

Asia Central en clave europea: perspectivas energéticas y de seguridad en el año de la presidencia española de la OSCE

Àlex González

Coordinador del Programa Asia, Fundació CIDOB

Resumen

En 2007, dos hechos singulares reflejaron el creciente interés de la UE y de España por las cinco repúblicas ex soviéticas de Asia Central. Por un lado, la UE –bajo la presidencia de turno de Alemania– aprobó un documento estratégico que se ha constituido en novedoso referente de la política exterior de la UE hacia el área, pendiente de que sea implementado. Por otro, España otorgó un papel inédito a la región dentro de su agenda exterior, con especial énfasis en la vía multilateral, ya que contribuyó a impulsar la estrategia de la UE, a la vez que prestó gran atención a Asia Central desde la presidencia que ejerció de la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OSCE) en 2007. El presente artículo examina estos desarrollos y sus razones, estrechamente relacionadas con los intereses energéticos y de seguridad, tras identificar el puesto que ocupa Asia Central en la escena internacional contemporánea. A modo de conclusión, se esbozan algunas líneas de atención sobre aspectos que pueden determinar el futuro de las relaciones europeas con la región, y que podrían ser estudiadas en mayor profundidad por instituciones como las que editan este *Anuario*.

Introducción: los referentes históricos y el papel de Asia Central en la política internacional

A la hora de emprender un estudio sobre la proyección exterior europea hacia Asia Central conviene tener presentes algunos elementos definitorios de la región que son determinantes para su inserción en el concierto internacional. Su geografía es el más inmediato de ellos. Como territorio continental sin acceso directo a mares oceánicos, Asia Central se caracteriza por ser un lugar de confluencia de culturas y regiones; un espacio en el que las poblaciones predominantemente túrquicas, aunque también eslavas y persófonas, moldeadas por su herencia soviética y por el islam, se hallan en contacto directo con la Federación Rusa, China, el subcontinente indio y Oriente Medio. Un rasgo que dota a la

región de un importante potencial ya sea como nodo de conexiones o como “tierra de nadie” donde las grandes potencias pueden tratar de proyectar sus ambiciones territoriales y de poder.

Encontramos, por otro lado e íntimamente relacionada, la Historia. Podemos interpretar Asia Central bajo dos modelos históricos que se pueden trasladar al día de hoy para representar el papel de la región en la escena internacional. Está en primer lugar el Asia Central que fue lugar de paso en las rutas de intercambio comercial y cultural que durante siglos transitaban entre China y el Mar Mediterráneo, a las que el geógrafo germano Ferdinand von Richthofen otorgó el nombre de “Ruta de la Seda”. El papel que entonces jugaba la región le brindaba un protagonismo económico que podría justificar el referirse a la “centralidad de Asia Central” (Frank, 1992), con florecientes centros comerciales y culturales como Merv, Urgench, Bujará o Samarcanda.

Sin embargo, iniciando otro derrotero histórico, a partir del siglo XVIII, con los primeros pasos de la dominación por parte de la Rusia zarista, Asia Central perdió en cierto modo la condición de “sujeto” en el sistema internacional, pasando a ser “objeto” de los designios de potencias exteriores. La rusificación de la zona, hasta topar con el Imperio Británico en los alrededores del actual Afganistán, estableció una rivalidad que Rudyard Kipling popularizó con el nombre de “Gran Juego”, gracias a su novela *Kim*. Un concepto que ha venido utilizándose hasta el día de hoy para caracterizar la política internacional en esta parte central de Eurasia y que –obviando el antiguo valor propio de la región– simboliza una visión que toma Asia Central como objeto para el “juego” de las grandes potencias. En este sentido, es representativa la profusión de escuelas geopolíticas que han razonado la condición estratégica de Asia Central, formulando posicionamientos políticos para situar a las grandes potencias en este escenario del modo más ventajoso; desde Halford John Mackinder, que en 1904 situó la región como parte importante de lo que consideró “el pivote geográfico de la historia”, hasta por ejemplo Zbigniew Brzezinski, antiguo consejero de Seguridad Nacional de EEUU que defen-

dió la importancia para este país de ejercer influencia en el espacio post-soviético de Eurasia (Brzezinski, 1997)¹.

Lógicamente, el fin del mundo bipolar ha marcado un momento decisivo para la región. La obtención de la independencia por parte de las antiguas repúblicas soviéticas de Kazajstán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tayikistán ha abierto las puertas a que estos países se conformen como actores autónomos en la escena internacional. Sin embargo, ello no obsta para que región permanezca en la visión de las principales potencias internacionales como una zona sobre la que ejercer influencia. Así, factores clave de la actual política internacional como el energético se han sumado a toda la teoría existente sobre la importancia de ejercer el poder en Eurasia para certificar la reactivación de la geopolítica entorno a Asia Central, bajo el paradigma del Gran Juego.

Pero, retomando el anterior modelo histórico, la importancia de Asia Central en la política internacional de hoy en día también reside en la posibilidad de que ésta se convierta en puente de tránsito para el comercio y las comunicaciones en tre economías tan dinámicas como las de China, India, Federación Rusa, Japón y la propia UE. Un esquema que, desde la óptica europea, ofrecería la posibilidad de vincularse de un modo más directo con las potentes economías asiáticas, a condición de interactuar eficazmente con la red de intereses internacionales que se despliegan en Eurasia. La posibilidad, en definitiva, de que se restablezca el paradigma de la Ruta de la Seda, y que Asia Central aporte sus propios recursos en el intercambio de bienes, servicios, personas e ideas a lo largo del macrocontinente. De este modo podría la región desprenderse de la condición de objeto a la que ha sido relegada durante dos siglos, si además afronta exitosamente algunos retos que han de señalar su porvenir.

Asia Central tras la desintegración de la URSS: retos, oportunidades y procesos

Para ser protagonistas de su propio destino en el sistema internacional, las repúblicas de Asia Central necesitan erigirse en actores internacionales fuertes, respetados y confiables, afrontando a la vez toda una serie de importantes retos internos que son consecuencia de su historia reciente. Y es que, con la inesperada desintegración de la URSS en 1991, las repúblicas centroasiáticas se hallaron simultáneamente ante la necesidad de constituirse como estados soberanos, debiendo atender repentinamente toda una serie de

cuestiones relativas a la articulación del Estado, la economía y la sociedad que sólo podrán ser plenamente resueltas en el curso de los años.

Así, todavía hoy en Asia Central son muchos los aspectos que están por resolver en cuanto a la forma de gobierno y al proceso político que relaciona Estado y sociedad, teniendo en cuenta elementos tales como la representatividad o el sometimiento a control de las instituciones. Y ello mientras está aún en marcha la construcción de identidades colectivas y sentimientos de pertenencia, ámbito en el que el islam puede jugar un importante papel. Tampoco son menores los retos que han aparecido en el terreno económico, con todo lo que conlleva la transición a la economía de mercado. No se puede obviar, en definitiva, que las repúblicas centroasiáticas –inmersas en un proceso de cambio en distintos planos– son todavía países en desarrollo, con valores y sistemas políticos de futuro incierto, herederos de su pasado soviético, escasamente plurales y con el poder distribuido verticalmente, concentrado en torno a las figuras presidenciales y

sometido además a la influencia de instancias informales de poder, como los clanes.

Está fuera de duda que algunas de estas repúblicas cuentan con importantes ventajas a la hora de impulsar su propio desarrollo y de ganarse un peso

propio en la escena internacional. La posesión de recursos estratégicos, especialmente los energéticos aunque no exclusivamente, es una de sus principales bazas. Por estos recursos compiten las grandes potencias internacionales, lo que además permite diversificar opciones a los países de Asia Central, como ejemplifica la política “multivectorial” de Kazajstán.

Pero, a parte de los recursos que cada una de las repúblicas sepa poner en valor, está por ver –en otro plano– si la apuesta por la cooperación regional en Asia Central podría fortalecer a estos países y hacerlos más competitivos a escala internacional. Hoy por hoy un escenario verdaderamente cooperativo parece distante, por cuanto que es otra tendencia que parece haberse impuesto tras el colapso de la URSS y la obtención de la independencia. Más que la convergencia y la creación de esquemas propios de cooperación, ha primado la incorporación a marcos de cooperación impulsados por los grandes vecinos y la progresiva distinción entre las repúblicas, necesitadas de afirmar (o de en cierto modo crear) su identidad nacional como estados independientes con características propias.

En cualquier caso, la propia pervivencia como países autónomos aconseja seriamente a las repúblicas de Asia Central

“La importancia de Asia Central en la política internacional de hoy en día también reside en la posibilidad de que se ésta convierta en puente de tránsito para el comercio y las comunicaciones entre economías tan dinámicas como las de China, India, Federación Rusa, Japón y la propia UE.”

la adopción de un enfoque cooperativo regional en distintos planos. Desde la perspectiva del desarrollo humano, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recomendaba en 2005 la colaboración entre las repúblicas para la consecución de “fronteras con faz humana”, que faciliten el flujo de personas y mercancías y permitan a las repúblicas superar su fragmentación y su enclavamiento territorial, llamándoles a gestionar cooperativamente sus recursos energéticos, para conectarse entre ellos y con el resto del mundo. La gestión regional de los recursos hídricos también es un aspecto decisivo de la cooperación en Asia Central, ya que los desequilibrios existentes entre los países que tienen hidrocarburos pero no la suficiente agua y los que presentan la situación contraria es fuente de muchas tensiones y riesgos. Una situación que se podría abordar intercambiando energía por agua, usando el agua de un modo más eficiente o creando instituciones transfronterizas para promover un reparto más equitativo de este recurso (Spoor y Krutov, 2008). Añadiendo a lo anterior la gestión regional de asuntos clave como las migraciones, el comercio, el transporte, las cuestiones medioambientales o la lucha contra riesgos para la seguridad humana (desastres naturales, epidemias, tráfico de drogas), el PNUD estimaba en su informe que el PIB de la región podría llegar a doblarse tras 10 años de cooperación intensiva, en comparación a lo que supondría mantener la actual situación (PNUD, 2005).

Debemos tener presente que la cooperación regional está revestida de una considerable relevancia a dos niveles. Por un lado y primero, como aspecto decisivo para lograr un desarrollo estable y pacífico que permita minimizar los riesgos para la seguridad humana en la región. Pero por otro y también, como elemento importante a la hora de integrarse Asia Central en el concierto internacional, ya sea con voz propia y común (si prima la cooperación), o bien fraccionadamente y encuadrándose en proyectos externos promovidos por las grandes potencias, deseosas en algunos casos de expandir a la región su área de influencia.

Bajo este punto de vista, existe un principio cooperativo con geografías muy variables para lograr algunos objetivos comunes tanto en el terreno militar y de seguridad, de la que son muestra la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) y la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), así como dentro del ámbito económico y político, de la que son ejemplos la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Organización de Cooperación de Asia Central (OCAC), la Comunidad Económica Euroasiática

(CEE), la Organización de Cooperación Económica (OCE), el Foro de Cooperación Económica de Asia Central (FCEAC) o el grupo constituido por Georgia, Ucrania, Azerbaiyán, Moldova (GUAM). También es destacable, aunque con su proyección dirigida hacia el Atlántico, el papel que puede jugar aquí la OSCE, organización que tiene en su haber muchas misiones sobre el terreno y de la que son miembros todos los países de Asia Central, poniendo sobre la mesa interesantes posibilidades de colaboración con la UE.

Sin embargo, como ya se ha anticipado, y sin desdeñar los logros y las posibilidades de la cooperación, podemos afirmar que Asia Central es en mayor medida un escenario de rivalidad entre los intereses de las grandes potencias. Y es

“Asia Central no sólo es confluencia de regiones y tradiciones culturales, sino que además forma parte de la vasta región de Eurasia Central donde están destinados a encontrarse los proyectos políticos del mundo euroatlántico, con los de la Federación Rusa y los de las potencias emergentes asiáticas, y de China particularmente”

que Asia Central no sólo es confluencia de regiones y tradiciones culturales, sino que además forma parte de la vasta región de Eurasia Central donde están destinados a encontrarse los proyectos políticos del mundo euroatlántico, con los de la Federación Rusa y los de las potencias emergentes asiáticas, y de China particular-

mente. De este modo, organizaciones de seguridad impulsadas por China o la Federación Rusa como la OCS o la OTSC lindan en la frontera afgana con la primera misión de la OTAN fuera del área euroatlántica, llegándose a dar un caso como el de Kirguistán, donde apenas 40 km separan una base utilizada por EEUU (Manas) de una base de la OTSC (Kant).

Por razones de espacio, no puede ser este el lugar desde el que examinar los más recientes desarrollos de las relaciones de potencias con gran presencia en Asia Central como la Federación Rusa, para quien Asia Central forma parte de su “extranjero cercano”, China, que abre todo un ámbito de posibilidades económicas entre las cuales se incluyen los intereses energéticos, o EEUU, que en 2007 ha reactivado su política hacia Asia Central tras años de concentrados esfuerzos para reconducir la situación en Irak. Sí es obligada en cambio una revisión de la evolución que ha seguido la política de la UE y de España hacia Asia Central, ya que ésta recibió en 2007 impulsos sustanciales.

La renovada atención europea por Asia Central: una noción amplia de los intereses de seguridad

Tradicionalmente, la UE y sus estados miembros han sido los primeros proveedores de asistencia técnica en Asia Central y uno de los primeros socios comerciales de estos paí-

ses. Sin embargo, esta relación no ha sido verdaderamente sustancial: Asia Central ha tenido escasa visibilidad en las estructuras de la UE debido –entre otras razones– a la distancia geográfica, a la influencia que allí ejerce la Federación Rusa, a la dificultad de establecer acuerdos y a la falta de *lobbies* que presionen en Bruselas para elevar el perfil político de la región.

La atención política por Asia Central sólo ha adquirido mayor peso a la vuelta del nuevo siglo; principalmente tras el 11 de septiembre de 2001, que ha devuelto la dimensión de la seguridad a la cabecera de las agendas políticas, y a raíz de la subsiguiente intervención militar en Afganistán, que ha revalorizado la posición geográfica de los países vecinos. Actuando como remache adicional, la crisis del gas entre la Federación Rusa y Ucrania en enero de 2006 evidenció la necesidad de la UE de diversificar sus suministros energéticos para reducir la dependencia gasística de la Federación

Rusa, lo cual ha llevado a ampliar el interés por regiones como la del Caspio y Asia Central, rica en hidrocarburos. Todo ello en un contexto global de encarecimiento de estos recursos, inducido en gran parte por las nuevas condiciones de la demanda. Así, el mismo 2006 los ministros de la UE con competencias en la materia declaraban la necesidad de una nueva política energética para Europa haciendo hincapié, por lo que respecta a la seguridad del suministro, en la “intensificación de la diversificación, tanto de las fuentes de energía como con respecto a los países proveedores y a las rutas de transporte” (Consejo de la Unión Europea, 2006). Esto se concretó en el deseo de ampliar la cooperación energética con países como Kazajstán, donde ya existían importantes inversiones por parte de compañías europeas².

Teniendo en cuenta el contexto energético y de seguridad apuntado, la Comisión Europea fue cediendo al Consejo el liderazgo en la intensificación de las relaciones con la región, creándose en 2005 la figura del Representante Especial de la UE, encargado de reforzar el papel político de la UE en Asia Central y de garantizar la consistencia de su acción exterior; un cargo que inicialmente ostentó Jan Kubis, ex secretario general de la OSCE. De este modo, la aproximación de alcance regional con enfoque de asistencia técnica que priorizaba la Comisión ha ido virando hacia contenidos más políticos, con mayor acento también en el componente bilateral, país por país. Por su parte, el Parlamento se ha mantenido como la principal institución comunitaria encargada de velar por el cumplimiento de los derechos humanos en Asia Central.

Es preciso señalar aquí que algunas presidencias de turno de la UE han jugado un importante papel en el estrechamiento de las relaciones de la UE con Asia Central. Tal es el caso de la presidencia danesa de 2004, que impulsó un diálogo político regional entre la UE y Asia Central, y la austriaca de 2006, que situó a Kazajstán en el centro del interés comunitario, por lo que se refiere a la política exterior europea respecto a la región.

Con todo, ha sido la presidencia alemana de la UE durante el primer semestre de 2007 la que se ha encargado impulsar una más decidida apuesta por la región mediante la plasmación de una estrategia común en la que se establecen las áreas prioritarias de cooperación con la región y que el Consejo de la Unión adoptó en junio de 2007. Aunque no señala objetivos específicos, el documento a implementar tiene relevancia política, ya que se convierte en el marco de referencia para las relaciones con Asia Central, identificando los principales ámbitos de cooperación y los instrumentos para la acción.

“Algunas presidencias de turno de la UE han jugado un importante papel en el estrechamiento de las relaciones de la UE con Asia Central. Tal es el caso de la presidencia danesa de 2004 (...) y la austriaca de 2006. (...) Con todo, ha sido la presidencia alemana de la UE durante el primer semestre de 2007 la que se ha encargado impulsar una más decidida apuesta por la región mediante la plasmación de una estrategia común.”

Entre los instrumentos consignados en el documento estratégico se cuenta el pleno desarrollo de los Acuerdos de Asociación y Cooperación (*Partnership and Cooperation Agreement*, PCA) alcanzados en 1999 con Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán y Turkmenistán (este

último en 1998, pero aún sin vigor). Estos han constituido la base de las relaciones de la UE con las repúblicas de Asia Central, aunque sin alcanzar el grado de desarrollo de los acuerdos establecidos con Ucrania y la Federación Rusa, mientras que las relaciones con Tayikistán se han canalizado mediante un Acuerdo de Cooperación y Comercio en el que no se contemplan asuntos políticos o de justicia. Pese a todo, algunos expertos consideran limitada la operatividad de estos acuerdos, ya que, a diferencia de la Política Europea de Vecindad, reflejan –desfasadamente– el típico paquete para periodos de transición, mientras que el verdadero compromiso con los países de Asia Central ha sido *ad hoc* y sobre la base de asuntos concretos y puntuales (Matveeva, 2006, p. 84-85). En este sentido, la expiración de los presentes acuerdos en 2009 representa una oportunidad para sentar unas mejores bases.

Desde el documento impulsado durante la presidencia alemana se recalca la incumbencia de Asia Central para la UE afirmando que la ampliación de la Unión y la inclusión del Cáucaso Sur en la Política Europea de Vecindad, junto con la Iniciativa de Bakú, que reúne a los países de la UE y a los de las regiones del Mar Negro y del Caspio con el objetivo

de integrar mercados energéticos, son procesos que están acercando Asia Central a la Unión Europea, tanto en términos de cooperación política como de desarrollo económico (Consejo de la Unión Europea, 2007; pp. 2 y 4). Todo ello ha convertido a estos países en “vecinos de los vecinos”, según la fórmula no oficial que la propia Comisión Europea ha venido empleando.

Se puede afirmar que la seguridad, en un sentido amplio, constituye el principal interés europeo en Asia Central, ya que con arreglo a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y en particular a la Estrategia Europea de Seguridad, la UE necesita extender la zona de seguridad a la periferia europea y no verse negativamente afectada por problemas como la debilidad de las instituciones y del Estado de Derecho, la corrupción y la delincuencia o la pobreza de los países vecinos. De este modo, a la hora de declarar sus intereses, en su encabezamiento la estrategia de la UE para Asia Central efectivamente destaca la seguridad y la estabilidad como cuestiones prioritarias, aunque cita también –considerándolos interrelacionados– la importancia de un Asia Central democrática y próspera económicamente, sin descuidar el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho (Consejo de la Unión Europea, 2007; p. 4).

En particular, interesa la capacidad de los estados de Asia Central de responder a situaciones de crisis y a amenazas como las del terrorismo, con posible dimensión internacional. Interesa también la cooperación con la región para lidiar con otras amenazas transregionales como el tráfico de drogas proveniente de Afganistán y el crimen organizado, que además pueden incrustarse en la trama política. Asimismo, es muy relevante el papel que pueden jugar los países de Asia Central (especialmente Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) en la estabilización de Afganistán.

La cuestión energética se puede incluir también dentro de este grupo de intereses, ya que se considera vinculada a los intereses de seguridad y estabilidad de la región la necesidad europea de garantizar su aprovisionamiento energético, lo que a su vez puede coincidir con el interés de los países de Asia Central por diversificar sus socios comerciales y las rutas de transporte (Consejo de la Unión Europea, 2007; p.5). Así, pese a que las oportunidades de inversión no fueran tan amplias como las compañías europeas esperaban, enfriándose con ello el entusiasmo creado durante los años noventa en torno a las dotaciones energéticas y minerales de la región, ello no ha sido obstáculo para que la UE conceda gran importancia a Asia Central, especialmente a Ka-

zajstán y Turkmenistán, por su potencial como suministradores energéticos.

La política exterior europea en la promoción de la democracia y el respeto por los derechos humanos en Asia Central

En algunos casos, desde la UE, los más inmediatos intereses energéticos y de seguridad pueden estar comprometiendo la visión comprensiva de la seguridad y la gobernanza en el largo plazo. Ya alertaba de ello el *green paper* de la UE sobre energía, en el que se explicita el compromiso a que los imperativos energéticos no diluyan la atención de la UE a los derechos humanos y la democracia en los países productores (Comisión Europea, 2006), tratándose no obstante de una premisa de difícil cumplimiento.³

Un caso paradigmático ante el cual la UE se ha visto en el brete de priorizar unas u otras consideraciones ha sido el de la crisis de Andiján en Uzbekistán, que tuvo lugar cuando en mayo de 2005 fuerzas especiales uzbekas sofocaron una

“ La UE necesita extender la zona de seguridad a la periferia europea y no verse negativamente afectada por problemas como la debilidad de las instituciones y del Estado de Derecho, la corrupción y la delincuencia o la pobreza de los países vecinos. Y los países de Asia Central se han convertido, ya, en ‘vecinos de los vecinos’ ”

revuelta popular aduciendo el peligro del extremismo islámico, sin que pudiera demostrarse su alcance ni contrastarse el número de víctimas mortales ocasionadas, entre las cuales podrían haberse hallado un gran número de civiles desarmados. En este caso, la negativa por parte del régimen de Islam Karimov a

permitir una investigación internacional independiente fue uno de los motivos que condujeron a la UE (y a Estados Unidos) a aplicar un régimen de sanciones al país.⁴ Lo que tuvo como respuesta directa el cierre de la base aérea estadounidense de Karshi-Janabad y del espacio aéreo del país a los vuelos de la OTAN, ambas medidas de gran repercusión para las operaciones en Afganistán. Al mismo tiempo, ello vino acompañado de un significativo giro del país hacia la Federación Rusa, de quien se había venido distanciando desde la consecución de la independencia.

En este sentido, aunque en 2007 se constataran indicios de aproximación de Uzbekistán a Occidente, que pueden desembocar en la vuelta de la alianza atlántica a suelo uzbeko, no hay que descartar que esta sea una maniobra táctica para proteger al país de la situación en Afganistán, no estando claro por el momento que el vector Occidental sea de largo recorrido para Uzbekistán, un país que reviste de gran importancia en la región, siendo el más poblado y ruta de paso de muchas rutas energéticas. En cualquier caso, el dossier europeo sobre Uzbekistán por la crisis de Andiján, con fisuras además en la aplicación de las sanciones, señala

uno de los principales escollos políticos de la UE con la región, con insuficientes puntos de referencia sobre los que asentar sus posiciones y similares debates abiertos en relación con otros países del antiguo orbe comunista en Eurasia, como Bielarrús o la propia China, por los sucesos de Tiananmen.

Los retos en el terreno de la democratización y la protección de los derechos humanos son aún mayores si se tiene en cuenta que la UE –como potencia normativa que pretende exportar los valores de la Unión– no sólo topa con regímenes autoritarios en Asia Central, sino también con grandes potencias que pueden llegar a ejercer un poder normativo de signo opuesto, como la Federación Rusa y China.⁵ Y aunque puede tratar de coordinar esfuerzos con EEUU, con quien comparte objetivos aunque no siempre los medios, la UE tiene además escasos instrumentos para lograr reformas legales y de las instituciones, ya que no puede ofrecer el incentivo de la futura membresía comunitaria (o de la PEV), que ha constituido un claro motor de cambio en los países que han participado en las sucesivas ampliaciones de la Unión. Así, se corre el riesgo de que prevalezca tan sólo el pragmatismo y las consideraciones económicas, geopolíticas y de seguridad, que alientan el mantenimiento del status quo en la esfera política, pese al autoritarismo imperante.

No existe por el momento una posición coordinada en la UE respecto a las exigencias democráticas, excepción hecha de algunas resoluciones del Parlamento Europeo, lo que demuestra la dificultad de encontrar un equilibrio entre la persecución de los intereses más inmediatos y el deseo de atenerse a los valores propios de la UE, tratando de exportarlos. Se trata de una dicotomía de prioridades que también ha marcado la política exterior de EEUU, con tensiones entre departamentos y dentro de los mismos que han dificultado la elaboración de políticas. Para algunos reconocidos expertos en Asia Central y el Cáucaso, como Svante E. Cornell, una de las claves podría estar en evitar el aislamiento de los gobiernos que no respetan los estándares internacionales, ya que esto reforzaría la base de su autoritarismo y la violencia sobre los grupos opositores. Por contra, Cornell aboga por el mantenimiento de relaciones amplias y en múltiples ámbitos, favoreciendo la paulatina mejora de la gobernanza (Cornell, 2008).

Existen, sin embargo, posturas adheridas al pragmatismo que aparecen como más firmes en el compromiso con los derechos humanos y la democracia. Se ofrecen en tal caso argumentos como los de Richard Youngs, para quien las concesiones en este terreno son una “compensación fantasma”, no estando demostrado que la falta de democracia aporte ganancia alguna en cuanto a la estabilidad y a la fiabilidad de los países, tal y como se puede desprender por ejemplo de las inobservancias de los acuerdos con compa-

ñas internacionales que se han infringido en Kazajstán (Youngs, 2007).

En cualquier caso, y pese a que la promoción del cambio de régimen nunca se haya asumido como política, lo cierto es que la UE pone en riesgo su credibilidad y compromete los elementos distintivos de su *soft power* cuando deja de defender sus principios.⁶ Se trata de un dilema que obviamente no ha sido resuelto en la estrategia europea, ya que ésta no efectúa un análisis político del asunto, fijando criterios al respecto. La UE deberá pues encontrar un equilibrio, ya que difícilmente puede permitirse ser un actor indiferente a esta dimensión ateniendo a su trayectoria y a sus valores. Ni tampoco delegar en organizaciones como la OSCE, con una presencia creciente en Asia Central y el Cáucaso, la defensa de los derechos humanos y de los valores democráticos. Aunque sí puede ser de gran ayuda extraer lecciones de la experiencia de esta organización en concreto, cuyo ejercicio de la presidencia por parte de España en 2007 ha contribuido sin duda al acercamiento de Asia Central a Europa.

España, impulsora de la proyección europea hacia Asia Central

En este punto es pertinente detenerse para constatar el activo papel de España en el acercamiento europeo hacia Asia Central utilizando tanto canales bilaterales, como –y muy especialmente– los multilaterales. En el plano bilateral, puede afirmarse que España ha sido un actor tradicionalmente poco atento a Asia. Hasta fechas muy recientes, la acción exterior española se ha ceñido principalmente a América Latina, la UE y el Mediterráneo. No fue hasta principios de esta década que España, con la puesta en marcha del Plan Asia-Pacífico durante el segundo mandato de J.M. Aznar, trató de articular una proyección exterior comprehensiva hacia el continente asiático.

Sin embargo, el espacio de las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central siguió ocupando un papel marginal en la nueva agenda. Se habían forjado ya importantes vínculos informales que después ejercerán un papel importante en la aproximación española a Asia Central, como por ejemplo la amistosa relación entre el rey Juan Carlos I y el presidente de Kazajstán, Nursultán Nazarbayev. Pero ni siquiera la necesidad de contar con la colaboración de las repúblicas de Asia Central para la intervención en Afganistán, donde España tiene desplegados a 778 militares en el marco de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF)⁷, condujo a un incremento significativo del interés por Asia Central dentro de la política exterior española.

Más bien, Asia Central ha ido tomando progresiva importancia en la agenda exterior española a medida que las con-

sideraciones energéticas han ido tomando protagonismo dentro del más amplio marco europeo. Con la presencia de compañías como Repsol en Kazajstán, España ha entrado en uno de los mercados energéticos por el que compiten las principales firmas internacionales del sector. También para España, la diversificación de suministros energéticos ha pasado a ser un nuevo centro de interés en la política exterior. Máxime si se tiene en cuenta que Argelia, principal proveedor de gas natural para España, ha establecido un diálogo de cooperación energética con la Federación Rusa que incrementa el temor europeo a la constitución de un cártel en el mercado del gas.

En este contexto, durante el primer gobierno de J.L. Rodríguez Zapatero, Asia Central ha pasado a recibir una mayor atención por parte de España. Algo que se ha reflejado especialmente en el ámbito multilateral. En el seno de la UE, España ha sido, junto con Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Italia y Francia, uno de los motores en la elaboración de la estrategia para la región. España ha estado entre los países que han contribuido a mitigar las objeciones que países como Polonia o la República Checa han mostrado a la hora de intensificar las relaciones con países de la antigua Unión Soviética, sin avances previos y más notorios en el terreno de la democracia. Además, España ha jugado un papel importante a la hora de mencionar expresamente a la OSCE dentro de la estrategia europea como ámbito complementario de acción con el que se deben coordinar las instituciones comunitarias.

En línea con lo anterior, podemos afirmar que ha sido precisamente la OSCE el principal escenario del interés español por Asia Central, aprovechando la presidencia que España ejerció de la organización en 2007, y que propició algo tan inédito como la gira por la región del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, M.A. Moratinos. Reviste una especial relevancia por ejemplo el acuerdo alcanzado para que la OSCE participe en los esfuerzos por estabilizar Afganistán desde las vecinas repúblicas de Asia Central mediante la gestión de fronteras, la formación de policía y el apoyo en la lucha contra el tráfico de drogas. Asimismo, son destacables dos declaraciones que inciden en aspectos clave de la región: una sobre gestión del agua y otra sobre medio ambiente y seguridad, que de modo pionero enlaza estos dos conceptos desde el ámbito multilateral.

Sin embargo, la principal (y arriesgada) apuesta que España hizo en el marco de la OSCE fue promover la candidatura de Kazajstán a presidir la organización; envite que se resolvió favorablemente con la aprobación de la presidencia kazaja

de cara a 2010. Complementariamente, se aprobaban también las futuras presidencias de Grecia (2009) y Lituania (2011), lo cual es de notable trascendencia para la organización, por cuanto que garantiza su liderazgo por tres años.

El caso de la candidatura kazaja era, como se ha observado, arriesgado y difícil de gestionar, aunque España contaba con el apoyo de Alemania y la Federación Rusa en este terreno. De nuevo existían importantes resistencias –que España contribuyó a flexibilizar–

por parte de la República Checa y Polonia, que se sumaban a las de EEUU y el Reino Unido, en su crítica al insuficiente respeto por los derechos humanos y desarrollo democrático en el país. Ámbitos en los que España se ofreció como “facilitador”, proponiendo a Kazajstán

posibles vías de actuación, con el activo que supone para España su propia experiencia de transición. Con todo, el éxito en esta empresa ha ampliado sustancialmente para España el canal de colaboración con el país que ejerce actualmente el liderazgo político en Asia Central, estableciendo una relación de confianza que –amén de favorecer el sentimiento de pertenencia de Asia Central a la OSCE y la aproximación de la misma al orbe europeo– puede tener para España relevantes traducciones tanto en el terreno político como en el económico-empresarial.

A modo de conclusión: algunos apuntes para el desarrollo de la agenda europea sobre Asia Central

La desconfianza que se ha activado con el rechazo al proyecto de Constitución Europea, sumada a las importantes divisiones internas que han aflorado en momentos críticos recientes, como la invasión de Irak, hacen que la UE corra el riesgo de perder peso en la escena internacional y de ver difuminado su perfil como actor global. En este contexto, Asia Central, y Eurasia en su conjunto, son uno de los importantes escenarios en los que la UE debe definir su política exterior, con algunos retos y oportunidades que se aquí apuntan, cerrando el presente artículo.

Avanzar en la implementación de la estrategia para Asia Central, mejorando además la representación diplomática europea en la región, es una de las cuestiones prioritarias para la UE en este campo. Ello habría de traducirse en una más específica formulación de objetivos, en la coordinación de las acciones de las instituciones comunitarias y en el establecimiento de vínculos con otras políticas europeas. Dotar a la política exterior de mayores términos de referencia en

lo que respecta a democratización y derechos humanos aparece como otra cuestión importante, siendo una posible respuesta el establecimiento de una asociación avanzada con aquellos grupos, comunidades y países que se muestren comprometidos con la visión europea del desarrollo político y social, planteando una aproximación diferente hacia los que son pasivos o renuentes al respecto.⁸ Un planteamiento que necesariamente relegaría la aproximación regional a unas determinadas áreas de interés, priorizando las relaciones bilaterales con aquellos países con los que se constaten más oportunidades, Kazajistán y Turkmenistán en el momento actual.

Precisamente el relevo en la presidencia de Turkmenistan, que tuvo lugar a finales de 2006, ejemplifica uno de los procesos de cambio que la UE puede aprovechar para incrementar su influencia en la región: la transición de las élites. Siguiendo a Neil J. Melvin, junto con éste vale la pena señalar otros desarrollos que pueden representar una ventana de oportunidad para la UE, como el cambio económico, el relevo generacional, las influencias geopolíticas o las asimetrías regionales (Melvin, 2007). Además, es preciso constatar aquí que la expiración de la mayoría de los Acuerdos de Asociación y Cooperación en 2009 representará una interesante ocasión para sentar sobre nuevas bases las relaciones con Asia Central.

Por otra parte, una de las críticas que ha recibido la estrategia europea para la región es la de no formular una visión y un posicionamiento político sobre el dinámico y complejo contexto de intereses internacionales que confluyen en ella, principalmente los de la Federación Rusa, China y Estados Unidos. En este sentido, es preciso prestar atención a la política china en la región, que le proporciona la posibilidad de abastecerse de recursos energéticos por vía terrestre directa, reduciendo así la dependencia de Oriente Medio, vulnerable a los riesgos del transporte marítimo. También a la de EEUU, que reorganizó su Departamento de Estado en 2006 como parte de una estrategia que podría favorecer el establecimiento de un corredor energético a través de Afganistán y Pakistán hasta los puertos de Asia Meridional, además de vincular Asia Central a la seguridad de Afganistán.

Pero sobre todo es preciso tener en cuenta a la Federación Rusa cuando se habla de Asia Central. Y más ante el relevo en la presidencia de la Federación, que puede representar una oportunidad para mejorar las tensas relaciones con el país. Sin lugar a dudas, la política rusa en Asia Central puede tener una gran incidencia en los intereses europeos, tal y como demostraban los acuerdos suscritos en mayo de 2007 con Turkmenistán (y Kazajistán) para transportar Gaz-

prom el gas turkmeno a través de la Federación Rusa, reforzando la posición rusa en el campo energético y poniendo en jaque el proyecto transcaspiano de transporte energético que la UE y EEUU defienden⁹. Sin embargo, pese a las evidencias que señalan la importancia del factor ruso en Asia Central y a la preocupación europea ante el auge del "nacionalismo energético", el hecho es que la estrategia de la UE para Asia Central no menciona a la Federación Rusa en ningún momento. Corrigiendo este aspecto, la cooperación en el sector energético de Asia Central podría ser –junto con la cooperación en el de la seguridad– uno de los ámbitos en los que ensayar un diálogo regional constructivo con la Federación Rusa, que tal vez pudiera extenderse a otras áreas en el futuro.

Las cuestiones hasta aquí apuntadas sugieren que la política europea hacia Asia Central se encuentra ante el reto mayor (y acaso imposible) de forjar una visión compartida de Eurasia, evitando que los Estados miembros proyecten sus deseos al margen de la UE, o que incluso pugnen por conformar los instrumentos comunitarios a la medida de sus intereses nacionales en este espacio. Sin embargo, ante la dificultad de alcanzar semejante consenso, países como España, que no tienen definido históricamente su posicionamiento en Eurasia, harían bien en establecer su propia agenda en el macrocontinente, lo que vendría a ser la formulación de un Plan Eurasia (Martínez Montes, 2007), prestando atención a las oportunidades concretas que se puedan ir presentando para avanzar en ella.

En este sentido, es oportuno destacar –para acabar– que la futura presidencia kazaja de la OSCE coincidirá, en el primer semestre de 2010, con la presidencia española de la UE, lo que sin duda constituirá una excelente ocasión para reforzar las relaciones con Asia Central a escala europea y abordar coordinadamente algunos de los principales retos que afronta la región. Ocasión en la que también se podría aprovechar la mediación kazaja para ampliar consensos con la Federación Rusa en el marco de la OSCE, y para dar impulso a los corredores de transporte entre los países miembros de la organización, habida cuenta de que Kazajistán se cuenta entre los principales defensores de la integración económica en Eurasia. En conjunto, tal ocasión merecería un detenido ejercicio de reflexión y análisis, con miras a proponer una agenda de trabajo que permita profundizar en algunos de los aspectos señalados en este artículo. Una labor que bien podría impulsarse desde el Observatorio de Asia Central, iniciativa promovida por Casa Asia, el Real Instituto Elcano y la Fundació CIDOB, que es reflejo del salto cualitativo que en los últimos años ha protagonizado la región dentro de la política exterior española y europea.

1. Para una descripción de las escuelas de pensamiento geopolítico sobre Eurasia véase Martínez Montes (2007)
2. En octubre de 2006, durante su visita a la Universidad Nacional Eurasiática L.N. Gumilyev, sita en la capital kazaja, la comisaria de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, manifestó el interés europeo de construir con Kazajstán una asociación estratégica sobre temas energéticos. Enfatizó la importancia del transporte de energía y de marcos multilaterales de cooperación como la "Iniciativa de Bakú", cuya segunda reunión ministerial tendría lugar precisamente en Astana el 30 de noviembre de 2006. Ferrero-Waldner expresó asimismo el deseo de que Kazajstán apoye el corredor Transcaspio y del Mar Negro junto con el oleoducto Odessa-Brody-Plock. (Ferrero-Waldner, Benita, The European Union and Central Asia—building a 21st century partnership, Comisión Europea, Speech/06/615, Astana, 17 de octubre de 2006).
3. Una muestra verbal de las dificultades en este terreno se pudo apreciar en el encuentro que mantuvo la delegación de la UE con los ministros de Asuntos Exteriores de las cinco repúblicas de Asia Central en marzo de 2007, el primero de este tipo. La Comisaria de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, manifestó que las promesas de cambio político no son suficientes y que ya es tiempo de ver esas reformas. A modo de respuesta, los ministros de Exteriores de Uzbekistán y Kazajstán se declararon contrarios a mantener una relación "entre profesor y alumno" y a aceptar presiones en favor de la democracia y los derechos humanos, aludiendo a su condición de estados asiáticos, en este sentido probablemente más cómodos en los marcos de cooperación promovidos desde Beijing o Moscú (Financial Times, "EU overtures to Central Asia hit obstacles", 28 de marzo de 2007).
4. En el caso de la UE, la respuesta a los sucesos de Andiján incluyó medidas como la suspensión de buena parte del programa de cooperación, el embargo a la venta de armas, la denegación de visados a algunos oficiales uzbekos y la acogida de refugiados políticos uzbekos provenientes de Kirguistán.
5. Valgan como ejemplo las declaraciones del ministro de Exteriores del Gobierno alemán, Frank-Walter Steinmeier, durante la presentación de la presidencia alemana de la UE, afirmando que "una monopolización por parte de los dos grandes vecinos no es deseable" (RFE/RL "EU: German Presidency's Focus On Central Asia, Black Sea, Russia Central Asia", 19 de diciembre de 2006).
6. En esta clave podrían entenderse las palabras del Alto Representante para la PESC, Javier Solana, cuando afirmaba en 2006 que la competición por la energía corre el riesgo de hacernos descuidar los principios (European Communities, Towards an EU External Policy. The Brussels Conference –20th and 21st November 2006. Brussels, 2007, p.18 http://ec.europa.eu/external_relations/energy/energy_conference_2006/final_brochure.pdf)
7. Un contingente que países más implicados en Afganistán, como EEUU, Canadá o Reino Unido, demandan ampliar, habiéndose aprobado –en marzo de 2008 por vía urgente– el envío de 36 efectivos adicionales encargados de operar aviones espía no tripulados. España es el noveno contribuyente a la ISAF en número de efectivos.
8. Se aplica aquí la distinción que Emerson, Noutcheva y Popescu hacen a la hora de plantear una renovada Política Europea de Vecindad (Emerson et al, 2007).
9. Unos acuerdos que además se reforzaban a finales de 2007 al anunciar la Federación Rusa que su disposición a pagar un 50% más a Turkmenistán por su gas en el 2008, para contribuir con ello a la rápida construcción del gasoducto que –bordeando el Caspio– se dirigirá a la Federación Rusa a través de Kazajstán, lo cual habrá de repercutir al alza en el precio de compra que paga Ucrania. BBC News, "Turkmenistan gas price rises 50%", 28 de Noviembre de 2007, < <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7116218.stm>>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRZEZINSKI, Zbigniew (1997), *The Grand Chessboard: American Primacy And Its Geostrategic Imperatives*, Basic Books, Nueva York.

Comisión Europea (2006), *Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2006) 105 Final, Bruselas.

Consejo de la Unión Europea (2006), Comunicado de Prensa 7009/06, 14 de marzo de 2006, Bruselas.

Consejo de la Unión Europea (2007), Nota 10113/07 con el anexo *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*, 31 de mayo de 2007, Bruselas.

CORNELL, Svante E. (2008), "La aproximación de Estados Unidos a las cuestiones energéticas y de seguridad en Eurasia", en González, Àlex y Carmen Claudín, eds. (2008), *Nuevos actores y dinámicas en Eurasia. Asia Central y la seguridad energética global*, CIDOB edicions, Barcelona.

DE PEDRO, Nicolás y KASSENOVA, Nargis (2007), "La nueva estrategia para Asia Central: desafíos y oportunidades para la UE y España", *Memorando OPEX*, n. 53, Fundación Alternativas, Madrid.

EMERSON, Michael, NOUTCHEVA, Gergana y POPESCU, Nicu (2007) "European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP Plus'", *CEPS Policy Briefs*, Centre for European Policy Studies, Bruselas.

FRIDE (2007), *The EU Strategy for Central Asia: Promoting Democracy and Human Rights*, Seminar Brief, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 19 de noviembre de 2007, Madrid.

FRANK, Andre Gunder (1992), *The centrality of Central Asia*, VU University Press, Amsterdam

GONZÁLEZ, Àlex y CLAUDÍN, Carmen, eds. (2008), *Nuevos actores y dinámicas en Eurasia. Asia Central y la seguridad energética global*, CIDOB edicions, Barcelona.

LACHOWSKI, Zdzislaw (2007), "Foreign Military Bases in Eurasia", *Sipri Policy Paper* nº18, Sthockholm International Peace Research Institute, Estocolmo.

LINN, Johannes F. (2007), "Central Asia–National Interests and Regional Prospects", *China and Eurasia Forum Quarterly*, nº5:3, pp. 5-12.

LINN, Johanness F. (2007), "Central Asia: A New Hub of Global Integration", Brookings Institution, Washington.

MARTÍNEZ MONTES, Luis Francisco (2007), "España, Eurasia y el nuevo teatro del mundo", *Documentos CIDOB Asia*, nº15, Fundació CIDOB, Barcelona.

MATVEEVA, Anna (2006), "EU Stakes in Central Asia", Chailot Paper, nº91, Institute for Security Studies, Paris.

MELVIN, Neil J. (2007), "The European Union's Strategic Role in Central Asia", CEPS Policy Briefs, Centre for European Policy Studies, Bruselas.

SÁINZ, Nora et al. (2007), "Asia Central: gobierno, cooperación y seguridad", *Documentos CIDOB Asia*, nº18, Fundació CIDOB, Barcelona.

SÁINZ, Nora, ed. (2005), "Asia Central. Área emergente en las relaciones internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº70-71, Fundació CIDOB, Barcelona.

SOTO, Augusto (2007), "Asia Central en el fluido horizonte estratégico de la UE", *Documento de Trabajo*, Real Instituto Elcano, Madrid.

SPOOR, Max y KRUTOV, Anatoly (2008), "Intereses en conflicto: energía hidráulica versus agua para irrigación en Asia Central", en González, Àlex y Carmen Claudín, eds. (2008), *Nuevos actores y dinámicas en Eurasia. Asia Central y la seguridad energética global*, CIDOB edicions, Barcelona

UNDP (2005), *Central Asia Human Development Report. Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security*, UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States, Nueva York.

YOUNGS, Richard (2007), "Europe's energy policy: economics, ethics, geopolitics", *Open Democracy*, 10 de enero de 2007.