia en su política de vecindad, y firmó un acuerdo de asociación energética con Azerbaidzhán, un paso más para asegurarse el abastecimiento de petróleo centroasiático. En la misma línea, en enero 2007, presentó una serie de acciones que permitirán “una nueva política energética para Europa”, entre las cuales presta especial atención a los países centroasiáticos, por sus reservas de petróleo y gas.

Su presencia en la zona centroasiática se canaliza sobre todo a través de sus programas regionales, como el TRACECA (Corredor de transporte Europa-Cáucaso-Asia en sus siglas inglesas, para potenciar las vías de tránsito, este-oeste, sin pasar por territorio ruso) y el INOGATE (Transporte interestatal de petróleo y gas a Europa, en su acrónimo inglés).

Finalmente, cabe mencionar su postura favorable al desarrollo de una economía de mercado, así como la promoción de la democracia y los derechos humanos para la zona, sin ser por ello inconveniente su incumplimiento a la hora de negociar contratos económicos.



Por su parte, Estados Unidos es el mayor inversor de la zona, gracias especialmente a la presencia de compañías transnacionales, y tiene claros intereses en hacerse con el control de las rutas de exportación. Asimismo, busca vías alternativas para dar salida a los recursos centroasiáticos, evitando el paso por territorio ruso; tal es el caso del oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceheyán, inaugurado en julio de 2006. Esta opción favorece a Turquía, su aliada en la zona, y logra tanto evitar el paso por Rusia como la participación de Irán en los nuevos trazados.

Estados Unidos ha apostado a menudo por rutas en base a condicionamientos geopolíticos, que no coinciden con las más eficientes a la hora de hacer llegar los recursos energéticos centroasiáticos a los mercados internacionales.

En cuanto a China, en el período 2006-2007 ha sido un actor muy activo en la zona. Así, el 15 de diciembre de 2005 se inauguró el oleoducto Atasu (Kazajistán) hasta Alashankou (China), y se convirtió en la primera vía de tránsito que no discurre por territorio ruso y una vía para abastecer su, cada vez mayor, necesidad energética.

En abril 2006 China manifestó su interés en construir un gasoducto desde Turkmenistán²¹ hasta su territorio, y se firmó un acuerdo de venta de gas turkmeno.

Finalmente, en junio de 2006, China anunció unas importantes inversiones en Uzbekistán para buscar más yacimientos de petróleo y gas.

En este contexto, Rusia pretende ser el principal país de tránsito de los oleoductos y gasoductos para mantener el control y beneficiarse por los impuestos de tránsito. De ello se deriva el motivo por el cual actualmente no está invirtiendo en explotar sus propias reservas energéticas. En referencia a esta cuestión, debe tenerse en cuenta que las rutas existentes antes de 2005 fueron diseñadas para abastecer internamente la Unión Soviética, y discurrían por territorio de la actual Rusia.

A modo de resumen, entre 2006 y 2007 se ha producido un aumento de consumo de energía, sobre todo de gas y de petróleo, y los países centroasiáticos se han convertido en los protagonistas de un “nuevo Gran Juego” al disponer de recursos energéticos tan necesarios para los estados consumidores y dependientes. Asimismo, la región centroasiática es el escenario de las dinámicas geopolíticas de diversos actores, que la convierten en una zona de gran inestabilidad.

Del mismo modo, la necesidad de petróleo y gas condiciona el diseño de la política exterior de los países consumidores, sobre todo de la Unión Europea, Estados Unidos y China; y pone de manifiesto que la importancia de la región centroasiática es debida a la configuración de las nuevas rutas de exportación de sus recursos energéticos.

De ello se deduce que varias de las propuestas existentes serán factores que determinarán las relaciones de poder en el área, así como las siguientes cuestiones:

- la batalla entre los distintos actores implicados es sobre todo por el petróleo de Kazajistán y de Azerbaidzhán y por el gas de Turkmenistán.

²¹ Turkmenistán, tras una larga etapa represiva bajo el presidente Niyazov, muerto en diciembre de 2006, tiene al frente del poder a Berdymukhamedov, continuará con su política de neutralidad y de supeditar su política exterior a la exportación de gas.



- la penetración cada vez mayor de las compañías petroleras occidentales, cuyo interés principal es hacer llegar a los mercados internacionales los recursos energéticos de las repúblicas centroasiáticas, beneficiándose de ello y al mismo tiempo paliando las deficiencias de sus medios para explotar.

- Rusia sigue siendo la salida principal para los recursos energéticos de la zona, a pesar de los intentos de los demás actores en disminuir su influencia. Sus rutas de tránsito están casi todas dirigidas hacia Occidente.

- Estados Unidos es la potencia extrarregional con mayor presencia en la zona, mientras que China e India están cada vez más configurándose como los actores regionales principales.

- Finalmente, los condicionamientos políticos, que siguen primando sobre los demás (economía, historia, geografía, etc.).

Evitar una crisis en el suministro de hidrocarburos, la seguridad en el abastecimiento, se ha convertido en una prioridad para los estados consumidores y a lo largo de este período se ha puesto aún más de manifiesto dicha vulnerabilidad energética. Cada vez más se intentan estrechar las relaciones en los diferentes ámbitos (sobre todo económico y político) con las repúblicas centroasiáticas.

Referencias bibliográficas

- BP Statistical Review of World Energy (junio de 2006) [en línea]. <http://www.bp.com>.
- DE PEDRO, N. y DE LUIS, J. "La nueva Asia Central en el contexto internacional". *Documento de trabajo*. No. 9. Fundación Alternativas, 2007.
- GONZÁLEZ SILVA, M. L. "Los intereses geoenergéticos y política exterior de los Estados Unidos de América". *Revista Centro de Estudios Internacionales*. No. 1 (enero-diciembre 2005). P. 251-260; 262-266.
- DJALILI, M-R., y KELLNER, T. *La nueva Asia Central. Realidades y desafíos*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2003.



ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN ASIA CENTRAL

Laura Vea, investigadora del Institut d'Estudis Internacionals i Interculturals, Universitat Autònoma de Barcelona

Actualizado el 1 de noviembre de 2008

Aunque parezca una obviedad, es útil recordar como punto de partida que el agua es un recurso indispensable para la vida, así como para la agricultura. Además es un recurso renovable, a diferencia de los recursos minerales o fósiles, con la ventaja que eso supone. A pesar de su capacidad de renovación, en algunas zonas del planeta, como la que tratamos, la actividad humana en relación a su uso ha llevado a un límite extremo su existencia como recurso utilizable.

Su distribución y almacenamiento tiene también características diferentes respecto a los recursos energéticos como los hidrocarburos; se puede almacenar o retener con relativa facilidad, incluso con infraestructuras rudimentarias o precarias que pueden cumplir su función si son mantenidas y reparadas periódicamente; pero a su vez, la regulación o acumulación exhaustiva, sobre todo en el caso de los grandes ríos, comporta una gran cantidad de inconvenientes.

Para hacer modificaciones radicales de los cursos fluviales –trasvases, derivación de los cauces, grandes embalses, etc.- se hace necesaria una gran inversión de trabajo y de capital, tanto para su construcción como para su mantenimiento. Estas intervenciones modifican de manera muy importante el paisaje, e inician a menudo un proceso difícilmente reversible, como la construcción de las grandes presas de contención y derivación, que conllevan la inundación de grandes superficies, y el consiguiente traslado forzoso de millones de personas. La reciente puesta en funcionamiento de la gran presa de las Tres Gargantas en la República Popular de China, bajo el pretexto del control de las crecidas del río Yang Tsé, ha comportado innumerables consecuencias en el entorno, económicas y sociales. Para la región de Asia Central existe una iniciativa de recuperación de un antiguo proyecto soviético de los años setenta y ochenta del siglo XX por parte de un grupo de políticos y militares rusos, basado en la derivación de parte del caudal de varios ríos de Siberia –los principales son el Ob, el Irtysh y el Yenisey- a los cauces del Sir-Daria y el Amu-Daria. Los principales promotores de la reactivación del proyecto justifican el interés que tendría Rusia en esta nueva versión del trasvase, en el que se considera el agua como una mercancía, que Rusia posee y que puede vender a Asia Central, amortizando en pocos años el coste del proyecto, que calculan en unos 34.000 millones de dólares. Los defensores esgrimen otras supuestas ventajas, que serían, por ejemplo, el freno de la emigración de estos países hacia Rusia por la reactivación económica que comportaría la puesta en marcha de estos grandes canales de conexión entre las cuencas siberianas y la del Aral. Si se llevase a cabo este proyecto, el impacto que causaría en el medio ambiente es casi inimaginable, tanto en la región de origen del trasvase, como en las repúblicas centroasiáticas, ya que su objetivo es el de continuar con las prácticas de riego extensivo que han llevado a la desertización y salinización de la zona.



Situación del acceso a los recursos hídricos en la región

En los Objetivos de Desarrollo (ODM), establecidos por la ONU durante la Cumbre del Milenio del año 2000, que se refieren a los recursos hídricos se propone garantizar un uso razonable, social, equitativo y eficiente del agua en el mundo. Por el momento, en esta región del mundo la situación es muy diferente de la que propone este programa de gestión integrada.

En la práctica, el decenio 2005-2015 ha sido designado como Década internacional para la acción: el agua, fuente de vida (Water for life), con iniciativas de organizaciones internacionales, estados y ONG con una gran diversidad de propuestas de actuación. Esta movilización de recursos es el reflejo de una situación muy crítica en esta región con respecto a las posibilidades reales de garantizar a su población el acceso a los recursos hídricos en la actualidad y en los próximos años.

Tal como indica el Segundo Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, de 2006, en el continente asiático habita el 60% de la población mundial, pero cuenta únicamente con el 36% de los recursos hídricos totales, y del total de la población mundial sin acceso al agua en condiciones razonables de potabilidad, el 80% vive en Asia.

La población de las repúblicas de Asia Central vive en una zona de grave estrés hídrico, ya que en las cuencas hidrográficas de la región se utiliza más del 40% de sus recursos, que no son repuestos posteriormente, con lo que el proceso de desertización que ya está muy extendido no hace más que acelerarse.

En esta región, la agricultura ha sido tradicionalmente la actividad que ha consumido la mayor parte de los recursos hídricos disponibles, dos terceras partes del total, ya que la prioridad en los usos del agua se le ha dado a la producción de alimentos.

En todo el mundo, en las últimas décadas de manera mucho más acelerada, los usos no agrícolas –industrial, suntuario, etc.- han ido ganando terreno, desabasteciendo a la agricultura en numerosas ocasiones. Las nuevas tecnologías, concretamente la microelectrónica, consumen grandes cantidades de agua en sus procesos productivos, y para obtener un barril de petróleo refinado se necesita una cantidad equivalente de agua, con lo que los yacimientos petrolíferos pierden su valor económico si se encuentran en zonas con un acceso dificultoso al nuevo *oro azul*.

La seguridad alimentaria es un concepto reciente que consiste en la capacidad de garantizar la producción de alimentos necesaria para la población, y que ha sido el centro de la celebración del Día Mundial del Agua para el año 2007. Esta seguridad está intrínsecamente ligada en Asia Central a la agricultura de irrigación artificial, con soluciones muy diversas para la puesta en valor de los terrenos agrícolas, con técnicas tan diferentes entre ellas como los cultivos en terrazas de las zonas montañosas y la inundación de grandes llanuras para disponer arrozales.

El aumento sostenido de la superficie dedicada a la agricultura de regadío en Asia Central ha llegado a un punto tal de intensificación en el uso del suelo, que en algunas zonas prácticamente la totalidad de la superficie utilizable para la agricultura se encuentra cultivada. Con el uso de los recursos hídricos casi al límite de su capacidad, o más allá



incluso, desde las organizaciones internacionales se están promoviendo programas para la identificación y evaluación de las reservas de agua alternativas, como las capas freáticas del subsuelo que, desgraciadamente, en muchos casos se están revelando como inutilizables, debido a su contaminación por las filtraciones de los productos utilizados en la agricultura irrigada intensiva y también por los desechos de la actividad minera sin tratamiento de los residuos.

El rápido crecimiento de los núcleos urbanos afecta también a Asia Central, por ese motivo una ciudad como Tashkent, la capital de Uzbekistán, fue incluida en 2002 en una iniciativa conjunta entre la ONU y el Banco Asiático de Desarrollo –Water for Asian Cities (WAC)-, en el que se escogió una serie de ciudades asiáticas situadas en enclaves físicos muy diversos para evaluar cuál era la situación de cada una de ellas respecto a la captación y distribución de agua para consumo humano y saneamiento.

Focos de conflicto por el agua en Asia-Pacífico e iniciativas de gestión compartida

Volviendo al ya mencionado Segundo Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, de 2006, se indica que el agua es un componente esencial de la seguridad, y un gran número de asuntos clave para el desarrollo influyen sobre los recursos hídricos y el medio ambiente natural.

Actualmente ya está superado el concepto de las guerras por el agua –water wars-, que aparecía en la literatura sobre el tema durante los años noventa del siglo XX, y se hace referencia a la gestión del agua compartida, incorporando más aspectos a los análisis de cada situación, y adoptando las cuencas hidrográficas como unidades de gestión, en lo que se denomina Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

Por falta de espacio para extenderse sobre los conflictos existentes y potenciales en la zona que giran en torno al control de los recursos de la cuenca del Aral, únicamente indicaré que acumulan una doble dificultad en su gestión compartida por varios países. El paso de la gestión centralizada desde Moscú hasta 1991, cuando pertenecían a la URSS, a convertirse en un recurso insustituible para la supervivencia y el desarrollo de cada una de las cinco repúblicas independientes, y estar controlados por los respectivos gobiernos de los nuevos estados, que les da un carácter completamente diferente.

En 1992 se creó la Interstate Commission on Water Coordination (ICWC), que aglutina a las cinco repúblicas ex soviéticas. Su presidencia es itinerante entre los cinco estados, y su principal misión es evaluar el balance hídrico de cada temporada para fijar las cuotas de agua que se asignan anualmente a cada país; y por el momento sus acuerdos suelen ser incumplidos sistemáticamente por todos ellos. Aparte de las dificultades técnicas que el sistema plantea, esta repartición sigue reflejando tristemente los esquemas soviéticos, ya que dedican la mayoría de los recursos a la agricultura de regadío intensivo, principalmente de Uzbekistán, que sigue apareciendo como el Estado hegemónico de la zona. Así pues, siguen siendo decisiones políticas las que condicionan la gestión del agua en la región, tal como sucedía ya a finales del siglo XIX.

Así pues, a pesar de la intervención de la ICWC, la gestión compartida ha generado numerosos conflictos, que se pueden agrupar en tres grandes tipos:



- Los que mantienen países aguas arriba y aguas abajo, como los de Kirguistán con Uzbekistán y Tadjikistán con Turkmenistán respectivamente, que reclaman poder retener un caudal mayor para aumentar su producción agrícola y para generar electricidad. Su manera de presionar es retener más agua de la que fijan las cuotas marcadas por la ICWC, y provocar una situación sanitaria preocupante aguas abajo, o bien dejarla ir de manera imprevista –abrir las compuertas de los embalses- e inundar áreas de cultivo y de residencia de Uzbekistán y Kazajistán.
- Los que tienen lugar entre los vecinos de las llanuras aluviales: una iniciativa del recientemente fallecido presidente de Turkmenistán provoca una situación muy tensa con Uzbekistán, que reclama poder derivar un caudal mayor del Amu-Daria por el canal del Kara Kum (una obra de ingeniería de más de 900 km de largo que abastece a Ashjabad) para poder construir una serie de estanques ornamentales en pleno desierto.
- Los que se producen dentro de las fronteras de las propias repúblicas, que tienen como eje principal los usos del agua, sobre todo en los períodos de mayor escasez del recurso, cuando se exacerban en general los tres tipos de conflicto.

Perspectivas de futuro de gestión de los recursos hídricos compartidos

A pesar de la situación tan crítica de la región, la consideración de las cuencas hidrográficas como unidades de gestión que trascienden las demarcaciones administrativas es una base común para emprender cualquier proyecto en la zona, y esto constituye ya una nueva orientación en la gestión integrada de los recursos. Las diversas medidas que se están poniendo en marcha comparten la característica de basarse en la descentralización de la gestión de los recursos, y la cesión de su control a organizaciones más cercanas a su uso final.

Estas iniciativas suelen aparecer en la literatura denominadas como *self-governance on-farm*, o *inter-farm irrigation systems*, en las que la gestión sobre el terreno se lleva a cabo por parte de algún tipo de asociación de usuarios del agua, con un modelo similar al de las comunidades de regantes del levante español.

Existen dos fenómenos en torno al agua que están adquiriendo cada vez mayor relevancia en todo el mundo y que habrá que incluir en los análisis sobre la gestión de los recursos hídricos en la zona en los próximos años, a medida que vayan evolucionando.

Se trata del aumento exponencial del consumo de agua embotellada, mayor a medida que aumenta la renta per cápita de algunos países de la zona, por ejemplo Kazajistán; y también el fenómeno más complejo de los mercados del agua virtual.

El agua virtual es la cantidad que se necesita para producir un bien cualquiera, ya sea agrícola, ganadero o industrial. De esta manera, cada producto adquiere un precio de agua virtual, y al ponerse en el mercado está exportando o importando agua según el caso.

Los próximos años son decisivos para ver cómo las organizaciones internacionales y los gobiernos de la región se enfrentan a numerosos retos, que giran en torno a la conciliación entre la aspiración a las mejoras en el bienestar de las sociedades de los países en vías de desarrollo y la conservación y recuperación de los recursos naturales.

Situación de la región en noviembre de 2008



A grandes rasgos, la cuestión de la gestión de los recursos hídricos en las repúblicas de Asia Central ha evolucionado de la siguiente manera:

- Por una parte, las tensiones entre los diferentes países ha ido en aumento, en una escalada que ha llegado al borde del conflicto armado en alguna situación entre los países aguas arriba y los que gestionan las llanuras aluviales, como Uzbekistán y Kazajistán especialmente.

En este período, propiciado además por un ciclo de sequía, se ha intensificado la proyección y construcción de embalses en los países “productores” de agua, como la gigantesca presa de Rogun Dam en el río Vaksh, en Tadjikistán, o los proyectos de Kambarata 1 y 2 en el vecino Kirguistán. Se trata en algunos casos de antiguos proyectos soviéticos no ejecutados, que los gobiernos de estas repúblicas emprenden como banderas de una posible independencia económica respecto a sus vecinos, a partir de la generación de energía eléctrica con la que pueden comerciar y obtener unos beneficios que hasta la actualidad se les habían escapado.

La respuesta de los países aguas abajo ha sido hostil como era de esperar, ya que reclaman que la Comisión Interestatal para el reparto del agua (ICWC) les asigne unas cuotas mayores, sobre todo en verano, durante el período vegetativo de los cultivos industriales (algodón, lino...). Técnicamente, la construcción de estas presas no implicaría necesariamente una reducción del caudal que llega a los cursos medios de los ríos, incluso podría mejorarse con una regulación que impidiera o paliara las inundaciones de invierno y el estiaje de verano, pero lo que temen estos países es que sus vecinos, que hasta el momento han sido los grandes desfavorecidos en el reparto, empiecen a considerar el agua como un elemento de presión y a poner en valor sus recursos naturales.

- A pesar de esta situación, o precisamente gracias a ella, se ha visto la necesidad de organizar un foro en el que estén presentes los gobiernos de las repúblicas, pero que además incluya representantes de la sociedad civil como ONG locales y entidades externas que desarrollan proyectos en la región, con el objetivo de poner en común las diversas problemáticas existentes e intentar identificar líneas de cooperación en la gestión.

El 25 de septiembre de 2008 tuvo lugar el primer workshop en Almaty, organizado por el Central Asian Regional Environmental Center (CAREC), y con el apoyo de la Delegación de la Comisión Europea en la región. Está previsto que se celebren reuniones anuales itinerantes en cada país, organizadas por los grupos de trabajo nacionales e interrepúblicas que se irán constituyendo en el marco de este proyecto a medio plazo - Central Asian Initiative on Sustainable Development (CAISD).

- La celebración de la Exposición Internacional de 2008 de Zaragoza, dedicada al agua, ha finalizado con un documento marco denominado Carta de Zaragoza, en el que se recogen los resultados de la Tribuna del Agua -diez semanas temáticas coordinadas por el Secretariado de las Naciones Unidas para la Década del Agua.

Estos principios deberían materializarse en la propuesta de creación de una Agencia Mundial del Agua, que tendrán como misiones principales:

- Crear un corpus jurídico, reconocido en todo el mundo, acorde con los parámetros de desarrollo sostenible.



- Impulsar la aprobación de un Protocolo Internacional para la Gestión Pacífica y Productiva de las Cuencas Transfronterizas en el mundo.
- Promover el conocimiento general y el intercambio de *buenas prácticas, lecciones aprendidas, modelos reproducibles y experiencias que han tenido éxito* a través de la creación de un centro propio de documentación y transferencia sobre agua y desarrollo sostenible.

La aplicación en Asia Central de estos principios sería la clave para el cambio hacia una gestión integrada de los recursos hídricos, articulada en torno a la unidad de cuenca hidrográfica, supranacional y muy compleja en este caso. La implicación de los agentes locales será la clave del éxito o del fracaso de las medidas que se lleven sobre el terreno, ya que su viabilidad pasa por su aceptación por parte de los campesinos y otros usuarios del agua, y su incorporación a las prácticas cotidianas.

- La situación de crisis económica mundial y otros factores, como la creciente demanda de Afganistán de recibir más agua para su desarrollo como integrante de la cuenca del Aral –hasta ahora su papel era casi testimonial-, influirán con un alcance que aún no conocemos, y que habrá que seguir en los próximos años. También está todavía por cuantificar en esta zona el impacto del cambio climático, pero casi con toda seguridad no hará más que agudizar los aspectos más extremos de una región que se encuentra hace ya muchos años en una situación de catástrofe medioambiental.

Referencias bibliográficas

Carta de Zaragoza [en línea]:

http://www.expozaragoza2008.es/docs/repositorio/TribunaDeAgua/docs_pdf/cartazgz-es.pdf.

FAO 2006. AQUASTAT database [en línea]. <http://www.fao.org/ag/aquastat>.

Segundo Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2006 [en línea]:

http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr2/table_contents_es.shtml.

VEA, Laura. “La lucha por el agua en Asia-Pacífico. Escenario actual y estrategias de futuro”. *Anuario Asia-Pacífico 2006* (edición 2007) Barcelona: Fundació CIDOB, Casa Asia, Real Instituto Elcano. P. 207-217.

Water for Asian cities (WAC), Programa [en línea]. <http://www.unwac.org>.

YOFFE, Shira B. et al. “Geography of international water conflict and cooperation: Data sets and applications”. *Water Resources Research*. Vol. 40. No. 5 (2004). P. 1-12.

