





---

ASIA CENTRAL Y LA SEGURIDAD ENERGÉTICA GLOBAL  
NUEVOS ACTORES Y DINÁMICAS EN EURASIA

---

*Editores:*

ÀLEX GONZÁLEZ

Coordinador del Programa Asia, Fundació CIDOB

CARMEN CLAUDÍN

Adjunta a dirección, Fundació CIDOB

*Contribuciones de:*

MARÍA TERESA COSTA CAMPI

Presidenta de la Comisión Nacional de Energía, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

LUIS FRANCISCO MARTÍNEZ MONTES

Consejero de la Representación Permanente de España ante la OSCE, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

MEHDI PARVIZI AMINEH

Investigador y director del Energy Programme Asia (EPA) en el International Institute for Asian Studies (IIAS) de la Universidad de Leiden, Países Bajos

RAKHMATULINA GULNUR GALÍMOVNA

Directora del Departamento de Estudios Económicos, Kazakhstan Institute for Strategic Studies

MAX SPOOR

Profesor adjunto en el Institute of Social Studies y coordinador del Centre for the Study of Transition and Development (CESTRAD); profesor en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

ANATOLY KRUTOV

Hidrólogo, consultor independiente con base en Moscú

DANILA BOCHKAREV

Responsable del proyecto Energy Security, East West Institute, Bruselas

VLADIMIR VOLOSHIN

Director del Centro de Políticas Industriales, Academia Rusa de las Ciencias, Moscú

SVANTE E. CORNELL

Director de Investigación del Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program Joint Center, Johns Hopkins University-SAIS/Universidad de Uppsala

XING GUANGCHENG

Director del Instituto de Estudios de Europa del Este, Rusia y Asia Central, Academia China de Ciencias Sociales (CASS)

BAO YI

Colaborador científico del Instituto de Estudios de Europa del Este, Rusia y Asia Central, Academia China de Ciencias Sociales (CASS)

NORA SAINZ GSELL

Profesora titular de Relaciones Internacionales e investigadora del Instituto Universitario de Estudios Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona

**Interrogar la actualidad**  
**Serie Asia**

---

ÀLEX GONZÁLEZ Y CARMEN CLAUDÍN (eds.)

ASIA CENTRAL Y LA SEGURIDAD  
ENERGÉTICA GLOBAL

Nuevos actores y dinámicas en Eurasia

---

© 2008 para cada uno de los trabajos:  
Mehdi Parvizi Amineh, Bao Yi, Danila Bochkarev, Carmen Claudín, Svante E. Cornell,  
María Teresa Costa Campi, Àlex González, Rakhmatulina Gulnur Galímovna,  
Anatoly Krutov, Luis Francisco Martínez Montes, Nora Sainz Gsell, Max Spoor,  
Vladimir Voloshin, Xing Guangcheng.

© 2008 de las traducciones  
Àngels Llòria: traducciones ruso-castellano de Rakhmatulina Gulnur,  
Vladimir Voloshin, Xing Guangcheng y Bao Yi.  
Josep Sarret: traducciones inglés-castellano de Mehdi Parvizi Amineh, Max Spoor,  
Anatoly Krutov, Danila Bochkarev y Svante E. Cornell.

© 2008 Fundació CIDOB  
Elisabets, 12, 08001 Barcelona  
<http://www.cidob.org>  
e-mail: [subscripcions@cidob.org](mailto:subscripcions@cidob.org)

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*,  
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por  
cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático,  
y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España  
Printed in Spain

ISBN: 978-84-87072-97-0  
Depósito Legal: B. 19.091-2008

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

---

# Índice

Prólogo, *María Teresa Costa Campi*, 9

Presentación, *Alex González y Carmen Claudín*, 13

Lista de acrónimos, 15

## PRIMERA PARTE

La nueva Eurasia y el contexto energético global

1. La nueva Eurasia: actores y dinámicas, *Luis Francisco Martínez Montes*, 21
2. Eurasia Central en el marco energético y geopolítico global, *Mehdi Parvizi Amineh*, 57

## SEGUNDA PARTE

Energía y desarrollo en Asia Central: ¿cooperación o conflicto?

3. Recursos estratégicos, desarrollo económico y cooperación regional en Asia Central, *Rakhmatulina Gulnur Galímovna*, 93
4. Intereses en conflicto: energía hidráulica *versus* agua para irrigación en Asia Central, *Max Spoor y Anatoly Krutov*, 109

8 Asia Central y la seguridad energética global

TERCERA PARTE

Los intereses internacionales en torno al mar Caspio

5. El acceso a los recursos energéticos de Asia Central en el nuevo contexto energético global: retos y oportunidades para la Unión Europea, *Danila Bochkarev*, 131
6. Energía y seguridad en Asia Central: la posición de Rusia, *Vladimir Voloshin*, 153
7. La aproximación de Estados Unidos a las cuestiones energéticas y de seguridad en Eurasia, *Svante E. Cornell*, 179
8. La situación geopolítica y de seguridad en Asia Central y la cooperación de China con los países de la región, *Xing Guangcheng y Bao Yi*, 201

EPÍLOGO

La OSCE en Eurasia: retos y desafíos de la presidencia española, *Nora Sainz Gsell*, 223

---

## Prólogo

*El sector energético constituye un ámbito estratégico en las relaciones internacionales. La geopolítica de la energía vuelve a cobrar una gran actualidad, si es que en algún momento la había perdido. Los recursos fósiles no son sólo una mercancía, sino que constituyen a su vez un instrumento de negociación de la política exterior. Este escenario se registra, en los mercados, en aumentos de precios y reducción de la oferta. Frente a ello los agentes se mueven en un marco de incertidumbre, reforzándose la volatilidad de los precios del gas y del petróleo.*

*Junto con las variables de naturaleza geopolítica y su incidencia en los factores por el lado de la oferta, inciden también unas nuevas condiciones de demanda. Hoy no es la rigidez de la demanda, por razones de garantía de suministro y de inexistencia de recursos sustitutivos en los países compradores, la única variable explicativa, desde la perspectiva de la demanda, de equilibrios de precios elevados, sino que es el aumento de la demanda energética global, en la medida que el crecimiento económico de China e India supone un volumen de requerimientos de recursos fósiles sin precedentes.*

*El espectacular avance de las economías asiáticas y sus formidables previsiones cambian de forma radical el análisis sobre el comportamiento de los mercados energéticos. La demanda energética se sitúa de forma sostenida e irreversible en unos niveles mucho más elevados y, en consecuencia, no parece plausible que se produzcan variaciones en la tendencia a medio plazo de los precios. En suma, la lucha por la obtención de recursos energéticos se manifiesta en precios más elevados y en nuevas estrategias de negociación de los países productores, que se observan con preocupación en los países importadores por cuanto pueden*

*tener no ya sólo efectos negativos sobre la economía, sino que pueden llegar a poner en riesgo la garantía de suministro.*

*Ciertamente, la energía ha sido siempre un campo importante para la política y, en este contexto, el objetivo de la garantía de suministro ha sido, y es, un punto de encuentro entre países importadores, con lazos regionales y proyectos comunes. En el ámbito europeo, en 1952, con el Tratado del Carbón y del Acero y posteriormente, en 1957, con el Tratado EURATOM, los Estados miembros fundadores vieron la necesidad de un enfoque común de la energía. Si bien es cierto que han transcurrido muchos años desde la firma de estos tratados y la realidad socioeconómica es muy diferente, la necesidad de un enfoque común de la energía se convierte de nuevo en una necesidad imperiosa. Extractos de la propia Declaración de Messina (1955), que, si bien tiene más de cincuenta años, adquiere en estos momentos una vigorosa actualidad, dicen así:*

*Para este fin, los ministros han acordado los siguientes objetivos: [...] poner a disposición de las economías europeas una energía más abundante a un precio más económico.*

*Sin lugar a dudas, una afirmación perfectamente válida en los momentos en los que nos encontramos. Validez derivada de las características intrínsecas del escenario energético actual, donde nuestra dependencia energética, respecto de las importaciones, va en aumento y donde la demanda global de energía sigue en una tendencia alcista que, como ya se ha apuntado, no va a retroceder, ocasionando que los precios del petróleo y del gas se sitúen en niveles históricos. En los dos últimos años, se han multiplicado prácticamente por dos en la Unión Europea (UE), y los precios de la electricidad siguen una tendencia idéntica. Sin duda una situación difícil para los consumidores.*

*Según las últimas previsiones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) se espera que, entre la fecha actual y el año 2030, la demanda mundial de energía y las emisiones de CO<sub>2</sub> aumenten aproximadamente en un 60%. El consumo mundial de petróleo ha aumentado un 20% desde 1994, y se proyecta que la demanda mundial de petróleo se incrementará en un 1,6% anual.*

*Si a un contexto energético como el actual le añadimos el hecho de que las reservas están concentradas en unos pocos países, la mayoría de los cuales sujetos a una importante inestabilidad política, es fácil com-*

*prender por qué el concepto de geopolítica de la energía está de actualidad. El nuevo escenario energético del siglo XXI será un panorama en el que las regiones que carecen de recursos fósiles dependerán en mayor medida de las que disponen de estos recursos; para garantizar la seguridad energética, la competitividad de sus respectivas economías, sólo un nuevo modelo energético acorde con un desarrollo económico sostenible puede ayudar a resolver los problemas apuntados. La lucha contra el cambio climático es un elemento más que obliga y ayuda a acelerar el cambio de un modelo energético todavía muy dependiente en recursos fósiles. Este escenario conlleva toda una serie de nuevos retos y desafíos energéticos a los que debe hacer frente Europa. El camino que hay que recorrer no sólo exige superar las barreras institucionales y físicas para alcanzar un mercado único de la energía y un modelo energético sostenible; es imprescindible que Europa tenga una política exterior energética común, que tenga en cuenta todas las implicaciones geopolíticas asociadas. Una política exterior que, tal como reconoce el propio Libro Verde Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, elaborado por la Comisión Europea, permita a la Unión Europea desempeñar un papel internacional más eficaz en la resolución de los problemas que comparte con sus socios en el sector de la energía de todo el mundo. El Tratado de Lisboa puede ser un primer paso, en cuanto que se establecen las bases de una política energética común, formulándose sus objetivos dentro de un nuevo Título sobre energía cuyo contenido está enfocado a garantizar el funcionamiento del mercado, la seguridad del abastecimiento energético de la Unión, fomentar la eficacia y el ahorro energético, así como el fomento de las energías renovables y la interconexión de las redes energéticas. Objetivos, todos ellos, importantes que necesitan para alcanzarlos una política exterior energética común.*

*En el contexto de esta política exterior coherente, factor esencial para la provisión de una energía sostenible, competitiva y mediante la cual se garantice la seguridad de suministro, Eurasia tiene y debe tener un papel protagonista. No sólo porque alberga el 75% de la población, el 60% del Producto Interior Bruto (PIB) y el 70% de los recursos energéticos del planeta, sino porque confluyen en esta región los intereses y las dinámicas propias de las relaciones entre las economías desarrolladas y las que se encuentran en desarrollo. Los principales actores implicados en Eurasia Central, especialmente los ubicados en la región del Caspio, son países de vecindad inmediata con Europa, con unas reservas energé-*

*ticas probadas de vital importancia, el control de las cuales determinará el futuro político y económico de estas regiones y de muchas más.*

*Es en este punto donde radica la importancia de la excelente obra que tienen ustedes en sus manos. Asia Central desde el punto de vista de la seguridad de suministro y de la disponibilidad de los recursos energéticos desempeña un papel protagonista, que está despertando el interés de las instituciones dedicadas a la reflexión sobre la realidad internacional, como es el caso de la Fundació CIDOB.*

*En un momento, pues, trascendental, de la mano de expertos de talla internacional, la presente obra aporta un excelente análisis de la situación y el papel de la región desde el punto de vista energético y de las relaciones geopolíticas. Por ello no quisiera cerrar estas líneas sin dejar testimonio de mi más sincero agradecimiento a cuantos han colaborado en la misma, tanto por el esfuerzo realizado como por sus valiosas aportaciones, agradeciendo de forma especial el trabajo realizado por la Fundació CIDOB a la hora de dar continuidad al amplio abanico de temas analizados en el seminario «Eurasia siglo XXI. Dilemas de seguridad y geopolítica de los recursos energéticos en Asia Central», organizado por la Fundació CIDOB, en colaboración con Casa Asia y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.*

MARÍA TERESA COSTA CAMPI  
Presidenta de la Comisión Nacional de Energía

---

## Presentación

En 1907, el Imperio Británico y la Rusia zarista alcanzaban un acuerdo que delimitaba las respectivas áreas de influencia en Asia Central, poniendo fin con ello a la rivalidad que durante décadas mantuvieron ambas potencias por la supremacía en esta región periférica respecto al dominio colonial británico en la India, una rivalidad a la que se le llamó el «gran juego», término popularizado por Rudyard Kipling en su novela *Kim*. Hoy, un siglo después del establecimiento de aquella entente, la región integrada por las antiguas repúblicas soviéticas de Kazajistán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tadjikistán aparece nuevamente como un área de creciente interés en la política internacional.

El presente libro examina la importancia de Asia Central desde el punto de vista de los recursos energéticos y de la seguridad, teniendo en cuenta el papel de la región en el conjunto de Eurasia y los retos que afrontan las repúblicas para su desarrollo y buen gobierno. Todos estos son elementos clave para entender el interés que la región suscita en actores internacionales como Rusia, China, Estados Unidos o la propia Unión Europea, que en el año 2007 dio una clara muestra de querer impulsar esta dimensión de su proyección exterior mediante la adopción de una estrategia común para las relaciones con la región. Con la atención puesta en las agendas de los actores mencionados, este texto pretende aportar elementos que contribuyan a la construcción de una visión global sobre el papel que puede desempeñar la UE y España en Eurasia.

España, corrigiendo su despreocupación con respecto a Asia, ha activado su política exterior hacia dicho continente en la presente década, sumándose también al creciente interés que despierta Asia Central. Así lo atestiguan la inédita gira por las repúblicas centroasiáticas efectuada

en 2007 por el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, y la agenda desarrollada por la presidencia española de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en el mismo año, que ha dedicado especial atención a Asia Central. En este último capítulo destaca la creación de consensos como el que permitirá que la OSCE se implique en la seguridad de Afganistán, pero sobre todo que se haya logrado asegurar futuras presidencias de la organización hasta 2011, incluyendo la de Kazajstán en 2010; una exitosa apuesta española que contribuye a potenciar unas relaciones bilaterales con este país que ya son buenas de por sí.

A todo esto cabe añadir, en el plano de las instituciones dedicadas a la reflexión sobre la realidad internacional, las cada vez más numerosas iniciativas relativas a esta región y muy especialmente el acuerdo alcanzado entre la Fundació CIDOB, Casa Asia y el Real Instituto Elcano para poner en marcha un observatorio de Asia Central.

Con el apoyo de la Comisión Nacional de Energía para su edición, este libro pretende ser una contribución enriquecedora para la producción de análisis sobre Asia Central desde España. Para ello se recopilan las ponencias presentadas en el seminario «Eurasia siglo XXI. Dilemas de seguridad y geopolítica de los recursos energéticos en Asia Central», que tuvo lugar el 5 de febrero de 2007 y que organizó la Fundació CIDOB, en colaboración con Casa Asia y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

ÀLEX GONZÁLEZ

*Coordinador del Programa Asia, Fundació CIDOB*

CARMEN CLAUDÍN

*Adjunta a dirección, Fundació CIDOB*

---

## Lista de acrónimos

ACC	Gasoducto Asia Central-Centro
ACMN	Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales [de la OSCE]
AF	Acta Final de Helsinki
AIE	Agencia Internacional de la Energía
ANZUS	Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos (Tratado de Seguridad firmado en 1951).
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APP	Asociación para la Paz (de la OTAN)
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
bbl/d	Barriles de petróleo al día
bcf	<i>Billion cubic feet</i> : miles de millones de pies cúbicos.
bcm	<i>Billion cubic meters</i> : miles de millones de metros cúbicos
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BIsD	Banco Islámico de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Baltic Pipeline System: Sistema de Oleoductos del Báltico
BTC	Oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan
BTE	Gasoducto Bakú-Tbilisi-Erzurum
BVO	Basseynoe Vodnoe Obédinenie: Asociación de la Cuenca Hídrica [del mar de Aral]
CAME o	
COMECON	Consejo de Ayuda Mutua Económica
CdE	Consejo de Europa

CEE	Comunidad Económica Euroasiática (constituida por Bielarus, Kazajstán, Kirguiztán, Rusia, Tadzhhikistán y Uzbekistán)
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CME	Consejo Mundial de la Energía
CNP	Congreso Nacional Popular [de China]
CNPC	China National Petroleum Corporation: Corporación Petrolera Nacional de China
CP	Carta de París para una Nueva Europa
CPC	Caspian Pipeline Consortium: Consorcio de Oleoductos del Caspio
CPC	Centro de Prevención de Conflictos [de la OSCE]
CSCE	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
EATR	Estructura Antiterrorista Regional
EEU	Espacio Económico Único (constituido por Bielarus, Kazajstán, Rusia y Ucrania)
EEUU	Estados Unidos
EIA	Energy Information Administration: Administración de Información sobre Energía [de Estados Unidos]
ETIC	East Turkestan Information Center: Centro de Información del Turquestán Oriental
ETIM	East Turkestan Islamic Movement: Movimiento Islámico del Turquestán Oriental
ETLO	East Turkestan Liberation Organization: Movimiento de Liberación del Turquestán Oriental
FACE	Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNL	Gas natural licuado
GUAM	Georgia, Ucrania, Azerbaidzhán, Moldova
GUUAM	Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaidzhán, Moldova
ICAS	Interstate Council on the Aral Sea: Consejo Interestatal del mar de Aral
ICWC	Interstate Committee for Water Coordination: Comité Interestatal para la Coordinación Hídrica en Asia Central
IFAS	International Fund for the Aral Sea: Fondo Internacional para el mar de Aral

MFCS	Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad [de la OSCE]
MIU	Movimiento Islámico de Uzbekistán.
MMbbl/d	Millones de barriles de petróleo al día
NNA	Países neutrales y no alineados
OCS	Organización de Cooperación de Shanghai
OIDDH	Oficina de las Instituciones Democráticas y de los Derechos Humanos [de la OSCE]
OIEA	Organismo Internacional de la Energía Atómica
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTSC	Organización del Tratado de Seguridad Colectiva
PEV	Política Europea de Vecindad
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAXU	Región Autónoma del Xinjiang Uigur
RPC	República Popular de China
SCP	South Caucasus Pipeline: Gasoducto del Sur del Cáucaso
SDC	Sustainable Development Commission: Comisión para un Desarrollo Sostenible
SEC	Securities and Exchange Commission: Comisión de Seguridad y de Intercambio [de Estados Unidos]
SOOP	Sistema de oleoductos y gasoductos Siberia Oriental-Océano Pacífico
TCE	Tratado sobre la Carta [europea] de la Energía
tcf	<i>Trillion cubic feet</i> : billones de pies cúbicos
tcm	<i>Trillion cubic meters</i> : billones de metros cúbicos
TPC	Trans-Caspian Pipeline: oleoducto y gasoducto Transcaspianos
TV	Tratado de Varsovia
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
WUYC	World Uygur Youth Congress: Congreso Mundial de Jóvenes Uigures

Mapa general de la región



FUENTE: Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n<sup>o</sup> 70-71 (octubre de 2005).

---

PRIMERA PARTE

LA NUEVA EURASIA Y EL CONTEXTO  
ENERGÉTICO GLOBAL



---

# 1. La nueva Eurasia: actores y dinámicas

*Luis Francisco Martínez Montes*<sup>1</sup>

## El retorno de Eurasia

### *Crisis de Europa y retorno de Eurasia*

«España es el problema y Europa la solución.» El célebre *dictum* de José Ortega y Gasset inspiró el pensamiento y la acción de varias generaciones de españoles a lo largo del pasado siglo. Fue, también, uno de los presupuestos sobre los que se construyó el consenso que guió, desde la transición, el vector principal de la política exterior española: la inserción de España en el proyecto de integración, ahora encarnado en la Unión Europea (UE).

Aunque lejos de haber fenecido, como proclaman con mal disimulada delectación ciertos medios eurófobos, ese proceso ha atravesado, durante los últimos años, una profunda crisis.<sup>2</sup> Una crisis que presenta tres manifestaciones sincrónicas: político-institucional (debida, sobre todo, aunque no únicamente, al rechazo en 2005 del proyecto de Tratado constitucional en Francia y en los Países Bajos), geopolítica (divisiones todavía latentes entre la «vieja» y la «nueva» Europa y reaparición de proyectos hegemónicos de las grandes potencias, actuando ya sea en solitario o en concierto) y económica (creciente conciencia de la dependencia energética; dificultades para competir con un modelo propio frente a los polos de crecimiento representados por el mundo anglosajón y por Asia Oriental). La confluencia de estas tres crisis hace que la UE se perciba como demasiado grande y ajena para gestionar los problemas diarios de los ciudadanos, y relativamente pequeña —y sobre todo dividida— para hacer frente a los grandes desafíos globales.

En la situación actual, y sin riesgo de caer en exageraciones, se podría dar la vuelta a la frase de Ortega y afirmar que, de solución, Europa habría pasado a convertirse en problema. Sería demasiado fácil atribuir la naturaleza problemática de Europa a las sucesivas ampliaciones o incurrir, una vez más, en el recurso de achacar sus males a la distancia entre una élite de eurócratas y unos ciudadanos a los que no se ha sabido, o querido, explicar el sentido y alcance de un proceso supranacional muchas veces interpretado como amenaza a las identidades preexistentes en los estados-nación. Aún sería peor entrar en el terreno de la demagogia, siempre dispuesta a hacer recaer nuestras carencias en el otro, en este caso en el inmigrante o en quien es visto como extraño o ajeno. Desafortunadamente encontramos, en distintos grados, ejemplos de estas seudorracionalizaciones en casi todos los países de la Unión con el riesgo, no sólo en los estados con más reciente o redescubierta tradición democrática, de rupturas en el tejido de la convivencia social.

Precisamente, en el año de la conmemoración del quincuagésimo aniversario de los Tratados de Roma, ésta es la poco halagüeña circunstancia en que nos encontramos y ante la que no cabe cerrar los ojos. Es cierto que el pesimista diagnóstico anterior lo pueden contradecir futuros acontecimientos<sup>3</sup> y que ha de ser moderado con referencia a los considerables logros alcanzados, pese a todas las dificultades, en los últimos cincuenta años. Se suele repetir que Europa avanza a impulsos de crisis recurrentes y siempre sale reforzada de las mismas. Una combinación de crecimiento sostenido y recuperación del liderazgo en los países denominados centrales podría operar de nuevo el milagro. O, en el peor de los casos, siempre queda acudir al tópico del ciclista y su mecánico pedaleo: mientras se sucedan las cumbres y reuniones periódicas y no retrocedan las libertades que conforman el mercado interior seguiremos avanzando, aunque sea por inercia.<sup>4</sup> Ahora bien, el riesgo de esta concepción pasivamente optimista de las capacidades de la Unión, ya sea, en versión minimalista, para perpetuarse en una rutina burocrática o para terminar encontrando, en la versión federalista, energías internas con las que impulsar el proceso político hacia una Unión cada vez más estrecha, es que la misma ignora el cambio cualitativo esencial en que se desenvuelve la actual crisis europea, siendo ésta radicalmente distinta, tanto en sus causas como en sus actuales y potenciales consecuencias, a otras por las que hemos atravesado en el pasado. Nos referimos a la superación de la Europa limitada a la Unión Europea como unidad inteligible de pensa-

miento y acción ante la aparición de una realidad emergente: Eurasia. Y todo ello dentro de una más amplia reordenación del sistema internacional provocada por la confluencia —impulsada por el fin de la guerra fría— de las dos principales fuerzas que constituyen la fábrica de nuestro mundo: la geopolítica —la competencia por el dominio del espacio, en sus múltiples manifestaciones, y de sus recursos— y la globalización, es decir, la superación de ese mismo espacio físico por medio de flujos continuos de capital e información, estructurados en redes sin aparente centro ni jerarquía.

### *La emergencia de Eurasia*

¿Qué significa e implica la definición de Eurasia como «realidad emergente», una realidad que engloba y, al tiempo, supera nuestra tradicional y limitada concepción de Europa? Comencemos por intentar aclarar el concepto de «emergencia», que tomamos prestado de la moderna filosofía de la ciencia. En este ámbito epistemológico, por emergencia se entiende la aparición repentina o inesperada de una propiedad que pertenece a un nivel de organización «superior» (por ejemplo los procesos mentales), a partir de una propiedad que pertenece a un nivel de organización «inferior» (como las conexiones neuronales).<sup>5</sup> Desde este punto de vista, el concepto de «emergencia» presupone la división de la realidad en niveles jerárquicamente estructurados, siendo la emergencia el proceso por el cual las propiedades iniciales de un objeto o conjunto de objetos se transforman en propiedades cualitativamente distintas y no reducibles a las previamente existentes. En palabras de Mario Bunge: «la emergencia tiene lugar cada que vez que surge algo cualitativamente nuevo, como cuando nace una molécula, una estrella, una bioespecie, una empresa o una ciencia. Y su resultado es un objeto nuevo y complejo, que posee propiedades que se hallan ausentes en sus componentes o precursores» (Bunge, 2004).

Aplicando la anterior definición a nuestro propósito, podemos distinguir dos sentidos —cada uno relativo a un nivel distinto, aunque interdependiente, de organización— en el concepto de Eurasia, entendiendo que éste se refiere a una porción del universo material y que no es un mero ente de razón:

a) En primer lugar, *Eurasia como realidad de la geográfica física*, es decir, como un macrocontinente que se extiende desde los confines occidentales de Europa hasta el extremo oriental de Asia. Eurasia aparece así conformada por un conjunto de ecúmenes interrelacionadas por vínculos y leyes propios del mundo natural. Conviene, además, señalar que, a un mayor nivel de precisión analítica, Eurasia no sólo es ese megacontinente resultado de la combinación de piezas en apariencia heterogéneas, sino una unidad básica, o placa litosférica mayor en términos geológicos, de la corteza terrestre. Este recordatorio es necesario porque, gracias a los avances de las ciencias de la tierra, sabemos que desde hace tiempo el concepto tradicional de «continente» está en plena revisión, sobre todo en lo que concierne a la clásica división de la superficie terrestre en siete continentes prácticamente estacionarios, independientes y separados por masas oceánicas. Hoy prima, por el contrario, una visión de la Tierra entendida como sistema complejo, dinámico e interdependiente en el que las unidades esenciales subyacentes en el nivel de la corteza terrestre son, precisamente, las placas litosféricas y su milenario deslizamiento sobre el magma deliquescente que compone el interior de nuestro planeta. De hecho, la denominada «placa euroasiática», cuyos contornos coinciden esencialmente con el espacio geopolítico euroasiático tal y como se entiende en este ensayo (véase *infra*), es una de las siete placas principales reconocidas por las más recientes investigaciones. Esas siete placas, que no coinciden necesariamente con la prevaleciente división de la superficie terrestre en siete continentes, son la norteamericana, la suramericana, la del Pacífico, la africana, la euroasiática, la austroíndica y la de la Antártida (Tarbuck y Lutgens, 2000). Por lo demás, el reconocimiento de Eurasia como categoría geográfica cuenta con una venerable genealogía. El descubrimiento de su intrínseca unidad física ya se produjo a finales del siglo XIX, cuando Eduard Suess definió Eurasia como la entidad «que resulta de la masa reunida de tres continentes — Asia, Europa y África — cuando se resta Indo-África».<sup>6</sup>

b) En segundo lugar, *Eurasia como realidad política internacional (geopolítica)*, es decir, como un sistema donde, por medio de vínculos de intensidad variable, interaccionan, cooperan y compiten por el poder comunidades políticas de naturaleza diversa: estados premodernos y modernos; entes supranacionales o posmodernos (como la propia UE); organizaciones de cooperación/integración económica, comercial, cultural o de seguridad... Y es aquí, en este segundo nivel, donde tiene pleno sen-

tido hablar de «emergencia» en el contexto en que lo estamos haciendo, por cuanto Eurasia es un todo superior y cualitativamente distinto a la suma de sus componentes particulares. Es más, como afirmábamos en el epígrafe anterior, la aparición de ese todo está alterando de forma sustancial el equilibrio tanto entre sus elementos integrantes como en el interior de los mismos. Ahora se entenderá mejor nuestra afirmación de que la actual crisis de la Unión Europea sólo es auténticamente inteligible desde la perspectiva proporcionada por la emergencia de Eurasia. Una emergencia que, como ocurre con fenómenos similares, implica verdaderamente una transformación cualitativa que origina lo nuevo a partir de lo viejo. Pues Eurasia, además de una firme realidad geológica subyacente, ha constituido una unidad geopolítica preexistente y superior a Europa durante la mayor parte del devenir de la humanidad, como ya supo entrever Heródoto al narrar las luchas entre griegos y persas en los nueve libros que componen sus inacabadas *Historias*. Sólo a partir de la Edad Media, cuando, sobre la identidad de una cristiandad occidental opuesta al islam, en competencia con el Oriente ortodoxo y casi ignara respecto a Extremo Oriente, se erigen barreras en apariencia infranqueables entre sus unidades constitutivas antes de que una de ellas, la Europa occidental y atlántica, se lanzara a una expansión universal en el transcurso de la cual la propia Eurasia fue convertida en terreno de confrontación hasta culminar —tras las dos grandes conflagraciones mundiales que tuvieron, no por casualidad, al macrocontinente como principal escenario— en su división en esferas de influencia estancas dominadas respectivamente por Washington y Moscú.

Situada muy brevemente la Eurasia geopolítica en escorzo histórico, el siguiente paso en nuestro análisis consistirá en identificar cuáles son los principales actores y dinámicas que están contribuyendo a su (re)emergencia y cómo dichos actores están reaccionando ante las nuevas condiciones en que han de desenvolverse. Sólo entonces estaremos en disposición de pasar del ámbito descriptivo al prescriptivo y ofrecer, en la conclusión, alguna breve sugerencia, pendiente de una más profunda reflexión, acerca de cómo España, sin abandonar su necesaria inserción en el proyecto de integración encarnado por la UE —en el que, sin embargo, por mera prudencia, no deberían depositarse todas nuestras esperanzas—, podría responder a un cambio tan sustancial de circunstancias.

## 2. Eurasia: los principales actores y dinámicas

Comencemos, por tanto, por la identificación de los mayores actores del ámbito geopolítico emergente que es Eurasia, englobándolos en subsistemas, o subregiones, de todavía inciertos contornos, a menudo solapados y cambiantes. Sobreponiendo a un mapa meramente geográfico ese otro mapa geopolítico, dichos subsistemas son los siguientes, de oeste a este: la Unión Europea y sus principales estados; la Europa Suroccidental todavía no integrada en la UE; la Europa Oriental tampoco acogida en la UE y sujeta, de una forma u otra, como el conjunto del espacio postsoviético, a la fuerza gravitacional de Rusia (Bielarús, Ucrania y Moldova), aunque también es atraída, en distintos grados, hacia la órbita europeo-occidental; la propia Rusia; el Cáucaso meridional (Georgia, Armenia y Azerbaidzhán); Eurasia Interior/Asia Central<sup>7</sup> (en donde se entrecruzan, total o parcialmente, la propia Rusia y Europa Oriental; el Cáucaso; parte de Oriente Medio, incluyendo las regiones orientales y septentrionales de Turquía e Irán;<sup>8</sup> las cinco repúblicas centroasiáticas desgajadas de la antigua Unión Soviética y, en su entorno inmediato, las provincias occidentales de China, más Mongolia); y partes de Asia Meridional (donde convencionalmente se sitúan Afganistán y Pakistán más la histórica conexión de la India con Asia Oriental y Asia Central, en este último caso a través de la dinastía mogol, de origen timúrida, todo ello está dando lugar en la planificación de los estrategas angloamericanos al interesado concepto de Gran Asia Central por el que se pretende privilegiar los lazos de las repúblicas de Asia Central con Asia Meridional) y Asia Oriental (con China, la dividida península coreana y Japón como principales jugadores). Además de los anteriores, hemos de contar, por obvias razones, a Estados Unidos como actor extrarregional, pero con influencia que va de lo condicionante a lo determinante en el ámbito concernido.

De la mera enumeración anterior se desprende que nos encontramos ante actores de muy distinta naturaleza y muy desigual nivel de intensidad en sus múltiples interrelaciones de geometría variable, lo que permite, como hemos visto, identificar varios subsistemas en el macrosistema emergente euroasiático. Cada uno de los subsistemas se caracteriza por presentar vínculos más o menos formalizados *ad intra* (conformando una «endoestructura» propia) y *ad extra* (con otros subsistemas y actores del macrosistema euroasiático, configurando lo que denominaremos como «mesoestructura»). A su vez, tanto cada uno de los subsiste-

mas como el sistema euroasiático en su totalidad se relacionan con un entorno global («exoestructura») donde, como hemos avanzado, las principales fuerzas son las de la geopolítica y las de la globalización.

Pasemos ahora, de acuerdo con el plan previsto, a presentar y analizar en sus principales variables internas y externas la conexión de los distintos actores incardinados en sus respectivos subsistemas con la totalidad de Eurasia y, en la medida de lo posible, con ese entorno global que conforma, por emplear una expresión cara a nuestros clásicos, el Nuevo Teatro del Mundo. Por razones de espacio, y a expensas de un futuro análisis del ámbito euroasiático realizado en mayor detalle, en este texto sólo nos centraremos en los actores mayores de Eurasia Occidental, Interior y Oriental, considerando como tales, respectivamente, a la Unión Europea y sus principales estados, a los que sumaremos Estados Unidos como parte de un subsistema más amplio en plena mutación: el Occidente euroatlántico; Rusia/Eurasia Interior y China/Eurasia Oriental.

### *Eurasia Occidental: la Unión Europea, sus principales estados... y Estados Unidos*

La razón por la cual incluimos en un mismo subsistema a una organización supranacional —la UE— junto con varios estados tradicionales situados a ambas orillas del Atlántico se debe a que todos ellos<sup>9</sup> han formado parte, durante el último medio siglo, de una misma solidaridad de intereses y acción asentada sobre, al menos en apariencia, sólidos lazos políticos, sociológicos, económicos y culturales. Esta solidaridad alcanzó, durante los momentos álgidos de la guerra fría, la forma de una comunidad euroatlántica con dos pilares: el dominante de Estados Unidos (conformando, a través de su «relación especial» con el Reino Unido, un subsistema «angloamericano») y el subordinado, aunque con ciertos márgenes de autonomía, compuesto por las naciones de Europa Occidental partícipes de un proyecto de integración común (con un protagonismo desde su inicio del eje franco-alemán, de incipiente orientación eurocontinental). A su vez, dicha comunidad euroatlántica era el núcleo duro de un agregado mayor conocido como «Mundo occidental»,<sup>10</sup> contrapuesto, en la lógica bipolar de la época, al «Mundo comunista» cuyo centro, con permiso del Pekín maoísta, se encontraba en Moscú. Durante ese período, coincidiendo con la partición de Eurasia en dos bloques

irreconciliables, uno de los objetivos mayores de la comunidad euroatlántica fue, precisamente, evitar la formación de una Eurasia unida bajo dominación comunista. Para ello era necesario, en la particular estrategia angloamericana, prevenir, limitar o manipular cualquier veleidad de las antiguas potencias europeas continentales como Francia —a través del «gaullismo»— o de la República Federal Alemana —por medio de la *Ostpolitik*— por intentar resucitar sus vínculos con los países al otro lado del Telón de Acero y, sobre todo, con la Rusia soviética.

Sin embargo, los intentos para mantener dividida Eurasia por parte de los estrategas angloamericanos<sup>11</sup> comenzaron curiosamente a tambalearse desde el momento en que el bloque soviético culminó su desintegración. Desapareció así el principal justificante que había permitido mantener congelados los anteriores proyectos alternativos de política exterior asentados sobre la consideración de Eurasia como un todo antes de su reparto en zonas de influencia dominadas por las dos superpotencias (más la República Popular de China tras la escisión entre los «hermanos» comunistas a principios de los años sesenta). Más aún, el fin de la guerra fría y la posterior deriva de las relaciones internacionales han tenido como consecuencia adicional la generación de tensiones, aunque todavía sin riesgo inminente de ruptura, en el mismo centro neurálgico de la comunidad euroatlántica heredada de la era bipolar. En resumen, a medida que los vínculos dentro de esa comunidad se debilitan, tienden a (re)aparecer lazos preexistentes o novedosos de cooperación/confrontación entre sus unidades constitutivas y, a su vez, entre éstas con las unidades pertenecientes a otros subsistemas del macrosistema euroasiático. Como veremos en un epígrafe posterior, está sucediendo lo mismo, incluso a una escala todavía mayor, en el seno del otro bloque, antaño homogéneo, estructurado en torno a la desaparecida URSS.

Tomando como referente dentro de la comunidad euroatlántica a la Unión Europea (endoestructura con vínculos hasta ahora fuertemente formalizados en un proyecto de naturaleza supranacional), encontramos que su maridaje (mesoestructura, en los términos de este ensayo) con el resto de Eurasia en nuestros días aparece condicionado por la crisis del proyecto de integración en las tres dimensiones referidas: institucional, geopolítica y económica. Como ya hemos dicho, esa crisis engarza a su vez con un entorno internacional (o exoestructura) que es el resultado de los dramáticos cambios que acompañaron el fin de la bipolaridad. Entre esos cambios destacan, por su concatenación en el tiempo y su mayor

proximidad relativa al centro de gravedad europeo, la implosión de la Unión Soviética, la unificación alemana y la alteración de los equilibrios sobre los que había sido construido el entramado de relaciones con la otra orilla del Atlántico (perífrasis con la que, en realidad, nos referimos al polo anglosajón de la comunidad euroatlántica). Esa alteración de la balanza, provocada por la enorme diferencia en magnitud entre uno de sus pesos —Estados Unidos— y el resto, se manifiesta en nuestros días en una multiplicidad de fenómenos de gran alcance. Entre ellos, quizá el más llamativo, al calor de la última, por el momento, guerra de Irak, ha sido el provocado por las divergencias aparecidas con tal ocasión en el seno de los aliados occidentales, simbolizadas en el discurso de la «nueva y vieja Europa», la primera de orientación angloamericana y la segunda inclinada hacia el eje eurocontinental bajo el debilitado liderazgo de la entente franco-alemana. Esta tensión ha motivado que al final afloran las contradicciones en el interior del modelo de Occidente que conocimos durante gran parte del pasado siglo. Contradicciones a su vez fuertemente enraizadas en históricos proyectos hegemónicos propios de las grandes potencias tradicionales, categoría emboscada durante la guerra fría pero que retorna con fuerza junto con la aparición de grandes potencias (re)emergentes en el corazón y en el extremo oriental de Eurasia.

En otras palabras, la crisis de la Unión Europea, aunque también obedece a circunstancias propias, forma parte de la crisis general de Occidente, de sus estructuras, principios y valores, pero, sobre todo, de su validez como referente ideológico movilizador de una parte de la humanidad contra un enemigo común, real o imaginario, que ahora se intenta con desigual éxito resucitar, ora bajo la omnipresente «guerra contra el terrorismo», ora con el remedo del «peligro amarillo» bajo el que algunos medios intentan presentar el ascenso de China o, completando la lista de «malvados», con la Rusia de Putin y su empleo del arma energética. Al mismo tiempo, ambas crisis están haciendo resurgir antiguas y más recientes líneas de fractura potencial en un complejo que se pretendía homogéneo mientras persistió la bipolaridad. Como resultado, asistimos al debilitamiento y posible fragmentación de ese modelo de Occidente y a la reaparición de las realidades precursoras que éste había intentado subsumir o anular. Entre esas realidades ahora de retorno se encuentra, precisamente, Eurasia, sus principales estados y las constelaciones de poder que en torno a los mismos se articulan. Para cerrar el círculo de la causalidad, la reaparición de Eurasia está contribuyendo a

profundizar, aunque no necesariamente debería ser así, como veremos, tanto la depresión europea como la progresiva disgregación/reconfiguración del por ahora último avatar de Occidente.

El punto crítico en que se encuentra el proyecto de integración europeo se puede entender, por tanto, como la resultante de dos procesos en apariencia disímiles, pero en verdad complementarios: el simultáneo derrumbe de una idea determinada de Europa y de una cierta idea de Occidente. La desorientación entre quienes se habían aferrado a ambas ideas, como si su perennidad hubiera estado alguna vez garantizada por algún ignoto designio de los dioses, sólo es comparable con la seguridad creciente que caracteriza los movimientos de quienes mejor parecen estar dispuestos a aprovechar el cambio de circunstancias para avanzar sus proyectos alternativos en Eurasia y más allá. Entre estos proyectos, limitándonos por el momento a los esgrimidos por los principales actores del extremo occidental euroasiático, podemos esbozar/destacar los tres siguientes:

a) El *angloamericano*, sustentado, en su formulación más acabada y extrema, en dos principios: la regeneración y expansión de la comunidad euroatlántica bajo la hegemonía más o menos encubierta de la denominada «angloesfera»<sup>12</sup> y la continua división política de Eurasia que contiene, confrontando o cooptando a los tres actores con mayor capacidad para recrear espacios autónomos en el macrocontinente, a la propia UE, a Rusia y a China. Al mismo tiempo, mientras pretende mantener separados a estos actores para evitar que constituyan un polo geopolítico alternativo, el proyecto angloamericano busca un acceso sin barreras a los recursos y mercados que cada uno de ellos ofrece y que, en el caso de Rusia/Eurasia Interior y China, comienzan a ser integrados en los flujos de la globalización pese a los reflejos nacionalistas y proteccionistas que perviven en la mayoría del espacio que se extiende entre Moscú y Pekín. Destaquemos que, aunque de momento ésta parece ser la variante de configuración euroasiática prevaleciente, al menos mientras persista la dominación angloamericana, sin embargo la misma se enfrenta a una difícilmente resoluble contradicción en su arquitectura, dotada, en apariencia, con sólidos fundamentos. Por una parte, su triunfo requiere perpetuar —y, si es necesario, agudizar— la fragmentación política de Eurasia y, sobre todo, evitar la concertación estratégica entre sus principales potencias continentales. Para ello, además de mantener en animada suspensión a una UE orienta-

da en sus centros de decisión hacia el Atlántico, esta variante necesita favorecer el debilitamiento y aislamiento geopolítico de Rusia (en especial respecto a su «extranjero próximo»)<sup>13</sup> y facilitar la neutralización de China mediante su transformación en una sociedad plenamente capitalista y su integración en los flujos de la globalización dominados por reglas de inspiración anglosajona. Ahora bien, por otra parte el proyecto angloamericano prevaleciente, al estar identificado con un objetivo de más largo alcance —la continua expansión de la globalización liberal— requiere que la división geopolítica euroasiática sea superada en el campo económico por el derribo de los obstáculos que la existencia de fuertes soberanías, unilaterales o compartidas, puede oponer a la continuidad de los flujos de capital, energía e información y a la unidad de los mercados. A su vez, la integración en la globalización de los tres actores que la «angloesfera» pretende mantener, en diversos grados, políticamente divididos y subordinados puede contribuir, como de hecho está ocurriendo en los casos de Rusia y China, a fortalecer su cartera de recursos y a incrementar varias de las dimensiones de su poder en detrimento de la preeminencia angloamericana. Para evitar que esa contradicción estalle finalmente, los proponentes de un mundo euroasiático «anglocéntrico» están poniendo en marcha, a distintas escalas, varias medidas tendentes a compaginar en Eurasia la buscada fragmentación geopolítica y la también deseada expansión globalizadora en aras de una hegemonía que se pretende perpetuar. En esencia, se trata de conseguir:

- Una reordenación y reafirmación *ad intra* del tradicional espacio euroatlántico (endoestructura) en torno a valores y principios «fuertes» identificados con un idealizado «Occidente» y oponibles tanto a eventuales enemigos internos (los hispanos en Estados Unidos, en la variante *huntingtoniana*, o los inmigrantes musulmanes no «asimilados» en Europa, por ejemplo), como externos (la yihad mundial, la «autocracia neozarista» rusa; el variable «eje del mal»...).<sup>14</sup> Paralelamente, el énfasis en el sustento axiológico de la comunidad habría de ir acompañado por una revitalización de los vínculos de seguridad<sup>15</sup> y materiales entre ambas orillas del Atlántico, particularmente en este último ámbito a través de la reorientación de la UE hacia una Zona de Libre Comercio Noratlántica (propuesta, por cierto, en la que en España parecen intelectualmente interesados ciertos medios

próximos al ex presidente del gobierno Aznar y a la que también han pretendido apuntarse los sectores más proatlantistas de la Alemania de Merkel).<sup>16</sup> Como solución ideal, los abogados de ese espacio económico ampliado hacia el oeste pretenden que la UE, al mismo tiempo, no abandone su labor estabilizadora e integradora hacia el este, incluyendo a Turquía y hasta los márgenes de Eurasia Interior en torno a Rusia y en la proximidad de China.

- *Ad extra* (mesoestructura), al tiempo que se busca el fortalecimiento de los vínculos políticos, económicos y de seguridad entre los estados de la comunidad euroatlántica, se intenta favorecer su expansión hasta rodear los contornos de las alternativas potencias euroasiáticas mediante, entre otros instrumentos, de las ampliaciones de la UE y sus políticas de «vecindad»; la búsqueda de nuevas misiones para la OTAN (con el empeño ya conseguido de involucrarla en escenarios antes considerados fuera de área, como Afganistán) y la creación de redes y alianzas *ad hoc* de naturaleza más política e ideológica en las que las viejas democracias atlánticas acogen y tutelan aquellos estados antaño insertados en bloques antagónicos y que, tras haber atravesado por transiciones o cambios de régimen (por ejemplo, las célebres «revoluciones de colores» en el espacio postsoviético), comienzan a orientarse hacia Occidente.<sup>17</sup>
- Finalmente, como último objetivo, la comunidad euroatlántica anglocéntrica habría de conseguir no sólo la contención, sino la neutralización de las potencias euroasiáticas emergentes —sobre todo de Rusia y China— mediante la conversión de sus sistemas políticos al modelo de democracia liberal y la adaptación de sus estructuras económicas a los requerimientos del capitalismo globalizado (la exoestructura que constituye el punto omega hacia el que debería converger la evolución de cada uno de los subsistemas). La idealizada visión que así se pretendería alcanzar sería, en palabras del historiador británico Timothy Garton Ash, el tránsito de «un Mundo libre» —el Occidente euroatlántico frente al resto— «al Mundo libre»: el resto incorporado, subordinadamente, al Occidente euroatlántico (Garton Ash, 2004).

b) Frente al bien delineado designio angloamericano (compartido en otros estados por influyentes élites unidas, por redes de poder y por

intereses comunes) en la Eurasia Occidental ha reaparecido como alternativa un más difuso proyecto *eurocontinental*, resultado de la alianza de circunstancias entre dos viejas tradiciones geopolíticas resurgidas al calor de las tensiones en la comunidad euroatlántica: la «neogaullista» y la *Realpolitik* germánica. Ambas comparten una apenas disimulada rivalidad —unida a una clara animadversión en el caso francés— con el mundo anglosajón y, por tanto, a pesar de sus diferencias en el pasado, convergen en el proyecto de intentar transformar la Eurasia continental (es decir, en este caso la Europa de orientación no anglosajona, más Rusia/Eurasia Interior y partes de Eurasia Oriental, en particular China) en un área geopolítica autónoma. De nuevo, como en la visión angloamericana de Eurasia, en esta variante encontramos distintas opciones, según que el énfasis se ponga en la adjetivación gálica o en la germánica del proyecto. Pero la posibilidad que durante los prolegómenos de la crisis de Irak cautivó la atención, y la ira, en los círculos de poder de Washington, Londres y adláteres fue el espectro de un posible eje París-Berlín con extensiones hacia Moscú y Pekín, finalmente nunca materializado por las contradictorias ambiciones, y debilidades, de cada uno de sus protagonistas. En concreto Francia, bajo el mandato de Jacques Chirac, había intentado realizar durante los años noventa el sueño de restaurar su declinante *grandeur* tanto ante la reafirmación unipolar estadounidense como ante el progresivo resurgir alemán y la recuperación británica (Coudurier, 1998). La ineluctable pérdida de peso de París ante Berlín, Londres y Washington no sólo en el continente, sino en las áreas de influencia francófonas extraeuropeas, hubiera debido ser compensada —en el a la postre fallido designio «chiraquiano»— mediante la creación de un sistema diplomático multipolar con su centro de gravedad en la Eurasia continental y con Francia convertida en elemento indispensable mediante el mantenimiento del eje con Alemania en su *statu quo* anterior a la unificación; una aproximación a la Rusia reminiscente de la vieja enteente franco-rusa de 1892 y del más tardío acercamiento «gaullista» franco-soviético de los años sesenta; la formación de una alianza estratégica con China y, sobre todo, una reafirmación de Francia sobre sus antiguas posesiones africanas y medio-orientales con cuyos recursos y apoyo diplomático París esperaba contrarrestar, en maniobra envolvente, el ascenso alemán en Europa.<sup>18</sup>

Ahora bien, las ambiciones francesas de crear un contrapoder a la hegemonía angloamericana<sup>19</sup> aprovechando el controvertido camino ha-

cia Irak chocaron con una simple realidad: ninguna de las otras grandes capitales euroasiáticas tanteadas —Berlín, Moscú y Pekín— estaban dispuestas a actuar como actores secundarios en una obra que no era la suya y justo en el momento en que cada una de ellas estaba más interesada en poner en práctica con mayor o menor cautela sus propios guiones de política exterior a escala global, que pasaban necesariamente por Eurasia. Dejando para más adelante el análisis de los casos de Moscú y Pekín, el ejemplo de Berlín es paradigmático. Bajo el mandato del anterior canciller Gerhard Schröder, Alemania se embarcó en una gradual revisión, ya iniciada en la era Kohl y continuada por Merkel, de los tabúes que habían limitado la proyección exterior tanto continental como global del resurgente poder alemán (Zeihan, 2005). Durante los últimos quince años han tenido lugar iniciativas conducentes a incrementar la influencia germana hacia el interior de Eurasia entre las que destacan, de oeste a este, el impulso a las sucesivas ampliaciones de la UE hacia la Europa del Este; las intervenciones diplomáticas y militares (bajo el paraguas de la UE y la OTAN) en la antigua Yugoslavia; la forja de una relación privilegiada con Moscú, apoyada en la diplomacia del crédito, de las inversiones y de la energía; la utilización del *soft power* y de las redes multilaterales (diplomacia cultural, política de vecindad de la UE, presencias sobre el terreno de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa...) en la periferia rusa, sobre todo en el Cáucaso Meridional; la creación de una tupida presencia diplomática, cultural, económica e incluso militar (la base de Termez, en Uzbekistán) en Asia Central y en Afganistán y la conversión de China en la principal base de operaciones del *establishment* industrial y financiero alemán en Extremo Oriente.<sup>20</sup> Por supuesto, la suma e implicaciones de todas estas acciones no han pasado desapercibidas en las más importantes cancillerías y han comenzado a hacer sonar determinadas alarmas, particularmente en el privilegiado socio francés (Bollmann, 2003). En cierto modo, el «giro» atlántico de Merkel, animado por los principales medios de comunicación y por la influencia anglosaja,<sup>21</sup> apenas ha conseguido enmascarar la continuidad esencial de su política exterior euroasiática con la de sus dos predecesores, aunque eliminando tanto la interesadamente acrítica retórica proatlántica de Helmut Kohl como el populista discurso antiamericano con el que Schröder consiguió ganar las elecciones de 2002 (Thies, 2005). Así, por citar un ejemplo palmario, el hecho de que Merkel mencione sin aparentes complejos la situación en Chechenia o el déficit democrático ruso en sus vi-

sitas a Moscú, no puede obviar que siga impulsando la construcción del gasoducto de Europa del Norte con participación de grandes multinacionales alemanas y de las empresas monopolísticas rusas en detrimento de intereses nacionales esenciales de otros miembros de la UE.<sup>22</sup> Tampoco es por casualidad que bajo la presidencia alemana de la UE durante el primer semestre de 2007, las prioridades declaradas sean el desarrollo de las políticas de vecindad hacia el Este y la elaboración de una estrategia hacia Asia Central que permita a Berlín situarse —o, en realidad, consolidarse— como el interlocutor privilegiado de la Unión con el conjunto de Eurasia Interior.

En suma, la variante eurocontinental de Eurasia sufre, aún más que la angloamericana, de las fuertes contradicciones entre sus principales proponentes y, no cabe olvidar, de la pulsión hacia el modelo anglosajón que sigue inspirando a parte de las élites francesas (la elección de Sarkozy es un claro ejemplo) y, sobre todo, alemanas. Esto no significa que tanto París como Berlín renuncien a sus respectivas políticas autónomas de grandes potencias en el ámbito euroasiático y más allá. Sin embargo, en el futuro inmediato, tras el fracaso bajo Chirac y Schröder en la movilización de los estados que pensaban que eran más afines, es muy previsible que en ambas capitales los nuevos liderazgos sigan haciendo avanzar sus intereses nacionales sin enfrentarse tan abiertamente al polo anglosajón e incluso intentando atraer a Londres a un eje tripartito mediante la aceptación de algunos de los métodos y objetivos ya examinados del proyecto angloamericano. Si así ocurriera, además de las repercusiones en el seno de la UE cabe esperar, y temer, que en Eurasia Interior y Oriental, Rusia y China tengan aún más incentivos para hacer avanzar sus propios proyectos geopolíticos en contraposición al percibido como expansivo «bloque» occidental euroasiático.

c) La Eurasia angloamericana y la eurocontinental, a pesar de sus diferencias, tienen en común el hecho de partir de los estados —sobre todo de aquellos que han alcanzado o pretender recobrar la categoría de grandes potencias— como unidades básicas de las relaciones internacionales y, por tanto, como los actores constitutivos por excelencia del espacio euroasiático. Frente a esta concepción moderna, el *proceso de integración europea* constituye una vía radicalmente nueva de estructuración de ese mismo espacio o de una parte del mismo, partiendo del principio posmoderno de supranacionalidad (Cooper, 2003). De hecho, la supervivencia y avance de ese proceso integrador es la condición necesaria, aun-

que no única, para evitar que el riesgo de confrontación subyacente a todos los proyectos geopolíticos estatales examinados en este texto acabe por materializarse.

Por desgracia, el principio de supranacionalidad corre el peligro de ser superado, por debajo, ante la renacionalización de las políticas exteriores y de seguridad y, por encima, ante la formación de agregados macrocontinentales en los que la UE es un factor más de la ecuación y no precisamente el principal, como lo demuestra el debate sobre la vulnerabilidad energética que se aborda en diversos puntos de este libro. Pese a estos peligros se puede afirmar que la UE todavía conserva cierto dinamismo interno con el que contrarrestar las tendencias centrífugas y, al contrario, con el que impulsar la creación de espacios de cooperación/integración en sus áreas de influencia. La elaboración y aprobación del Documento de Estrategia de Seguridad de la UE en diciembre de 2003 —el conocido como «Documento Solana»— y el desarrollo de la Política de Vecindad desde mayo de 2004, en parte dirigida hacia el este de Europa y el interior de Eurasia (aunque deja peligrosamente fuera a Asia Central), pueden ser percibidos, en algún aspecto correctamente, como respuesta de las fuerzas favorables a la vis integradora ante el empuje de las fuerzas disgregadoras desde dentro y fuera de la propia Unión. Ahora bien, sería ingenuo no advertir que tanto la Estrategia de la Unión como la Política de Vecindad pueden servir también a otro tipo de intereses. Ambas proponen explícitamente extender alrededor de la Unión un anillo de estados prósperos y estables mediante incentivos diversos pero sin llegar al extremo de extender una cláusula automática de adhesión a sus beneficiarios en Europa Oriental y el Cáucaso Meridional.

Éstos quedan, así, relegados a conformar, al menos temporalmente, una zona indeterminada entre la Unión ampliada, por una parte, y Rusia y su periferia más o menos próxima (no sólo en sentido meramente geográfico), por otra.<sup>23</sup> Al mismo tiempo, mediante el concepto de condicionalidad positiva, la Unión pretende inducir cambios en la estructura política y económica de esos países para acercarlos al modelo más afín de democracia de mercado. Esto significa que, a través de varios instrumentos políticos y de los considerables medios financieros que la Unión está dispuesta a canalizar a través de los planes de acción en cada uno de los países escogidos, se está sirviendo al mismo tiempo —consciente o inconscientemente, según sean los casos— al objetivo atribuido al proyecto angloamericano de crear una mesoestructura euroasiática orienta-

da hacia la comunidad euroatlántica y cada vez más alejada de Rusia. Ésta es precisamente la interpretación que se realiza desde determinados ámbitos del Kremlin y que explicaría algunas de las posiciones rusas más agresivas respecto a países como Moldova o, especialmente, Georgia.<sup>24</sup> Otras recientes iniciativas de la Unión, relativas a la «seguridad energética», con su énfasis en la diversificación de suministros y en el apoyo a la construcción de «corredores» de transporte que rodean el territorio ruso, aunque justificables en otros términos, pueden tener las mismas implicaciones prácticas y provocar, como comprobaremos, similares reacciones rusas.<sup>25</sup> Obviamente, esto sitúa en una difícil tesitura a países como Alemania, Francia o Italia, cada uno de los cuales ha intentado tejer una red de intereses privilegiados con Rusia, incluyendo los dominios del gas y el petróleo. Pero ése es el precio que tienen que pagar por haber aceptado —con mejor o peor ánimo y bajo impulso de Londres y Washington— unas ampliaciones que han situado en el proceso de decisión de la Unión a países con un fuerte tropismo antirruso, por conocidas razones históricas. Este último factor, aunque no es el único, también contribuye a explicar los problemas para renovar el Acuerdo de Asociación y Cooperación con Rusia, que expira a finales de 2007, una de las piezas angulares con las que los círculos supranacionalistas de la Unión —y los proponentes del proyecto eurocontinental, aunque por distintas razones— habían pretendido crear una arquitectura euroasiática autónoma. Pese a los esfuerzos de la presidencia alemana durante el primer semestre del año por impulsar las relaciones entre Bruselas y Moscú, una serie de circunstancias —situación de las minorías rusófonas en Estonia y Letonia; crisis del soldado de bronce en Estonia; la controversia sobre la carne polaca y, sobre todo, las divergencias sobre suministros de energía arrastrados desde inicios de 2006 y el anunciado despliegue de escudos antimisiles estadounidenses en Chequia y Polonia<sup>26</sup>— hicieron imposible llegar a un acuerdo en la fallida cumbre eurorrusa de Samara (celebrada los días 17 y 18 de mayo de 2007).

Con una Política de Vecindad limitada en cuanto a sus objetivos y fácilmente manipulable por intereses geoestratégicos, unas relaciones con la resurgente Rusia que atraviesan uno de sus momentos más críticos en su aproximación supranacional y una estrategia incipiente y a todas luces tardía hacia Asia Central, la proyección de la UE hacia Eurasia Interior a duras penas podrá competir en su actual estado con los otros designios asentados en cálculos de política de poder y tendentes ora hacia

la fragmentación de Eurasia —con sus amorfos componentes orientados hacia polos de decisión alternativos— ora hacia su reordenación en espacios dominados por directorios de grandes potencias como parte de un reparto a escala global del *nomos* de la Tierra. *Ítem más* en cuanto a la estrategia de la UE hacia China y otros actores clave de Eurasia Oriental. Aquí, con todo, la situación es más esperanzadora. Aunque las relaciones sinoeuropeas han atravesado por dificultades debido a diferencias comerciales y sobre la distinta concepción de los derechos humanos, en las mismas ha terminado predominando una voluntad de pragmatismo que parece estar ausente en el debate con Rusia, de mayor carga política. De las proyecciones estratégicas de la UE en Eurasia, justamente la orientada hacia China es la que presenta un más amplio recorrido a medio y largo plazo. Pero es también la que, en última instancia, con mayor claridad puede terminar exponiendo los límites de la Unión en su supuesta capacidad para convertirse en un actor supranacional de primer orden mediante el empleo del denominado «poder blando». Al igual que Estados Unidos y Rusia, China se sigue moviendo con parámetros propios de la política de poder en la escena internacional y continúa privilegiando las relaciones con las grandes potencias clásicas y otras emergentes, a las que unas veces intenta enfrentar entre sí utilizando la estrategia del «bárbaro contra el bárbaro» —por ejemplo en el debate sobre el levantamiento de las sanciones posTiananmen— y otras sabe seducir hacia un juego competitivo con el atractivo de su enorme mercado y, últimamente, de su capacidad inversora en el exterior gracias a su ingente reserva de divisas.<sup>27</sup>

En suma, la perspectiva de que la UE pueda llegar a contar con una visión y capacidad de acción comunes hacia el conjunto de Eurasia, entendida como espacio de cooperación y no de rivalidades, no es demasiado optimista, pero tampoco hemos de darla por imposible. Las cartas —una estrategia global; la pervivencia de impulsos, a veces meras inercias, supranacionales; un conjunto heterogéneo y perfectible de políticas y acciones comunes hacia Rusia y Eurasia Interior y Oriental— están sobre la mesa. Ahora bien, el problema es que no todos los jugadores parecen desear participar en el mismo juego.

### *Rusia y Eurasia Interior*

Durante la guerra fría, la frontera delimitada por el Telón de Acero fue la más acabada expresión de la división de Eurasia, tanto física como en el orden de las mentalidades. Fue, asimismo, la casi hermética barrera que permitió, durante medio siglo, la formación de un verdadero *Imperium* en Eurasia Interior bajo dominio exclusivo rusosoviético (Kapuscinski, 1994). Sin embargo, el embrión de lo que hubiera podido ser una Eurasia completa y unida bajo el cetro de Moscú y el soporte ideológico del comunismo sucumbió ante el doble peso de las presiones externas y de sus propias contradicciones internas. En una deriva aún más extrema que la experimentada por la comunidad euroatlántica, los vínculos que unían por la fuerza los diversos componentes del espacio soviético fueron sometidos durante las últimas dos décadas del pasado siglo a tensiones centrífugas de alta intensidad. El resultado, transcurridos más de quince años desde el colapso de la URSS, ha sido la fragmentación de Eurasia Interior y la aparición de intentos por reconfigurarlo a partir de visiones e intereses a menudo contradictorios. Como nos recuerda el analista Alexander Nikitin, desde un punto de vista intelectual, aunque con claras repercusiones en la praxis de los estados y otros actores internacionales, la desaparición de la URSS llevó a la conceptualización del vacío geopolítico legado por ella bajo la vaga denominación de «espacio postsoviético» (Nikitin, 2007). Ese espacio fue sometido, a principios de los años noventa, a dos tensiones contrapuestas. Por un lado, el intento ruso por mantener una semblanza de hegemonía sobre las antiguas repúblicas soviéticas a través de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y el mantenimiento del monopolio en el suministro y transporte de algunos recursos estratégicos hacia y desde los incipientes estados ex soviéticos. Por otro, en sentido contrario, el propósito por parte de actores extrarregionales (como Estados Unidos, los principales estados europeo-occidentales, la UE y la OTAN e incluso, con sus propias agendas, Irán, Turquía, Japón y China) de alejar a los nuevos estados independientes de la órbita de Moscú mediante la inducción de transformaciones, *ad intra*, en sus respectivas identidades, sistemas políticos y estructuras socioeconómicas y, *ad extra*, en sus orientaciones geopolíticas. El resultado en nuestros días de la tensión entre esas dos fuerzas ha sido la pérdida de cohesión del espacio postsoviético, con la aparición de nuevas configuraciones en su endoestructura, y la proliferación de nuevos vínculos en su mesoestructura

y exoestructura. Examinemos a continuación las dos principales variantes planteadas en Eurasia Interior, de modo similar a como lo hicimos en el caso de Eurasia Occidental:

a) Una *Eurasia Interior rusocéntrica*. Como hemos indicado, se ensayó un embrionario intento de recomposición del espacio postsoviético en torno a Rusia utilizando medios multilaterales con la creación y puesta en marcha de los mecanismos de la CEI, a la que pertenecen doce de las quince antiguas repúblicas soviéticas (todas menos las bálticas, que terminaron siendo integradas en la UE y en la OTAN).<sup>28</sup> Sin embargo, pese a los intentos por hacer efectivas las decisiones adoptadas en órganos unificadores como el Consejo de Jefes de Estado, el de Ministros de Asuntos Exteriores o el de Ministros de Defensa, los resultados fueron cada vez más magros y de hecho algunos de los estados miembros de la CEI fueron apartándose de la línea prorrusa conforme iban siendo atraídos, en algunos casos temporalmente, hacia Occidente, como lo fueron demostrando los ejemplos de Moldova, Ucrania, Georgia y Uzbekistán.<sup>29</sup> En algunos de los mencionados ejemplos, la reorientación ha sido el resultado de cambios de régimen, en parte endógenos y en parte inducidos desde el exterior, simbolizados en las célebres «revoluciones de colores» de Georgia y Ucrania, en 2004. En otros casos —Moldova, Azerbaiján y también la propia Georgia—, la inclinación hacia las estructuras euroatlánticas ha sido impulsada por la percibida interferencia rusa en asuntos internos, en particular en el apoyo de regímenes separatistas en las regiones rusófonas —Osetia del Sur en Georgia y Transdniéster en Moldova— o mediante la ayuda prestada a Armenia en su contencioso con Azerbaiján sobre el territorio de Nagorno-Karabaj.

En suma, durante la década de los noventa Rusia fue perdiendo influencia en su periferia al mismo tiempo que su situación interna se deterioraba al albur de la caótica gestión de la era Yeltsin. No por casualidad, en ese período fue cuando con mayor facilidad se produjo la infiltración del mundo atlántico en Eurasia Interior, sobre todo en relación con los recursos del Cáucaso y Asia Central, aunque también de Siberia. La llegada de Vladimir Putin al poder en 2000 inició un proceso de paulatina reversión de esa tendencia que sólo ahora está alcanzando su punto álgido. En efecto, tras un inicial período de cooperación con Estados Unidos durante el que algunos autores creyeron entrever los prolegómenos de una gran alianza Washington-Moscú (Encel y Guez, 2003),

el desafío estratégico planteado por la nueva Rusia comenzó a mostrar su auténtico perfil.<sup>30</sup> Mientras permitía, por razones pragmáticas, el establecimiento de bases militares occidentales en su «extranjero próximo» con la excusa de la «guerra contra el terrorismo» en Irak y Afganistán, así como las continuas inversiones de las *major* del petróleo en los yacimientos del Cáucaso, Siberia y el Báltico, Putin se concentró en su designio de recrear un Estado fuerte mediante la centralización de los instrumentos de poder político y económico que su predecesor había dejado deslizar desde el Kremlin hacia las regiones y los clanes de oligarcas (Shevtsova, 2006). Casi conseguido ese objetivo esencial en el interior, a expensas de una cesión de terreno inicial en el exterior, Moscú ya está poniendo en pie una estrategia de gran potencia (re)emergente en el corazón de Eurasia que podría ampliar progresivamente su radio de acción, en la medida en que lo vayan permitiendo sus medios, hacia los confines alcanzados por la extinta Unión Soviética. Esto ya puede comprobarse observando el retorno ruso a una política de reafirmación de sus intereses en Europa Oriental, Suroriental y Central — véanse las posiciones rusas sobre Kosovo, su reacción ante el propuesto despliegue de escudo antimisiles en Chequia y Polonia o su táctica *cuasirumsfeldiana* de dividir a los «viejos» y «nuevos» europeos y a ambos respecto a Estados Unidos— así como atisbando sus intentos por introducirse en la alta, y extraordinariamente compleja, política del Oriente Medio — aproximaciones a Siria, Irán o al movimiento palestino Hamas— y el sinuoso trazado de una red de complicidades, no exenta de desencuentros, con China e India en Eurasia Oriental (Friedman, 2007). Sin ánimo de ser exhaustivos y centrándonos ahora en la reactivación de una esfera de influencia rusa en Eurasia Interior como parte de esa gran estrategia, los signos más llamativos son los siguientes:

- En el dominio de la energía, privilegiado por Rusia como instrumento de poder (Brill Olcott, 2004), los pasos progresivos han consistido, primero, en reordenar, es decir, nacionalizar *de facto*, y consolidar el sector nacional en torno a dos grandes compañías de vocación monopolística y expansiva: Gazprom, en el gas y el petróleo, y Rosneft, en el petróleo. Al mismo tiempo, y a medida que el objetivo anterior está siendo alcanzado, Moscú ha comenzado a revertir la situación en el terreno donde el mundo euroatlántico había pretendido, y conseguido, hacer avanzar sus

posiciones: el control de los gasoductos y oleoductos que permiten canalizar los recursos de la Eurasia Interior, tanto rusa como no rusa, hacia los mercados consumidores y los centros más dinámicos de crecimiento en Eurasia Occidental y Oriental.<sup>31</sup> Aunque las espadas siguen en todo lo alto, tres recientes iniciativas en este sentido merecen atraer nuestra atención (Cohen, 2006). En primer lugar, el ya mencionado gasoducto de Europa del Norte, por el que, con capital y tecnología alemanes, Rusia pretende transportar gas desde sus yacimientos en la península de Yamal a los mercados europeos sin atravesar territorio de los países bálticos ni Polonia, privando así a éstos de capacidad de influencia sobre la política energética europea y de ingresos por derechos de tránsito. En segundo lugar, el acuerdo preliminar alcanzado el 13 de mayo de 2007 por Putin, el nuevo presidente turkmeno Gurbanguly Berdymujammedov y el presidente kazajo Nursultán Nazarbayev. Por dicho preacuerdo, el gas turkmeno y kazajo seguirá fluyendo a través de la existente vía, que se prevé ampliar, conocida como gasoducto de Asia Central-Centro, con terminal en Rusia, desde donde el gas podrá ser reexportado por Gazprom a precios de mercado hacia Europa, dando así un golpe casi mortal al plan alternativo, apadrinado por varias capitales euroatlánticas, para transportar el gas centroasiático por debajo del mar Caspio, evitando Rusia, hasta terminales que conecten con el proyectado gasoducto Nabucco. Por último, la más reciente propuesta presentada por el monopolio Transneft (propietario de los oleoductos rusos) de crear en los próximos dieciocho meses una conducción con capacidad para un millón de barriles de petróleo diarios que circunvale Bielarrús y termine en el puerto báltico de Primorsk para, desde allí, surtir los mercados centroeuropeos sin intermediarios incómodos. De hecho, Rusia ya ha dejado de enviar petróleo a través de los ramales lituano y letón del oleoducto Druzhba («amistad») que atraviesa territorio bielorruso (Belton *et al.*, 2007).

Con esas tres iniciativas, contando con sus reservas energéticas y con el mantenimiento y la progresiva ampliación de las redes de transporte de hidrocarburos ya existentes en Eurasia Interior que de una forma u otra controla, Rusia se está garantizando una posición privilegiada en el debate de la seguridad energéti-

ca en todo el espacio euroasiático, donde, sin embargo, tiene que competir con la creciente voracidad china y, por supuesto, con los examinados proyectos angloamericanos, eurocontinentales y eurosupranacionales que tratan de evitar el monopolio ruso sobre los suministros de energía.

- En el terreno de la seguridad, Moscú ha aprovechado hábilmente la presencia militar estadounidense en Asia Central y el Cáucaso tras el 11-S para negociar con aquellos regímenes locales deseosos de establecer una política de equilibrios en la región el retorno o continuidad de bases e intereses militares rusos. Ése es el caso de la base de Kant en Kirguiztán (cerca a la base estadounidense de Manas en el mismo país, donde también hay presencia española); de los poco conocidos acuerdos de defensa mutua firmados con Uzbekistán tras la expulsión de los intereses estadounidenses de este país en 2005 o de la permanencia de fuerzas rusas en Tadzhiquistán pese a la retirada de las tropas de la frontera en el límite con Afganistán, en 2005. Además, Rusia mantiene lazos militares en teoría multilaterales con seis países de su periferia —Armenia, Bielarus, Kazajstán, Kirguiztán, Uzbekistán (desde 2006) y Tadzhiquistán— a través de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Esta Organización surgió en septiembre de 2003 con la transformación del moribundo Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI y ha dividido su campo de actividades en tres significativas subregiones: la oriental (Rusia-Bielarus); la caucásica (Rusia-Armenia) y la centroasiática, que cuenta con una Fuerza Colectiva de Despliegue rápido con sede en Bishkek. Pese a su relativa corta vida, la OTSC ha dado muestras de vitalidad y de saber adaptarse a las demandas de sus miembros. A través de esta organización, Rusia pretende demostrar que se sigue considerando el garante de la seguridad en su vecindad próxima sin plantear, a cambio, a sus socios demandas en materia de derechos humanos o democratización, como es el caso de otras organizaciones con las que compite en el mismo espacio, como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Aunque, por supuesto, mariando intereses de seguridad y económicos, Rusia sabe que al preservar la continuidad de regímenes poco aceptables según los patrones occidentales puede solicitar de aquellos determinados

favores, como la adquisición de hidrocarburos a precios inferiores a los de mercado para su posterior reventa por los monopolios rusos a los consumidores internacionales. Al mismo tiempo, al garantizar la supervivencia de las élites postsoviéticas afines y mantener una capacidad de influencia en reserva para cuando llegue el momento de efectuar cambios en la cúpula de los respectivos regímenes, Moscú pretende estar en condiciones de seguir marcando los procesos políticos internos en su periferia. En suma, un buen negocio en todos los sentidos. Pero, a diferencia de lo ocurrido en el no tan lejano pasado soviético, ahora otros actores tienen la oportunidad y la voluntad de participar en el mismo.

b) Una *Eurasia Interior pluricéntrica*, escindida entre actores prorusos, prooccidentales y (semi)autónomos. Ésta es la variante de ordenación del espacio ahora analizado que puede competir con algunas posibilidades de éxito con el proyecto puramente rusocéntrico. En esencia, se puede decir que esta configuración es el resultado de la larga década de debilidad rusa postsoviética seguida de su posterior, aunque no sabemos si duradera, resurgencia. Entre ambos momentos de declive y ascendencia ruso han tenido lugar los examinados intentos de penetración euroatlánticos (y de otros actores «extrarregionales») y cierta consolidación de las soberanías entre los nuevos estados independientes que, como Kazajstán, mejor han sabido aprovechar sus oportunidades. Al mismo tiempo, otros estados de la zona —Ucrania, Georgia, Kirguiztán— se han instalado en una peligrosa fase de inestabilidad, precisamente a causa de las fuertes tensiones provocadas tanto por sus propias contradicciones internas como por sus a veces forzadas oscilaciones geopolíticas. La confluencia de todas estas tendencias provoca que el actual paisaje de Eurasia Interior presente una extraordinaria complejidad. Intentado simplificar, en el mismo encontramos las siguientes variaciones, aún sujetas a constante fluidez y solapamientos:

- La *variable rusocéntrica*, con la que Moscú pretende recomponer su influencia tradicional en la zona mediante una serie de instrumentos tanto unilaterales —seguridad, energía, red de influencia entre las élites rusófonas poscomunistas, etc.— como multilaterales — OTSC, CEI y otras— ya analizados en un anterior epígrafe.

- La *variable del «condominio» o esfera de influencia compartida* entre las grandes potencias de Eurasia Interior y Oriental. Su expresión más consolidada es la aproximación rusochina, con sus altibajos en el terreno de la cooperación energética y más avanzada en el terreno de la seguridad, tanto a través de acuerdos bilaterales —Rusia es el primer proveedor de armamentos a China— como por medio de esquemas multilaterales dominados por Moscú y Pekín. Entre estos últimos destaca la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), de la que forman parte, además de los dos grandes, Kazajstán, Uzbekistán, Tadjikistán y Kirguistán. Como observadores cuenta con Mongolia, India, Afganistán, Irán y Pakistán. En conjunto, la OCS cubre un cuarto de la extensión del planeta y contiene un tercio de la humanidad, cifras nada desdeñables, si bien se encuentra todavía en una fase de consolidación de ningún modo asegurada.
- Las distintas *variables unilaterales o multilaterales «autónomas»*, con las que los estados postsoviéticos medios con mayor capacidad de independencia intentan contrarrestar y/o manipular la presión que sobre ellos ejercen las grandes potencias. Ejemplos de ello son, en lo unilateral, la política multivectorial de Kazajstán; la neutralidad turkmena; la pretensión uzbeka de convertirse en el hegemón centroasiático o el intento georgiano, tras la «revolución de las rosas», de involucrar a la comunidad euroatlántica en el objetivo de reintegrar los territorios secesionistas prorrusos de Osetia del Sur y Abjasia. En el ámbito multilateral, agregados como la Comunidad Económica Euroasiática (CEE) han servido en sus distintos avatares para que potencias regionales medias, como el propio Kazajstán o en su momento Bielarrús, pretendieran desempeñar cierto papel de liderazgo en la zona.
- Las *variables orientadas hacia Eurasia Occidental* en cualesquiera de sus tres principales alternativas más arriba examinadas: angloamericana, eurocontinental y europea-supranacional. Aunque las tres alternativas compiten entre sí y mantienen una aproximación distinta hacia Moscú, su denominador común es el propósito de evitar que triunfe plenamente el modelo de Eurasia Interior rusocéntrica. Se puede afirmar que todos los estados de Eurasia Interior, de una u otra forma, incluyendo a la mis-

ma Rusia, están bajo la influencia de políticas, intereses e instrumentos de distinta naturaleza concebidos para favorecer sus respectivas reorientaciones hacia un Occidente, como hemos visto, también en plena mutación.

- *Otras variables alternativas o complementarias.* Sin poder detenernos ahora en ellas, en esta categoría entran proyectos que o bien contradicen o bien refuerzan a cualquiera de los anteriores. Así, utilizando lazos étnicos, culturales o religiosos, las repúblicas centroasiáticas son invitadas a participar en diversos esquemas y organizaciones extra o suprarregionales de orientación islámica como la Organización de la Conferencia Islámica (asentada sobre la pertenencia a la Umma, o comunidad panislámica) o la Organización de Cooperación Económica (que intenta coordinar las políticas económicas de las repúblicas centroasiáticas con las de sus vecinos de tradición islámica más próximos: Azerbaidzhán, Pakistán, Afganistán, Irán y Turquía).<sup>32</sup> En distinto sentido, a principios de los noventa Turquía intentó utilizar la común herencia turcófona de todas las repúblicas de Asia Central, excepto Tadjikistán, para asentar una influencia preponderante que llegara hasta la misma muralla china (parte de la población del Xinjiang chino, los uigures, también son turcófonos). Por su parte, Estados Unidos ha elaborado el concepto de Gran Asia Central, con el que intenta unir la suerte de las cinco repúblicas centroasiáticas con el Asia Meridional, alejándolas de las influencias rusa y china. De hecho, si las divisiones burocráticas son una guía, baste recordar que en fecha no lejana el Departamento de Estado desgajó Asia Central del Departamento de Europa y Eurasia y situó la región en un nuevo Departamento de Asia Meridional y Asia Central (Rumer, 2006).<sup>33</sup>

### *China y Eurasia Oriental*

Nuestro estudio de Eurasia estaría incompleto sin una referencia, siquiera breve por razón de espacio, a su extremo oriental y al ascenso de China en el mismo. Otros ponentes tendrán ocasión de tratar este ámbito con mayor conocimiento. Nos limitaremos a mencionar que, como afirma el

analista chino Lanxin Xiang, China es parte integral del emergente paisaje euroasiático que hemos intentado describir en estas páginas (Lanxin, 2004). Gracias a su afirmación geopolítica y a su inserción, con características propias, en el proceso de globalización, China se está convirtiendo en una gran potencia emergente no ya sólo regional, sino, progresivamente, a escala mundial. Esta senda gradual pasa por Eurasia, donde Pekín está construyendo a su propio ritmo vínculos con los actores estatales y supranacionales más relevantes, sin olvidar el carácter privilegiado que concede a su relación con Estados Unidos, a pesar de sus conocidas divergencias.

Pero China sólo es un ejemplo, aunque el más llamativo en nuestros días, de la importancia de Asia Oriental en Eurasia. Acostumbrados en nuestra mentalidad eurocéntrica a tratar Asia como radical otredad, ya sea envuelta en un casi espiritual aislamiento o como mero sujeto pasivo de la expansión occidental hasta su reciente resurgir —causado, se da por supuesto, por su forzada inserción en una modernidad ajena e impuesta— todavía nos cuesta acostumbrarnos a considerar Asia Oriental como uno de los polos de una misma continuidad euroasiática. Y sin embargo, esta última es la realidad no sólo geográfica o geopolítica, sino también histórica. No hace falta remontarnos a los orígenes de la Ruta de la Seda, a la fascinante presencia helenística hasta los confines de Afganistán o a las relaciones de China o la India, en sus sucesivos y múltiples avatares, con el Imperio romano o con los pueblos de Asia Central. En fecha mucho más reciente, de hecho desde el fin de la Unión Soviética, países extremoorientales como China o India, pero también Japón con su «Diplomacia de la Ruta de la Seda» o Corea del Sur a través de la diáspora coreana y de la atracción que despierta su modelo de desarrollo entre los regímenes centroasiáticos, han elaborado y puesto en práctica estrategias muy activas de penetración en el espacio euroasiático, privilegiando en las mismas a Eurasia interior (Urady, 2005). Como era de esperar, ese activismo no ha pasado desapercibido en los centros de análisis y decisión donde con mayor seriedad se toman la emergencia de Eurasia. Así, en su intento de mantener bajo cierto control el ascenso chino, los estrategas anglosajones, a través de todas sus terminales de influencia, comenzando por sus medios de comunicación de alcance global —con la CNN y la BBC a la cabeza— se han lanzado a una deliberada política de presentar el incipiente éxito de la democrática India en la globalización como modelo alternativo a la vía «auto-

crática» china. Hemos mencionado también el intento por parte de los mismos centros de poder atlánticos por desgajar Asia Central de la influencia de Pekín y de Moscú, a través de su reorientación hacia el Asia Meridional. Asimismo, hemos visto los intentos de las potencias eurocontinentales durante los prolegómenos de la guerra de Irak para atraerse a China hacia un frente antiestadounidense, el proyecto por parte de Bruselas de establecer un entendimiento privilegiado con Pekín; o el embrión de un binomio Moscú-Pekín con posibilidades de derivar hacia un condominio ruso-chino en Asia Central usando canales multinacionales como la OSC. En suma, las grandes capitales de Eurasia Occidental, Interior y Oriental que cuentan con un sentido estratégico global ya introducen la variable extremo-oriental en sus cálculos a la hora de pensar la totalidad del macrocontinente.

### Consideraciones finales: España y la emergencia de Eurasia

En este capítulo hemos pretendido esbozar un mapa conceptual de la Eurasia emergente. Para ello hemos procedido a identificar primero a sus principales actores, agrupándolos en subsistemas susceptibles de ser estudiados en tres niveles de análisis complementarios: endoestructura, mesoestructura y exoestructura. A continuación hemos ofrecido una panorámica de las dinámicas que atraviesan el espacio euroasiático en cada una de sus principales partes constitutivas: Eurasia Occidental, Interior y Oriental. Como hemos visto, esas dinámicas no están causadas por fuerzas impersonales, sino que provienen de la interrelación entre los distintos proyectos de ordenación de Eurasia generados por sus principales actores en forma ya sea de potencias clásicas, (re)emergentes o desde el proceso supranacional encarnado en la Unión Europea. Cuál de ellos prevalecerá, es prematuro decirlo. Pero de momento podemos extraer algunas conclusiones tentativas con implicaciones prácticas para la formulación de la política exterior española.

En primer lugar, como ya supo señalar a finales de los noventa uno de los teóricos clásicos del espacio euroasiático, Zbigniew Brzezinski, Eurasia está emergiendo como el «macrocontinente axial» en los asuntos globales (Brzezinski, 1997), no sólo porque alberga el 75% de la población, el 60% del PIB y el 70% de los recursos energéticos del planeta,

sino porque en el mismo confluyen los intereses y designios de dominación de las potencias clásicas y emergentes más dinámicas.

En segundo lugar, la Eurasia emergente es un espacio en mutación con múltiples variables en juego y futuros posibles.

En tercer lugar, la emergencia de Eurasia es a la vez causa y efecto —recuérdense aquí los muy orientales y «junguianos» conceptos de sincronidad y causalidad circular— de tendencias más amplias. Hemos mencionado dos que nos afectan directamente por nuestro emplazamiento histórico y geopolítico: la crisis de Occidente y la crisis del proceso de integración europea tal y como hasta ahora habían sido concebidos.

Ahora bien, cuando, al inicio de este texto, afirmábamos que como resultado de esas dos crisis Europa se había convertido en vez de solución en problema, no queríamos con ello implicar que deberíamos desentendernos de nuestro ámbito natural de acción y de nuestra vocación europeos. Al contrario, al resaltar la nueva naturaleza problemática de Europa y ampliar el campo de mirada cuando se trata de buscar las causas de su crisis más allá de las rutinariamente aludidas por los analistas apegados a los caminos trillados, nuestro propósito es otro. En esencia, pretendemos contribuir a variar la actitud que hasta ahora ha prevalecido en determinados medios de decisión e intelectuales españoles, demasiado proclives, podría pensarse, a considerar Europa como un ámbito en el que otros deciden y al que nuestro país habría de adaptarse pasivamente, salvo cuando intereses nacionales vitales estén en juego. Puede que esa actitud diera buenos resultados en su momento, pero ya no es sostenible. Europa, tal y como la seguimos concibiendo por inercia, ya no nos es dada. Elevando la vista más allá de nuestra inmediatez hemos de admitir, por inaceptable que pueda parecer a algunos, que la Unión Europea sólo es uno más de los proyectos que compiten por prevalecer en la configuración de Eurasia y que de ningún modo podemos dar por sentado que sea el que termine triunfando. De ahí la necesidad, si queremos seguir apostando por la integración europea, de tomar conciencia de esta nueva realidad y de aceptar el reto planteado por la emergencia de Eurasia.

## Notas

1. Las ideas vertidas en este capítulo reflejan la opinión personal del autor.
2. Como hemos tenido ocasión de analizar en otra ocasión, véase Martínez Montes (2007).
3. En el momento de enviar este texto a la editorial han tenido lugar la elección de Nicolas Sarkozy a la presidencia de Francia y el anuncio de una fecha para la retirada de Tony Blair en Gran Bretaña. Los comentaristas comienzan a hablar de un posible eje Londres (Gordon Brown)-París (Sarkozy)-Berlín (Angela Merkel) para el relanzamiento de un «minitratado» o «tratado simplificado» que permita salir del actual impasse a la UE y, al mismo tiempo, ayude a recomponer las maltrechas relaciones transatlánticas. Es demasiado prematuro aventurar una opinión al respecto, pero es dudoso que más o menos efímeras afinidades personales sujetas a los vaivenes de los ciclos electorales en cada país puedan remediar las tensiones estructurales que afectan al proceso de integración y, sobre todo, superar las contradicciones inherentes a las respectivas tradiciones geopolíticas revividas durante las últimas décadas. Es más, lejos de ser la solución, la formación de «conciertos» o «ejes» exclusivos, cualquiera que fuere su composición, sólo puede devolvernos a tiempos pasados de no muy grata memoria. Con todo, la prudencia exige seguir con máxima atención los avatares de este retorno a la vieja diplomacia con el fin de prevenir y reaccionar ante posibles intentos de aislar o subordinar a países no considerados como centrales, como es el caso de España.
4. Una excelente visión de las vicisitudes del proceso de integración escrita desde su misma sala de máquinas —la Comisión Europea— con sus altibajos, éxitos y fracasos, honores y servidumbres es la ofrecida, desde la perspectiva a un tiempo de los intereses españoles y comunitarios, por Ángel Viñas (2005).
5. Una de las grandes deficiencias de las humanidades, aun en su variante pretendidamente más «dura» de las ciencias sociales (entre las que se cuenta la supuesta ciencia de las relaciones internacionales), es su casi estanca impermeabilidad antes los avances que en las últimas décadas han revolucionado las ciencias físicas y naturales. Parte de dicha revolución se ha debido precisamente a la casi simultánea emergencia y convergencia de disciplinas basadas en conceptos, hipótesis y teorías «puente» que permiten enlazar nuestros hasta ahora dispersos y muy especializados conocimientos sobre la realidad. Uno de dichos conceptos «puente» es, precisamente, el de «emergencia». Para una más completa visión sobre su alcance y ramificaciones en múltiples comunidades epistemológicas véanse las obras de Mario Bunge (2004 y 2007). Asimismo, puede resultar de interés la lectura del monográfico consagrado a la «emergencia» por la revista especializada *Science et Avenir* en su número 143 (julio/agosto de 2005) con el título genérico de «L'énigme de l'émergence».

6. Eduard Suess fue uno de los padres de la tectónica de placas. La cita aparece recogida en Sengör (1999). Similares avances en el estudio de la distribución de las especies biológicas corroboraron, desde la perspectiva de las ciencias de la vida, la misma conclusión a la que había llegado la geología respecto a la continuidad del espacio euroasiático.

7. Sobre el concepto de Eurasia Interior, de amplio predicamento en los medios académicos anglosajones, véase Christian (1998). En un sentido limitador, algunos autores prefieren confinar el término Eurasia al espacio que en este texto se identifica con Eurasia Interior; véase Ieda (2004).

8. Seguimos a Martínez Carreras en su distinción entre Próximo Oriente —región geográfica de Asia suroccidental integrada en su núcleo central por los países árabes— y Oriente Medio —países musulmanes no árabes de la misma región, como Irán y Turquía—, si bien no podemos aceptar incluir en esta última categoría a Afganistán, como sí hace ese autor (Martínez Carreras, 1991).

9. Como es obvio, aquí no nos referimos a los países que antes formaban parte del bloque soviético y sólo recientemente se han incorporado a la Unión en el transcurso de sus sucesivas ampliaciones.

10. Con sus derivadas medio y proximoorientales (Israel más los países árabe-musulmanes cooptados, aunque estos últimos nunca fueron admitidos como «occidentales») y en la cuenca del Pacífico (Japón —archipiélago durante largo tiempo considerado el arquetípico «Occidente Oriental»—, Corea del Sur, Filipinas y los firmantes del ANZUS, Tratado de Seguridad suscrito por Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos en 1951). Esta enumeración demuestra por sí misma que durante la guerra fría «Occidente» era un término ideológico y no geográfico.

11. Sobre los orígenes de la estrategia primero británica y luego «angloamericana» para mantener dividida Eurasia, véase Martínez Montes (2004).

12. El término «angloesfera» comienza a proliferar en la literatura ensayística y en los artículos de opinión de los medios anglosajones. En esencia, no es más que una perífrasis bajo la que apenas se esconde un intento por resucitar y adaptar a los nuevos tiempos las ideas de los imperialistas «liberales» británicos en el sentido de crear una *Commonwealth* anglófona ya no limitada, como en los proyectos tardodecimonónicos de Cecil Rhodes, a los dominios blancos del Imperio, sino ahora ampliada a las élites cosmopolitas y a las masas de consumidores de la más amplia «civilización anglófona», con énfasis en la India como contrapeso al ascenso de China en el extremo-oriente euroasiático. Para quien desee familiarizarse con una de las propuestas más sofisticadas de la «angloesfera», véase Bennett (2004).

13. Aquí entran en juego, llevando la renovada doctrina de la contención a las mismas fronteras de Rusia, el despliegue militar y económico estadounidense en Eurasia Interior antes y, especialmente, después del 11 de septiembre de 2001 y designios como el referido de «Gran Asia Central», más la penetración

en el Cáucaso Meridional y Europa Oriental tras las revoluciones de colores en Georgia y, con menos éxito, en Ucrania (Berman, 2004-2005).

14. En su versión más esencialista, como la preconizada por Huntington (Huntington, 2004), esta estrategia pasa, en el núcleo anglosajón de la comunidad euroatlántica, por una revalorización del credo protestante y de la creencia en la superioridad de la raza anglosajona ante el empuje de las comunidades inmigrantes hispanas, precisamente aquellas que parecerían manifestar una mayor resistencia a ver diluida su identidad.

15. El reforzamiento de los lazos de seguridad se pretende conseguir a través del vínculo ofrecido por la OTAN y adaptando tácticas de la guerra fría como el proyecto de despliegue, ahora cada vez más cerca de las fronteras rusas, de sistemas de defensa contra misiles balísticos con el que Estados Unidos quiere demostrar su voluntad de defender a los aliados europeos, sobre todo a los recién incorporados, como lo demuestra la controvertida iniciativa de establecimiento de escudos antimisiles en Polonia y la República Checa.

16. Véase Íñiguez (2007).

17. Un claro ejemplo lo constituye la Comunidad de Elección Democrática, surgida al calor de las «revoluciones de colores» en Ucrania y Georgia, y a la que también se unieron Moldova, los tres estados bálticos, Rumania, Eslovenia y Macedonia.

18. Habrá que esperar para ver qué queda de ese designio durante el mandato del nuevo presidente francés. De momento, en sus declaraciones sobre política exterior durante la campaña electoral, Sarkozy pareció desmarcarse de algunos elementos esenciales del «neogaullismo» al preconizar una mayor aproximación al mundo anglosajón, especialmente en lo que respecta al modelo económico liberal, y una ampliación del eje franco-alemán para acomodar otros grandes estados de la UE.

19. Al menos retórica y fugazmente alcanzadas con la respuesta entusiasta del «frente antiguerra» a la actuación del ex ministro de Exteriores Dominique Villepin en la reunión de Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde se debatió la existencia de armas de destrucción masiva en Irak.

20. Algunos medios de influencia en Alemania comienzan a hablar sin cortapisas de una visión integrada de Eurasia bajo liderazgo germano. La expresión clave, y en clave, utilizada es el *Eurasia Verkehrswege Plan*, suerte de gigantesco plan de infraestructuras euroasiático que conecte los polos occidental y oriental de Eurasia y permita valorar los recursos humanos y materiales de su espacio central (Zepp-LaRouche, 2005).

21. Véase por ejemplo la caracterización en estos medios de Merkel como la nueva dama de hierro europea en McGuire (2007).

22. Está previsto que el gasoducto de Europa del Norte transporte gas natural desde los yacimientos rusos de Yuzhno-Russkoye y la península de Yamal

hasta Alemania. El tramo submarino atravesará el mar Báltico desde el puerto de Vybork hasta Greiswald, evitando así las actuales conexiones a través de Polonia, Lituania, Estonia, Bielarús y Ucrania, estados todos ellos que, en distintos grados, se están mostrando díscolos con los dictados del Kremlin. Participan en su desarrollo los gigantes de ambos países, Gazprom, Basf AG y E.On Ag.

23. Sobre las carencias de la Política de Vecindad de la UE, véase Fernández Sola (2007).

24. No es un secreto que dirigentes moldavos y georgianos, apoyados por determinadas capitales occidentales, han acusado a Moscú de apoyar a las regiones secesionistas prorrusas en sus propios territorios, casos de Transdniéster en Moldova o de Osetia del Sur y Abjasia en Georgia. Las relaciones entre Rusia y Moldova, sin embargo, parecen estar atravesando por un período de relativo entendimiento que podría conducir, en el mejor de los casos, a una resolución del conflicto de Transdniéster.

25. A través de la denominada «Iniciativa de Bakú», Bruselas pretende crear una comunidad de la energía regional englobando el mar Negro y el mar Caspio tomando como referencia reglas de juego inspiradas en las necesidades e intereses de la Unión. En la última reunión ministerial de esta Iniciativa participaron la UE, Armenia, Azerbaidzhán, Bielarús, Georgia, Kazajstán, Kirguiztán, Moldova, Tadjikistán, Turquía, Ucrania, Uzbekistán y Rusia como mera observadora (Vitale, 2007).

26. Véase Bonet (2007).

27. Sobre las relaciones entre la UE y China, teniendo en cuenta la componente transatlántica, véase Gosset (2005).

28. Turkmenistán, país que ha optado por la neutralidad en su política exterior, mantiene el estatus de observador en la CEI.

29. Agrupados, junto con Azerbaidzhán, en el Grupo GUUAM, acrónimo de sus integrantes, del cual se retiró Uzbekistán tras su alejamiento de Estados Unidos durante 2005, transformándose dicho agregado en el actual GUAM.

30. Véase el ya célebre discurso de Putin en Munich, pronunciado el 10 de febrero de 2007, en el que acusó a Estados Unidos de haber «sobrepasado sus fronteras en todos los sentidos» y de tratar de imponer «nuevas líneas divisorias y muros». El discurso es accesible en línea en la dirección [www.securityconference.de/konferenzen](http://www.securityconference.de/konferenzen).

31. Aunque los analistas suelen prestar menos atención a este otro instrumento de poder económico, no cabe olvidar el papel de la compañía eléctrica rusa RAO-UES y su control sobre los recursos hídricos esenciales de países como Kirguiztán y Tadjikistán en medio de la aridez de Asia Central.

32. En otro orden, cabría mencionar el proyecto de creación de un califato centroasiático por parte de grupos islámicos extremistas que carecen todavía de base estatal en la región.

33. Puede que los estrategas estadounidenses no hayan percibido, o quizá sí, que con su proyecto de Gran Asia Central están contribuyendo a la «deseuropeización» de una región que, en gran parte gracias a la influencia rusa y soviética, llevaba varios siglos mirando hacia Occidente.

## Bibliografía

- Belton, C., D. Dombay y Q. Peel (2007), «Pipeline to tighten Russian grip on Energy», *Financial Times*, 21 de mayo.
- Bennett, J. C. (2004), *The Anglosphere Challenge. Why the English Speaking Nations Will Lead the Way in the Twenty - First Century*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland.
- Berman, I. (2004-2005), «The new Battleground: Central Asia and the Caucasus», *The Washington Quarterly*, invierno, pp. 59-69.
- Bollmann, Y. (2003), *Ce que veut l'Allemagne*, Bartillat, París.
- Bonet, P. (2007), «Rusia-UE. Cumbre de artificieros», *El País*, 17 de mayo.
- Brill Olcott, M. (2004), *The Energy Dimension in Russian Global Strategy*, The James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University.
- Brzezinski, Z. (1997), «A Geostrategy for Eurasia», *Foreign Affairs*, n° 76:5, pp. 50-64.
- Bunge, M. (2004), *Emergencia y convergencia. Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*, Gedisa, Barcelona.
- (2007), *A la caza de la realidad. La controversia sobre el realismo*, Gedisa, Barcelona.
- Christian, D. (1998), *A History of Russia, Central Asia and Mongolia, volume I: Inner Eurasia from Prehistory to the Mongol Empire*, Blackwell Publishers, Malden, Massachusetts.
- Cohen, A. (2006), «US Interests and Central Asia Energy Security», *Background*, n° 1984, The Heritage Foundation, <[http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/upload/bg\\_1984.pdf](http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/upload/bg_1984.pdf)>.
- Cooper, R. (2003), *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty First Century*, Atlantic Books, Londres.
- Coudurier, H. (1998), *Le monde selon Chirac. Les coulisses de la diplomatie française*, Calman-Lévy, París.
- Duroselle, J.-B. (1993), *Histoire diplomatique de 1919 á nos jours*, Dalloz, París.
- Encel, F. y O. Guez (2003), *La Grande Alliance. De la Tchétchenie a l'Irak: un nouvel ordre mondial*, Flammarion, París.
- Fernández Sola, N. (2007), «La Unión Europea en el Cáucaso Sur y Asia Cen-

- tral: las limitaciones de la política de vecindad», *ARI*, n° 43, Real Instituto Elcano.
- Friedman, G. (2007), «Russia's Great-Power Strategy», *Stratfor*, 14 de febrero.
- Garton Ash, T. (2004), *Free World*, Penguin/Allen Lane, Londres.
- Gosset, D. (2005), «China, Estados Unidos y la Unión Europea», *Política Exterior*, n° 107, pp. 83-96.
- Huntington, S. P. (2004), *Who are We? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, Nueva York.
- Ieda, O. (2004), «Regional Identities and Meso-Mega Area Dynamics in Slavic Eurasia: Focused on Eastern Europe», ponencia presentada en el simposio *Emerging Meso-Areas in the Former Socialist Countries*, Sapporo (Japón), 28 a 31 de enero.
- Íñiguez, D. (2007), «Hacia un Asociación Económica Transatlántica», *DT*, n° 22, Real Instituto Elcano.
- Kapuscinski, R. (1994), *Imperium*, Vintage, Nueva York.
- Lanxin X. (2004), «China and the Emerging Euro-Asian Strategic Landscape», Academia Sinica Europaea, <<http://www.ceibs.edu/ase/Documents/china-europeForum/lanxin.htm>>.
- Martínez Carreras, J. U. (1991), *El mundo árabe e Israel*, Istmo, Madrid.
- Martínez Montes, L. F. (2004), «La política exterior de los Estados Unidos: continuidad y cambio», *Tiempo de Paz*, n° 73, pp. 72-83.
- (2007), «España, Eurasia y el nuevo teatro del mundo», *Documentos CIDOB Serie Asia*, n° 15, CIDOB edicions, Barcelona.
- McGuire, S. (2007), «Europe's Iron Lady», *Newsweek* (14-24 de mayo).
- Nikitin, A. (2007), «The end of the "post-soviet space": the changing geopolitical orientations of the newly independent states», *Russia and Eurasia Briefing paper*, Royal Institute of International Affairs, Chatham House, Londres.
- Rumer, E. (2006), «Eurasia. A New World Order?», *Carnegie Reporter*, vol. 3, n° 4, <[www.carnegie.org/reporter/12/eurasia](http://www.carnegie.org/reporter/12/eurasia)>.
- Sengör, A.M.C (1999), «Continental Interiors and cratons: any relations?», *Tectonophysics*, n° 305:1, pp. 1-42.
- Shevtsova, L. (2006), «Rusia, un nuevo sistema para salvar el antiguo régimen», *Política Exterior*, n° 110, pp. 69-88.
- Tarbuk, E. J. y F. K. Lutgens (2000), *Ciencias de la Tierra. Introducción a la Geología física*, Prentice Hall Iberia, Madrid.
- Thies, J. (2005), «Crisis y oportunidad para Alemania». *Política Exterior*, n° 106, pp. 91-101.
- Uradyn, E. B. (2005), «Where is East Asia? Central Asia and Inner Asian Perspectives on Regionalism», *Japan Focus*, <<http://www.japanfocus.org/products/topdf/1557>>.

- Viñas, Á. (2005), *Al servicio de Europa. Innovación y crisis en la Comisión Europea*, Editorial Complutense, Madrid.
- Vitale, A. (2007), «The EU wants to build an energy strategy in the Caspian region», *Caucas Euronews*, 9 de enero, <[http://www.caucas.com/home\\_eng/breve\\_contenu.php?id=293](http://www.caucas.com/home_eng/breve_contenu.php?id=293)>.
- Zeihan, P. (2005), «The Rise, Fall and Rise of the Reich», *Stratfor*, 3 de febrero.
- Zepp-LaRouche, H. (2005), «Germany Needs a Vision for Eurasian Development», *Executive Intelligence Review*, n° 32:28, <[www.larouchepub.com/hzl/2005/3228berlin\\_seminar.html](http://www.larouchepub.com/hzl/2005/3228berlin_seminar.html)>.

---

## 2. Eurasia Central en el marco energético y geopolítico global

*Mehdi Parvizi Amineh*

### Introducción

Este capítulo analiza las reservas de petróleo y gas en Eurasia Central y en la región del Caspio en el contexto de la geopolítica de la seguridad energética en la era posterior a la guerra fría. Se centra en los tres factores siguientes: primero, la creciente demanda global de petróleo y gas natural; segundo, la escasez de materias primas vitales como el gas natural y el petróleo; y tercero, las disputas sobre los derechos de propiedad sobre estos recursos. El texto distingue entre escasez inducida por la demanda, escasez inducida por la oferta, escasez estructural y la creación y transferencia de los derechos de propiedad. Juntos, todos los comportamientos a los que se refieren dichos conceptos crean un campo de fuerzas sociales que atraviesa las fronteras estatales y que implica a actores estatales y no estatales.

Hoy la política de la energía es un factor principal en la política exterior. La subida de los precios del petróleo y, en consecuencia, la de las rentas del petróleo, da a los países productores como Rusia, Irán y Venezuela la oportunidad de librarse de las presiones de Estados Unidos, lo que significa que el mercado del petróleo ha reducido la influencia de este país y de sus aliados en la política global. Además, la política china para garantizar su suministro de energía la pone en confrontación con EEUU. En las últimas décadas la economía china ha ido creciendo a un ritmo sustancialmente superior a la tasa de crecimiento mundial, lo que implica que la participación de China en la economía mundial está creciendo cada vez más. En consecuencia, China se está volviendo más dependiente de las importaciones, especialmente de las de energía. La pro-

ducción doméstica de petróleo en EEUU alcanzó su máximo nivel en 1970-1971. Así, EEUU no tiene capacidad de reserva para proveer a sus aliados en Europa y Asia Oriental en caso de una interrupción del suministro. La conquista de Irak por parte de EEUU y sus aliados, y la transferencia de la gestión del sector petrolífero desde el Estado a una compañía privada norteamericana abre una nueva era de violenta competencia interestatal por el acceso a y el control de las fuentes de energía fósil.

En este marco, según las Perspectivas Internacionales de la Energía 2006 que elabora la Administración de Información sobre Energía (Energy Information Administration, EIA), está previsto que la demanda global de energía básica aumente ligeramente por encima del 50% entre ahora y 2030 —un índice medio de crecimiento anual del 1,6%—. La Comisión Europea ha propuesto una serie de medidas; la más reciente es una hoja de ruta de la energía renovable, cuyo objetivo es que en la Unión Europea el porcentaje de la energía renovable sobre el total alcance el 20% en 2020 (Comisión Europea, 2007). El Congreso Nacional Popular de China (CNP), por su parte, aprobó en 2006 el XI Plan Quinquenal para el Desarrollo Económico y Social (2006-2010), que incluye el objetivo de reducir el consumo total de energía por unidad del PIB en un 20% durante los próximos cinco años (tal y como aparece en las directrices para el desarrollo del Plan Quinquenal). El presidente de EEUU, George W. Bush, en su discurso sobre el Estado de la Unión de 2007, puso énfasis en la necesidad de desarrollar una energía renovable y alternativa. Pidió al Congreso y a los científicos, agricultores, líderes industriales y empresarios que se unieran a él en la persecución del objetivo de reducir el uso de gasolina en EEUU en un 20% en los próximos diez años: «Durante demasiado tiempo, nuestra nación ha dependido del petróleo extranjero. Y esta dependencia hace que seamos más vulnerables a regímenes hostiles y a terroristas, quienes podrían causar grandes trastornos en los envíos de petróleo, aumentar el precio del petróleo, y perjudicar seriamente a nuestra economía» (The White House, 2007).

Esta situación es previsible debido al hecho de que, geopolíticamente, el incremento de la escasez global de combustibles fósiles y la concentración geográfica, por un lado, y la subida de la demanda doméstica y de la dependencia de las importaciones, por otro, pone a prueba las políticas de la energía. Las reservas de petróleo y de gas natural de Eurasia Central son, sin lugar a dudas, importantes. Estos recursos están localizados principalmente en la región del Caspio.<sup>1</sup> Según

la *Statistical Review of World Energy* (British Petroleum, 2006), las reservas comprobadas de petróleo de los cinco estados del litoral del Caspio se elevan a un total de 259.000 millones de barriles. Las reservas totales de gas natural se estiman en 2.886,6 billones de pies cúbicos (*trillion cubic feet* o tcf).

En términos de porcentajes, los cinco estados del litoral del Caspio poseen aproximadamente el 21,6% del total comprobado de reservas de petróleo y el 45,6% del total comprobado de reservas de gas natural de todo el mundo. Estos inmensos recursos petrolíferos y gasísticos han transformado la región en una intersección de rivalidades interestatales, competición empresarial y respuestas por parte de actores regionales estatales y no estatales. Aquí interactúan las principales potencias industrializadas y muchas de las compañías multinacionales asentadas en dichos países. Los países más recientemente industrializados están tratando también de encontrar un punto de apoyo en la región, trayendo consigo una serie de fuerzas sociales a las que los actores locales tienen que responder. En una matriz de fuerzas sociales tan compleja como ésta, la competencia y la cooperación son *ad hoc* y multifacéticas.

Los principales actores implicados en Eurasia Central y en la región del Caspio son los países de la vecindad inmediata: China, Irán, Rusia, Turquía, Pakistán y Afganistán; estos países y sociedades tienen una larga historia común que precede a la invasión occidental de la región. Los actores externos que compiten con las potencias regionales para el acceso a los recursos son EEUU, la UE y algunos de sus estados miembros; igualmente Japón, y todas sus respectivas corporaciones petrolíferas transnacionales (Amineh, 2003: 3). Pero la región no está incorporada en la esfera territorial de las instituciones de seguridad de ninguna de las principales potencias y de sus aliados. Esta parte del mundo no se divide en zonas de influencia «acordadas» y por tanto «estables». En esta región, actores extrarregionales estatales y no estatales están compitiendo para ejercer su poder y su influencia sobre las políticas y las sociedades de sus anfitriones, interactuando y buscando aliados entre los actores locales. La incertidumbre y la impredecibilidad son, por tanto, las reglas del juego. «Rivalidad multidimensional» es probablemente un término adecuado para describir lo que sucede. Debido a que en ella están involucradas las principales potencias y a que la legitimidad de los regímenes está en juego, en la región del Caspio la competencia tiene potencial para desestabilizar el sistema entero.

China es uno de los principales actores involucrados en la geopolítica postsoviética de seguridad energética de Eurasia Central. En la última década, el crecimiento económico de China ha hecho aumentar rápidamente sus necesidades energéticas. El carbón representa las tres cuartas partes de su consumo de energía, mientras que el petróleo y el gas representan solamente una quinta parte del mismo. Pero en 2005 la demanda total de petróleo —de 6,5 millones de barriles por día (MMbbl/d)— superó de lejos la producción doméstica, llevando a unas importaciones netas de 2,9 MMbbl/d. China ha sido un importador neto de petróleo desde 1993 y de crudo desde 1996. Aunque está tratando de aumentar su producción doméstica, se calcula que las importaciones de petróleo crecerán un 960% en las dos próximas décadas y que éstas constituirán, hacia 2025, casi el 70% del consumo de petróleo del país. China ha superado a Japón y se ha convertido en el segundo mayor consumidor de petróleo del mundo.<sup>2</sup> El 60% de las importaciones de petróleo de China provienen ya del golfo Pérsico. Irán fue el segundo mayor proveedor de petróleo de China en 2003, proporcionándole el 14% de todas sus importaciones, mientras que China fue el principal proveedor de armamento no convencional de Irán, a pesar de haber firmado los acuerdos internacionales que prohíben la proliferación de tecnologías que se puedan usar para la fabricación de armas nucleares, químicas y biológicas. Omán y el Yemen también se están convirtiendo en importantes socios comerciales de China gracias al petróleo. Arabia Saudí es el mayor proveedor de petróleo de China, mientras que China es el mayor cliente de Arabia Saudí. En la época posterior a la guerra fría, los saudíes tenían en China a un socio comercial y un proveedor de armas alternativo a Estados Unidos. Mientras que Arabia Saudí dejará pronto de ser uno de los cinco principales proveedores de petróleo de EEUU, según el *Washington Times* (16 de septiembre de 2004), sus cada vez más estrechos vínculos con China han aumentado la tensión existente entre la Administración de Bush y los saudíes, particularmente desde el 11-S. El cambio en las relaciones entre Arabia Saudí y EEUU se refleja en el anuncio hecho por el secretario de Defensa Donald Rumsfeld el año 2003, según el cual EEUU retirará sus tropas del reino saudí. Conscientes de que ya no pueden confiar exclusivamente en EEUU para defender su régimen, los saudíes quieren diversificar su política de seguridad, y China parece ser un socio muy interesante en este sentido. Pero la venta de armas por parte de China a sus clientes del golfo Pérsico constituye una amenaza potencial

para la seguridad norteamericana (Amineh 2006: 15, y 2005: 6). El año 2002, la Comisión de revisión de temas económicos y de seguridad EEUU-China, creada por el Congreso norteamericano para supervisar las relaciones EEUU-China, advirtió que «el tráfico de armas con estos regímenes constituye una amenaza cada vez mayor a los intereses de seguridad de EEUU en Oriente Medio. Un factor clave en las relaciones de China con los gobiernos que apoyan al terrorismo es su dependencia del petróleo extranjero para alimentar su desarrollo económico. Es previsible que esta dependencia aumente durante la próxima década». China es consciente de que su seguridad energética a corto plazo depende de la cooperación con EEUU. Pero los formuladores de la política china también se dan cuenta de que EEUU busca tener una posición dominante en el golfo Pérsico y está tratando de contener las actividades de China en aquella zona. El acceso al golfo Pérsico se unirá a los temas de Taiwan, las relaciones comerciales y los derechos humanos, como los temas clave de las relaciones chino-norteamericanas.

La diversificación de sus fuentes de suministro es una de las razones por las que China se está orientando hacia el mar Caspio. Tiene que conseguir acceso a las vastas reservas de petróleo de la región si pretende reducir su dependencia energética del golfo Pérsico. Y para hacerlo, tiene que garantizar la estabilidad política de las cinco repúblicas centroasiáticas de la región (Kazajstán, Kirguiztán, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), y también contrarrestar la presencia norteamericana en la zona (Amineh, 2005).

Michael Klare (2001) aborda la dimensión interestatal de esta competición por el control de las fuentes energéticas de la región. Argumenta que las principales potencias políticas actuales están evolucionando en función de la competición por acceder a la riqueza que representan los recursos naturales. Esto es lo que Klare denomina enfoque «econocéntrico» de las cuestiones relativas a la seguridad internacional. La supervivencia del Estado y de la sociedad domésticos dependen del dinamismo económico, del cultivo de la innovación tecnológica y del acceso a las materias primas que ambos necesitan. La geopolítica crítica<sup>3</sup> representa una mejora respecto al enfoque «econocéntrico» de Klare para los temas de seguridad.

Este capítulo analiza las reservas de petróleo y gas natural de la región del Caspio en la matriz de las fuerzas competitivas del entorno posterior a la guerra fría. Se centra en los tres factores siguientes: 1) la cre-

ciente demanda global de petróleo y de gas natural; 2) la escasez de materias primas vitales como el petróleo y el gas natural; y 3) las disputas sobre los derechos de propiedad de estos recursos.

### Escasez, derechos legales y la geopolítica de la competición

La oferta y la demanda de energía global, las reservas no renovables de petróleo y gas y su concentración en el «Gran Oriente Medio», la difusión del capitalismo industrial en China y la India y los derechos de propiedad sobre los territorios que contienen combustibles fósiles nos remiten a las fuerzas sociales que operan a escala transnacional. Tanto los actores subestatales como los no estatales crean este nivel de interacciones. Los actores estatales, sin embargo, participan en las interacciones transnacionales de diferentes maneras. La razón es que los *inputs* energéticos en la maquinaria productora de poder y riqueza de los complejos Estado-sociedad de los países de renta alta se negocian en redes transnacionales que desbordan las fronteras estatales. La riqueza de la sociedad y el poder de estos estados se origina en la innovación tecnológica y en la incorporación de sus frutos en los bienes de equipo, que se usan en la producción de mercancías y en la creación de capacidad militar, que a su vez se usa para conquistar o controlar territorios donde los productos finales, o los recursos de entrada que se requieren para la producción, están localizados. Los bienes de equipo y las armas almacenadas se vuelven inútiles sin entradas de energía fósil que los alimenten. Quienes controlan un territorio pueden tomar lo que quieran dentro de las fronteras del mismo, y el control territorial y la producción/comercio son estrategias de supervivencia de los grupos humanos. Una de las estrategias la comparte el hombre con otros animales, pero la otra es exclusiva de los humanos. A diferencia de los miembros de una bandada de pájaros, los humanos no buscan su alimento individualmente, sino que sobreviven en grupos, desarrollando una división social del trabajo en la producción y el intercambio comercial. Ambas estrategias, sin embargo, interactúan entre sí cuando los bienes adquiridos en un territorio se intercambian más allá de las fronteras de este territorio, y cuando los beneficios de la producción y el comercio se invierten en la conquista militar de territorios por los que los productos y los recursos tienen que pasar. La conquista es

seguida por la «desviación» del comercio cuando los comerciantes de un grupo son desplazados de la red y reemplazados por los comerciantes de otro grupo. Estos procesos están actualmente en marcha en Irak. EEUU podría repetir este mismo tipo de actuación en Irán. En 1953, los gobiernos británico y norteamericano fraguaron un cambio de régimen en Irán «sin» conquistar el territorio, que es la forma más eficaz, desde el punto de vista de la rentabilidad, de desviar el comercio. Cuando el primer ministro Mohammad Mosaddeq trató de consolidar la democracia parlamentaria basada en la Constitución iraní de 1906 y posteriormente nacionalizó la compañía petrolífera Anglo-Iranian Oil Company, dominada por los británicos, compensándolos por su inversión, aunque no por sus beneficios, los diplomáticos británicos comentaron: «Nosotros, los ingleses, tenemos siglos de experiencia en el cómo tratar a los nativos» (citado en Kinzer, 2006: 118). Para el aristocrático primer ministro Mosaddeq, que se había educado en Europa, la industria nacional británica del carbón no era un ejemplo para seguir: «el socialismo está muy bien allí en casa, pero aquí tienes que ser el dueño» (citado en Kinzer, 2006: 118). Los británicos sabotearon las instalaciones petrolíferas de Abadán y bloquearon los puertos. Los británicos y los americanos se salieron con la suya (hasta la revolución islámica iraní de 1979). El cambio de régimen en Irán fue seguido de una «creación comercial» cuando el reinstaurado régimen del sah compró grandes cantidades de armas a productores privados y traficantes de armas norteamericanos. Este proceso de interacción entre las dos estrategias de supervivencia también se dará en Irak, si Estados Unidos consigue su objetivo de instalar un gobierno fiable que dependa de América como proveedor de armas para su supervivencia.

Una tercera estrategia de supervivencia surge cuando el Estado entra en connivencia o usa o amenaza con usar la fuerza militar para evitar que terceras partes entren en el mercado. Esto sucedió en Irak después de la imposición de sanciones económicas en 1990. En las relaciones internacionales, los mercados no están institucionalmente separados de los estados y de la distribución de la capacidad militar.

La nueva política global que ha surgido en la época posterior a la guerra fría se caracteriza por un poder militar unipolar y por una tripolaridad económica global (es decir, América del Norte, Europa Occidental y el Sureste Asiático). La novísima extensión de las fronteras militares y la proyección del poder geopolítico abarca desde el sur de Europa hasta Oriente Medio y Eurasia Central, e incluye la separación de esta última

región, rica en recursos, de Rusia, Europa y China. La guerra anglosajona contra Irak ha hecho posible, por parte de EEUU, la creación de una presencia militar a largo plazo en Oriente Medio y en Eurasia Central. Tanto si EEUU se sale con la suya como si no, sus esfuerzos están reduciendo la repuesta de otros actores, tanto cerca como lejos. Si consigue lo que pretende, una presencia militar norteamericana permanente abrirá la puerta a las empresas estadounidenses y a organizaciones de base religiosa, o no religiosa ni gubernamental, que conseguirán establecer un punto de apoyo en la región, lo que capacitará a EEUU para dar forma a sociedades-huésped y establecer las condiciones para el acceso exterior al petróleo y al gas de la región. Esto a su vez dará a EEUU un control indirecto sobre el desarrollo económico y tecnológico de competidores potenciales como la UE, China, India, Rusia y otros países de tamaño mediano de la región. A pesar de su posición militar globalmente hegemónica desde el hundimiento soviético, y de haber ampliado su base de poder en Eurasia Central y en Oriente Medio, hasta ahora EEUU no ha conseguido realizar sus iniciativas políticas en la región en general, ni la victoria en la «guerra global contra el terror» en particular.

La energía es actualmente un problema central en la política exterior. El aumento del precio del petróleo y, consecuentemente, de los ingresos que produce, da a los países productores como Rusia, Irán y Venezuela la posibilidad de perseguir sus propios objetivos políticos y estratégicos. Ahora son menos vulnerables que en épocas anteriores a la presión que ejerce sobre ellos EEUU. La realidad del mercado petrolífero ha reducido, por tanto, la influencia de EEUU y de sus aliados en la política global.

En la región del Caspio, sin embargo, los cinco estados del litoral aún tienen que encontrar sus propias estrategias de supervivencia para afrontar la disputa aún por resolver, del estatus legal del mar Caspio.<sup>4</sup>

## La disputa sobre el régimen legal del Caspio

Desde la desintegración de la Unión Soviética, un ejemplo prominente de la naturaleza problemática de los derechos de propiedad y el subsiguiente control y producción de los recursos gasísticos y petrolíferos ha sido la disputa entre los cinco estados del litoral del Caspio (Rusia, Irán,

Azerbaiján, Kazajistán y Turkmenistán) sobre el régimen legal del mar Caspio.

Hasta el final de la guerra fría, los dos únicos estados del litoral del Caspio eran Irán y la Unión Soviética. Desde la descomposición de la Unión Soviética, se han suscitado una serie de cuestiones acerca del estatus del mar Caspio y de los recursos del subsuelo y del fondo marino: ¿son estos recursos de propiedad común o deben ser prorrateados entre los cinco estados del litoral? Y en este último caso, ¿sobre qué base? De todos modos, hasta ahora no se ha encontrado ninguna solución para resolver la disputa del régimen legal respecto a los derechos de explotación de los recursos petrolíferos y gasísticos de la región del Caspio.

La disputa sobre el mar Caspio se remonta a una fecha tan antigua como la del Tratado de Alianza entre Persia y el Imperio Ruso de 1723, que dio las ciudades de Derbent y Bakú, y las provincias de Mazandarán, Gilán y Asterqabad al imperio ruso, y que virtualmente convirtió el mar Caspio en un lago ruso (Sykes, 1951:254). El Tratado de Golestán de 1813 y el Tratado de Turkmanchai, firmado el 21 de febrero de 1828 entre los imperios ruso y persa después de las guerras de 1804-1813, y 1826-1828 respectivamente, fueron los primeros en contener cláusulas oficiales relativas al mar Caspio. De acuerdo con las estipulaciones del Tratado de Turkmanchai, Rusia obtuvo los derechos exclusivos de navegación por todo el mar Caspio.

Después de la Revolución bolchevique, y sobre la base de los tratados soviético-iraníes de 1921 y 1940, el mar Caspio fue dividido entre la Unión Soviética e Irán; la explotación por terceras partes quedaba prohibida (Mojtahed-Zadeh y Hafeznia, 2003). Mediante estos dos tratados, Irán recuperó gradualmente y con limitaciones parte de sus derechos en la región del mar Caspio. El Tratado de Moscú de 1921 restableció el uso del mar para la navegación por parte de Irán, y el Acuerdo Comercial y Marítimo entre Irán y la Unión Soviética de 1940 hizo del «lago ruso» un «mar soviético e iraní» conjuntamente compartido. Como tal, no se fijaban fronteras en el Caspio, con la excepción de las franja de costa de diez millas de amplitud para los derechos de pesca exclusivos. Aunque la Unión Soviética reconoció los derechos de Irán sobre el mar Caspio, nunca respetó completamente las reclamaciones de Irán sobre los recursos del mismo ni sus derechos de navegación (Saiwetz, 1989). Durante la guerra fría, a Irán no se le permitió ni navegar por el Caspio ni hacer prospecciones en busca de petróleo en Mazandarán, la provincia costera del norte de Irán.

En cambio, durante muchos años la Unión Soviética llevó a cabo actividades de prospección y explotación en el Caspio, principalmente en el área de Azerbaidzhán, que se extendía mucho más allá de las diez millas de la costa. Tras la ruptura de la Unión Soviética, representantes de los dos viejos y de los tres nuevos estados del litoral del Caspio se reunieron en Astrakhán (1992) y Teherán (1993) para discutir los derechos de pesca y los problemas del medio ambiente, la navegación, el desarrollo regional y la demarcación en el Caspio (Amineh, 2000: cap. 6). En noviembre de 1994, los estados del litoral establecieron un comité de coordinación del Caspio para trabajar en el tema de la demarcación.

Cada país tiene una perspectiva diferente (Witt, 2000). Azerbaidzhán propuso definir el mar Caspio como un lago fronterizo y dividirlo en sectores nacionales. Kazajstán propuso definir el Caspio como un mar cerrado y aplicar la Ley del mar de 1982. Rusia e Irán rechazaron ambas propuestas, recordando a los otros estados del litoral que el acuerdo de 1941 seguía estando en vigor. Rusia e Irán continuaron promoviendo el viejo régimen legal, tal como lo habían dejado establecido los tratados de 1921 y 1940, porque ambos deseaban mantener su posición regional históricamente dominante. En general, los rusos reaccionaron negativamente ante la idea de cambiar el estatus legal del mar, afirmando que el Caspio no es ni un lago ni un mar cerrado, sino una única cuenca hidrográfica interior. Turkmenistán se alineó por su cuenta con la postura entonces dominante de Rusia e Irán.

En setiembre de 1996, Kazajstán y Azerbaidzhán hicieron pública una declaración en la que se reconocían mutuamente los derechos para explotar los recursos biológicos y minerales en los «sectores apropiados». Dos meses después de la declaración, Rusia, Irán y Turkmenistán propusieron el establecimiento de sectores nacionales que se extendieran de 40 a 45 millas de la costa, más allá de las cuales la parte central del mar sería de propiedad y gestión común. En sus sectores nacionales, los países disfrutarían de derechos económicos exclusivos sobre el fondo marino, el subsuelo, la cuenca hidrográfica y la superficie marina. Ni Azerbaidzhán ni Kazajstán respaldaron esta propuesta. Sin embargo, en enero de 1998 Kazajstán y Rusia hicieron público un comunicado en el que anunciaban que habían llegado a un compromiso. En este acuerdo, las dos partes decidían dividir el fondo marino del Caspio y todo lo que quedase por debajo del mismo en sectores nacionales con derechos económicos exclusivos, incluyendo la explotación de los recursos petrolíferos.

ros y gasísticos. La cuenca hidrográfica y la superficie serían de propiedad común y sobre ella ejercerían sus derechos conjuntamente. Este acuerdo fue el primer documento legal internacional relativo al mar Caspio. Fue un paso importante hacia la creación de un régimen legal, ya que la cuestión no era tanto si dividir o no el mar Caspio, sino cómo hacerlo (Lee, 2005: 40).

Las reacciones de los otros tres estados del litoral ante el acuerdo ruso-kazajo fueron diversas. Irán dijo estar dispuesto a negociar la división del mar en sectores nacionales, pero rechazó el acuerdo ruso-kazajo, prefiriendo un régimen legal en el que tanto el fondo marino como la cuenca hidrográfica fueran o bien propiedad común o bien divididos en cinco sectores iguales. A pesar de acusar a Rusia de falta de coherencia, la disposición de Irán a discutir la división del mar representó un cambio importante respecto a su posición previa. También simbolizaba la creciente toma de conciencia de que «el establecimiento de un régimen de condominio legal a todo lo largo y ancho del mar Caspio» no era nada práctico (Mojtahed-Zadeh y Hafeznia, 2003: 611). De este modo, Irán se oponía al uso del principio de la mediana, ya que esto sólo le proporcionaba entre un 12% y un 13% del mar, privándolo no sólo de gran parte de los recursos en hidrocarburos del Caspio, sino también de una presencia naval efectiva (Mojtahed-Zadeh y Hafeznia, 2003: 613). La posición de Azerbaiján respecto a la división del mar Caspio en su totalidad (fondo marino, subsuelo, cuenca hidrográfica y superficie marina) en sectores nacionales no varió. De esta manera, complementaba la postura de Irán y rechazaba el régimen de condominio ruso sobre la cuenca hidrográfica. Sin embargo, Azerbaiján no aceptó la propuesta iraní de cinco partes iguales, favoreciendo el principio de la mediana en consonancia con las leyes internacionales de alta mar. La posición de Turkmenistán se mantuvo ambigua, aunque en general también abogaba por una división de la totalidad del mar.<sup>5</sup>

Las cosas cambiaron en enero de 2001 cuando el presidente ruso Vladimir Putin y el presidente azerí Heider Aliev acordaron un enfoque de demarcación «por etapas» (Lee, 2005: 43). El fondo marino y el subsuelo, que es donde se localizan las reservas de energía, tenían que dividirse primero, de acuerdo con el principio de la línea mediana, mientras que el tema de la superficie marina se abordaría posteriormente y permanecería bajo control conjunto, al menos de momento. Este cambio en la posición de Azerbaiján hacia la de Rusia no representó una gran sor-

presa, ya que estaba motivado por el deseo de dividir el mar en secciones bien definidas y obtener así los recursos localizados en el fondo marino y en el subsuelo. Políticamente, sin embargo, el cambio era más importante: ahora, una mayoría de estados del litoral estaba a favor de dividir solamente el fondo marino.

El primero de noviembre de aquel mismo año, Rusia, Kazajstán, Azerbaidzhán y Turkmenistán acordaron que el mar Caspio tenía que dividirse «sobre unas bases aceptables por los países fronterizos y opuestos, es decir, con un formato bilateral» (BBC Monitoring Service, 1 de noviembre de 2001). Rusia, Kazajstán y Azerbaidzhán acordaron que en el caso de una división en sectores nacionales, Irán recibiría solamente el 12% o el 13% del fondo marino. Poco después, Azerbaidzhán y Kazajstán también acordaron la división del fondo marino, completando el conjunto de acuerdos bilaterales entre los tres estados septentrionales. Sin embargo, aún se había que llegar a un acuerdo con Irán y Turkmenistán.

Los días 23 y 24 de abril de 2002, en Ashgabat, Turkmenistán, los presidentes de los cinco estados del litoral celebraron su primera cumbre desde el colapso de la Unión Soviética. Como era de esperar, la reunión concluyó sin que se llegara a ningún resultado concreto. Debido al fracaso de la cumbre de Ashgabat, Irán anunció que iniciaría el desarrollo unilateral de los recursos energéticos en su porción del mar (McConnell, 2002). Como consecuencia, Putin afirmó poco después de la cumbre que «si se demostraba imposible llegar a un acuerdo sobre todos los problemas con los estados del Caspio, consideraba apropiado acordar los temas bilateralmente con sus vecinos» (citado en McConnell, 2002). En mayo de 2002, Putin y el presidente de Kazajstán, Nursultán Nazarbayev, firmaron un protocolo al acuerdo de 1998 sobre la división por la línea mediana entre la parte compartida por los dos países del fondo marino del Caspio. El 23 de septiembre de 2002, Rusia y Azerbaidzhán también firmaron un protocolo al acuerdo demarcando su frontera común en el mar Caspio. El norte del fondo marino del Caspio fue finalmente dividido en febrero de 2003, cuando Azerbaidzhán y Kazajstán firmaron un acuerdo similar a los protocolos arriba mencionados. Como resultado de ello, dos campos empezaron a emerger. Rusia, Kazajstán y Azerbaidzhán abogaban por la división del fondo marino por la línea mediana y mantenían la superficie marina en común. Irán y Turkmenistán no: Turkmenistán también quería dividir el mar, pero no estaba de acuerdo con el método; Irán

no estaba de acuerdo ni con el principio ni con el método, reiterando que al menos le correspondía un 20% del mar Caspio (Lee, 2005: 44).

Entre mayo y diciembre de 2003, un grupo de trabajo especial redactó una convención sobre el estatus legal del mar Caspio. Se hicieron algunos progresos en temas técnicos como la defensa y protección del entorno marino (Lee, 2005: 45). En el tema crucial de la división de los recursos energéticos del mar, sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo. Además, la cumbre que se tenía que celebrar en Teherán a mediados de 2004 no tuvo lugar y se pospuso nuevamente a principios de 2005. La convención de 2003 siguió siendo el primer documento legal firmado por los cinco estados del litoral.

En realidad, ni «los del norte» ni «los del sur» han hecho ningún paso para complacer a la otra parte. Un analista ruso declaró, en abril de 2004, que «el acuerdo trilateral entre los del norte sobre la delimitación del mar Caspio no sería nunca reconsiderado [...] Irán se ha aferrado a su antigua postura, según la cual el mar Caspio debería dividirse en cinco partes iguales» (citado en Lee, 2005: 45). Además, las tensiones entre Azerbaidzhán y Turkmenistán estallaron una vez más en enero de 2005, cuando Turkmenistán aprobó un plan de la compañía energética canadiense Buried Hill Energy para la explotación compartida del campo de Serdar/Kyapaz, que Azerbaidzhán reclama como propio y que ya estaba planeando explotar por su cuenta. Si no es posible alcanzar un acuerdo, se impondrá un escenario de «no solución». Esto podría llevar a la proliferación de conflictos y disputas, y tener como consecuencia una mayor implicación rusa o norteamericana en la región. También impediría inversiones a gran escala de corporaciones petrolíferas transnacionales en la producción y exportación de los recursos petrolíferos y gasísticos del Caspio.

No obstante, a pesar de la ausencia de un consenso legal en la práctica, está emergiendo poco a poco un régimen informal. El acuerdo entre los del norte facilita la extracción de los recursos de hidrocarburos en sus áreas. Como decía un analista ruso en julio de 2003, «el problema del mar Caspio, desde el punto de vista de los recursos energéticos, ha sido resuelto por estos países [los del norte]. La parte septentrional del mar está completamente abierta a los negocios y a las inversiones, y tiene protección legal» (citado en Lee, 2005: 45-46). De modo parecido, los del sur han seguido explotando los recursos de hidrocarburos. El estado del conflicto actual puede, por tanto, resumirse mejor con las pala-

bras del viceministro iraní del petróleo, Akbar Torkan, en abril de 2003, que anunció, durante unas operaciones de perforación en curso, que la disputa «afectaba solamente a una pequeña sección [en disputa] del mar» (citado en Lee, 2005: 46), principalmente a los yacimientos de explotación situados a lo largo de la frontera entre Azerbaidzhán, Irán y Turkmenistán.

### Escasez inducida por la demanda, escasez inducida por la oferta y escasez estructural

A medida que crezca el consumo global, la disponibilidad per cápita de petróleo y de gas de un *stock* fijo empezará, en un momento dado, a decrecer. Este efecto se denomina «escasez inducida por la demanda» y está causado por tres factores, el primero de los cuales es el crecimiento de la población en los países consumidores. En segundo lugar está el aumento de la renta per cápita en los países de renta más elevada, que son los principales consumidores e importadores per cápita, y en las economías más recientemente industrializadas, particularmente en el sur y en el este de Asia, donde vive el grueso de la población mundial. De este modo, la escasez inducida por la demanda varía en función de los niveles de renta per cápita de cada grupo. Quienes no pueden permitirse pagar los precios de mercado se encuentran excluidos sin que ningún actor haya decidido hacerlo. Debido a la desigual distribución de las sociedades según sus diferentes niveles de renta per cápita, la escasez inducida por la demanda afectará en último lugar a las sociedades de renta más elevada. Éstas son las de los países que se industrializaron primero y que usan energía más barata. En el pasado, la demanda de dichos países coincidía con la demanda mundial. Esto está cambiando, y cambiará todavía más en el futuro. Encontramos en tercer y último lugar el cambio tecnológico. La historia del cambio tecnológico desde la década de 1850 ha convertido el acceso a la energía fósil en algo más, y no menos, importante para la producción de riqueza y poder. El proceso de industrialización secuencial de los grupos humanos incrementa la demanda. Este proceso se puede comparar con la existencia de más osos panda dirigiéndose a los mismos campos de bambú para unirse a los otros osos que ya estaban allí. La semejanza estriba en que tanto los osos panda como los seres

humanos tienen que sobrevivir y prosperar en un tiempo previsible en «un solo» campo de recursos. Desde su emergencia en la década de 1850, las sociedades industrializadas se han especializado para convertirse en dependientes, desde el punto de vista de su riqueza y su poder, de la energía procedente de las fuentes fósiles. Sin energía no es posible movilizar o usar otros recursos. La innovación tecnológica, la gobernanza y la economía doméstica dependen de ello. Históricamente, la madera y el carbón proporcionaron los recursos básicos para la industrialización. Hoy, la mayoría de bosques ya ha desaparecido y el petróleo y el gas están reemplazando al carbón.

Por otro lado, la «escasez inducida por la oferta» la causa la disminución de las existencias. En realidad, la escasez inducida por la oferta y la escasez inducida por la demanda interactúan. Los costes de extracción, refinado y venta al por menor, más el margen de beneficios, determinan el precio de oferta. La intersección de la oferta y la demanda determina el precio final para el consumidor. Sin embargo, la escasez inducida por la oferta se debe estudiar por sí misma. Una razón es que la disminución de las existencias no se traduce mediante los mecanismos del precio en aumentos graduales del mismo. De todos modos, la volatilidad de los precios irá aumentando a medida que se extienda la conciencia de que las existencias están menguando. Es previsible que la escasez inducida por la oferta, o por la anticipación de la misma, provoque un proceso de proyección de poder competitivo por parte de naciones militarmente capaces y dependientes de las importaciones, con el propósito de conseguir el control de las reservas o sobre el territorio donde están las reservas, ya sea mediante un cambio de régimen internamente fraguado o con la conquista territorial. La solidez del régimen doméstico y su capacidad militar determinan la capacidad de los países-objetivo para protegerse de la penetración indeseada por parte de otros países.

Esto nos lleva al tercer tipo de escasez, la denominada «escasez estructural»<sup>6</sup>, que está inducida por la oferta mediante la acción deliberada de una potencia importante, de actores no estatales como las grandes compañías petrolíferas, o de cárteles de productores como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). La experiencia de creación de escasez estructural en el pasado no es nada alentadora. En el período previo a la Primera Guerra Mundial, los británicos bloquearon el proyecto alemán de construir un ferrocarril Berlín-Bagdad; durante la Segunda Guerra Mundial, la Alemania nazi compitió con los británicos por su in-

fluencia en Irak y trató de apoderarse de Bakú. Japón entabló la guerra contra Estados Unidos para obtener acceso al petróleo de las Indias Holandesas. Una potencia importante que consiga obtener el control de las condiciones de acceso a las reservas por terceras partes tiene la opción de inducir escasez de una forma selectiva para que afecte solamente a algunos. En la planificación bélica norteamericana posterior a la Segunda Guerra Mundial, se consideraba que el control marítimo podía interrumpir el suministro de alimento y de petróleo a Japón.

En el actual orden militar unipolar, EEUU puede optar por inducir escasez en sus aliados, competidores y enemigos simultáneamente prohibiendo el transporte marítimo de petróleo y gas. Esta opción, sin embargo, solamente es factible una vez que el petróleo y el gas hayan sido trasladados a los puertos y los barcos desde el territorio de extracción (Amineh y Houweling, 2004-2005: cap. 1). Estados Unidos, al extender el perímetro defensivo del país hasta el centro mismo del suministro de energía, se está dotando a sí mismo de la capacidad de inducir escasez estructural para sus competidores desviando los flujos terrestres. Éste es el objetivo de la «política exterior energética». En ella se presta una atención particular al mantenimiento de la región más rica en petróleo, el golfo Pérsico, dentro de la esfera de proyección del poder geopolítico norteamericano. Estados Unidos tuvo un papel decisivo en el golpe contra el gobierno de Mossadeq, democráticamente elegido en 1953, y en la instalación en el poder del sah de Persia, que se convirtió de este modo en el principal aliado de Occidente en la región. Después de la revolución islámica iraní de 1978-1979, el Irak de Saddam Hussein se convirtió para EEUU en una especie de sustituto hasta su invasión de Kuwait. La guerra del Golfo de 1991 fue un punto de inflexión que llevó a una nueva intervención directa por parte de los norteamericanos. Las fuerzas estadounidenses nunca han llegado a abandonar completamente la región. Washington y sus aliados también intensificaron las entregas de armas a sus clientes del golfo Pérsico, y sus ventas de armas ascendieron, solamente en la década de los noventa, a unos 100.000 millones de dólares (Gasiorowski y Byrne, 2004; Renner, 2006: 59-60).

De 1990 a 2003, Irak fue considerado un Estado ilegal, pero su petróleo, abundante, de alta calidad y barato de producir, sigue siendo un premio muy importante. Debido a las constantes guerras, a la inestabilidad y a las sanciones internacionales impuestas en 1990, en muchas partes de Irak no se han hecho nunca prospecciones para buscar petróleo; al-

gunos analistas consideran que las reservas irakíes podrían incluso rivalizar con las de Arabia Saudí. Si las sanciones hubiesen terminado durante la presencia en el poder de Saddam Hussein, las compañías rusas, francesas y chinas (que habían firmado contratos con Bagdad supeditados al levantamiento de las sanciones) habrían conseguido un acceso preferencial al petróleo irakí. Solamente mediante un cambio de régimen las compañías norteamericanas tenían la posibilidad de sortear a estos tres rivales (Renner, 2006). Pero la invasión y ocupación norteamericanas no han llevado a una resurrección de la industria petrolífera iraquí, muy castigada por la guerra y las sanciones. En vez de ello, en diciembre de 2005 el amiguismo y la corrupción entre los contratistas norteamericanos, combinados con la creciente insurgencia y la inestabilidad general, redujeron la producción de petróleo a aproximadamente 1,9 MMbbl/d, sustancialmente por debajo del nivel anterior a la invasión, que era de unos 2,6 MMbbl/d (Renner, 2006: 59). Desde finales de 2001, y en nombre de la guerra global contra el terrorismo, se ha ido formando una red de instalaciones militares norteamericanas y de acuerdos informales para el establecimiento de bases desde Eurasia Central hasta el Mediterráneo oriental y el Cuerno de África en países que o bien son ricos en petróleo y gas, o bien son considerados cruciales para el transporte de los recursos energéticos a los mercados de todo el mundo. Según un informe de 2005 del Servicio de Investigación del Congreso, «mientras el terrorismo se cita como una de las principales razones de las operaciones militares norteamericanas en África, el acceso al petróleo africano —que actualmente representa el 15% de los suministros de petróleo en EEUU y que podría llegar a un 25% hacia 2015— es también considerado un factor muy importante en el aumento de la implicación militar norteamericana en la región» (citado en Feickert, 2005: 12).

Paralelamente se plantea la cuestión de si los precios del petróleo se han hecho más volátiles con el tiempo. Y éste es efectivamente el caso. Los niveles históricos de precios por barril de petróleo (expresados en dólares norteamericanos) entre la década de 1880 y principios de la década de 1920 fluctuaron dentro del margen relativamente estrecho de 10 y 20 dólares por barril. Entre la década de 1920 y finales de la de 1960, el precio del petróleo bajó aproximadamente a 10 dólares por barril. Y el poder y la riqueza de aquellos países que se habían industrializado primero se basaban en su acceso al petróleo a bajo precio. Desde comienzos de la década de 1970, el precio del petróleo por barril ha fluctuado mu-

cho: desde el valor máximo de poco más de 70 dólares por barril durante la revolución iraní, hasta el más bajo de 20 dólares por barril después de la derrota de Irak en la guerra del Golfo de 1991 y pasando de nuevo por el de 30 dólares por barril en 2000. Entre 1985 y 2000, el porcentaje correspondiente a la OPEP en la producción total anual de petróleo pasó de un 17% a más de un 30%. En 2003, once países miembros de la OPEP controlaban el 80,5% de las reservas mundiales de petróleo. Con Bagdad en manos de norteamericanos y británicos, y con el territorio iraní conteniendo el mayor porcentaje de reservas del mundo después de Arabia Saudí, las potencias ocupantes habían conseguido una influencia muy grande sobre la seguridad energética de terceros países. El cambio de régimen, por consiguiente, no se limita al dominio político, como experimentó Irán a principios de la década de 1950. El petróleo y el gas no son simplemente mercancías con las que se comercia en los mercados internacionales. El control sobre el territorio y sus recursos son bazas estratégicas. Los actores estatales amplían los complejos Estado-sociedad domésticos a escala internacional.

El orden mundial sigue estando constituido por el proceso de selección entre la diversidad de complejos Estado-sociedad que compiten por la riqueza, el poder y la capacidad de proyección de éste. Los anglosajones consiguieron tomar militarmente el poder sobre el territorio estatal de Irak, y con este acto transfirieron los derechos de propiedad sobre las reservas mundiales de petróleo localizadas allí. Mediante el control del acceso a estas reservas, también aseguraron un nicho de recursos en el que estados, empresas y las economías domésticas subsisten por medio de crear y desviar el comercio. La opción de limitar el acceso dota a estos poderes de la capacidad de inducir escasez estructural a sus competidores.

## Demanda global de gas y petróleo

Durante las próximas dos décadas se espera que el petróleo siga siendo el combustible básico en la industria y en los hogares, y que represente el 40% del consumo global de energía.<sup>7</sup> Se calcula que la demanda global de petróleo crecerá anualmente un 1,4%, desde 80 MMbbl/d en 2003 hasta 118 MMbbl/d en 2030 (Energy Information Administration, 2006:

25). Se espera también que en el mundo industrializado la demanda total de petróleo descienda a medida que aumente el uso del gas (véase el cuadro 1).

CUADRO 1  
*Consumo total previsto de petróleo y gas natural (2003-2030)*

Región/ país	Petróleo			Gas natural		
	2003 (MMbbl /d)	2030 (MMbbl/ d)	Crecimiento medio anual 2003-2030 (%)	2003 (tcf)	2030 (tcf)	Crecimiento medio anual 2003-2030 (%)
América del Norte	24,3	33,4	1,2	27,4	36,6	1,1
EEUU	20,1	27,6	1,2	22,3	26,9	0,7
Europa Occidental	15,5	16,3	0,2	17,8	30,8	2,0
Asia industrializada	8,8	10,1	0,5	5,0	6,8	1,2
Japón	5,6	5,4	-0,1	3,1	3,8	0,8
Antigua Unión Soviética y Europa del Este	4,9	7,1	1,4	23,6	40,5	2,0
Países asiáticos en desarrollo	13,5	29,8	3,0	7,5	28,8	5,1
China	5,6	15,0	3,8	1,2	7,0	6,8
India	2,3	4,5	2,4	1,0	4,5	5,9
Corea del Sur	2,2	3,5	1,7	0,9	1,3	1,7
América Central y del Sur	5,3	8,5	1,8	3,8	10,8	3,9
Oriente Medio	5,3	7,8	1,5	7,9	19,6	3,4
África	2,7	4,9	2,3	2,6	8,1	4,4
Total mundial	80,1	118,0	1,4	95,5	182,0	2,4

FUENTE: Energy Information Administration (2006: cuadros A4 y A5: 87-88).

### *Demanda global de petróleo*

Entre los países industrializados, el mayor incremento en la demanda de petróleo se espera que provenga de América del Norte (EEUU, Canadá y México). Con un índice de crecimiento anual medio de un 1,2%, el consumo de productos derivados del petróleo en América del Norte se prevé que crezca entre 2003 y 2030 en 9,1 MMbbl/d. En Europa Occidental, el petróleo es la principal fuente de energía. Sin embargo, el crecimiento estimado en la demanda es el más bajo de las previsiones del *International Energy Outlook* (2006): durante el mismo período, el consumo de petróleo en Europa Occidental se espera que sólo crezca un 0,2% anual, o que pase de 15,5 MMbbl/d a 16,3 MMbbl/d. El bajo incremento en el consumo de petróleo en Europa Occidental se debe principalmente al incremento en el consumo de gas (véase el cuadro 1). Desde la desintegración de la Unión Soviética, la demanda de petróleo ha disminuido de un modo regular en el Este de Europa y en las repúblicas de la antigua Unión Soviética, desde 8,3 MMbbl/d a 3,7 MMbbl/d. Desde el año 2000, sin embargo, las perspectivas económicas de la región son buenas y se espera que el crecimiento económico lleve a un aumento en el consumo de petróleo, que se calcula que alcanzará una media anual de un 1,4% o de aproximadamente, un 7,1 MMbbl/d en 2015. Estas cifras están aún muy por debajo de los 9,3 MMbbl/d consumidos en 1990.

En el Asia industrializada (Japón, Corea del Sur, Taiwan, Australia y Nueva Zelanda), está previsto que la demanda de petróleo se incremente en el mismo período en un 0,5% anual de promedio, desde 8,8 MMbbl/d a más de 10,1 MMbbl/d. Japón importa todo el petróleo que utiliza, y representa aproximadamente el 80% del total de la demanda del mismo en el Asia industrializada.

Globalmente, el mayor incremento en la demanda de petróleo se espera que provenga del Asia en desarrollo. En 1985, China importó menos de 800.000 toneladas de petróleo y productos derivados del mismo. En 2001, las importaciones de petróleo y productos derivados habían crecido hasta los 5 MMbbl/d. China es el segundo mayor consumidor de petróleo del mundo, detrás de EEUU, y se estima que su consumo «conjunto» de petróleo y derivados alcance el 46% del nivel de consumo de EEUU. El consumo de petróleo en China se incrementará en un 3,8% anual, desde 5,6 MMbbl/d en 2003 hasta los 15 MMbbl/d en 2030.

Entre 1962 y hoy, el crecimiento de la renta per cápita en la India ha

ido por detrás del crecimiento en la industrializada Asia Oriental y en la China en industrialización. En el año 2000 su población superó los mil millones de personas. El consumo de petróleo por parte de India se estima que crecerá una media anual de un 2,4% hasta alcanzar casi los 4,5 MMbbl/d en 2030. India importa aproximadamente las dos terceras partes de sus necesidades de petróleo crudo. Para el resto del Asia en desarrollo, durante el período estimado la demanda de petróleo se incrementará a un ritmo menor que durante la década de 1990.

En América Central y del Sur, la demanda de petróleo prevista para este período crecerá desde los 5,3 MMbbl/d a los 8,5 MMbbl/d. Sin embargo, el porcentaje de petróleo en la demanda total de energía de la región está disminuyendo debido a que está siendo sustituido por la energía hidroeléctrica, el gas natural, el carbón y la energía de las cosechas. En Oriente Medio, entre 2003 y 2030, la demanda de petróleo crecerá una media anual de un 1,5%, desde los 5,3 MMbbl/d hasta los 7,8 MMbbl/d. En África, el petróleo constituye actualmente el 44% del total de las necesidades energéticas; entre 2003 y 2030, se prevé que la demanda de petróleo crezca desde los 2,7 MMbbl/d hasta los 4,9 MMbbl/d (Energy Information Administration, 2006: 87-88).

### *Demanda global de gas*

Entre 2003 y 2030, la demanda global estimada de gas natural será de casi el doble, pasando de 95,5 tcf a 182 tcf, lo que equivale a un incremento anual en el consumo de un 2,4%. En los países desarrollados, la demanda de gas crecerá a un ritmo medio anual de un 1,5%. En América del Norte se estima que crecerá en un 1,1% anual, y en Europa Occidental que lo haga en un 2%. Europa Occidental, que posee menos del 5% de las reservas mundiales de gas natural, fue la responsable del 17% del consumo total de gas en el mundo en 1999. Entre 2003 y 2030, el Asia industrializada incrementará su demanda de gas natural a un ritmo medio anual de un 1,2%, que es un ritmo mucho más lento que el del período comprendido entre 1970 y 1999, cuando la demanda de gas en dicha zona creció anualmente en un 11,2%. En la antigua Unión Soviética y en la Europa del Este, el consumo de gas promediará un incremento anual de un 2% en el período del que se hace la previsión, pasando de 23,6 tcf a 40,5 tcf.

En el Asia en desarrollo, se estima que el incremento medio anual será de un 5,1% entre 2003 y 2030, ya que el índice de crecimiento medio anual de China en solitario es de un 6,8%. En América Central y del Sur, el índice de crecimiento medio anual en la demanda de gas será de un 3,9%, lo que la llevará desde los 3,8 tcf a los 10,8 tcf. Los países de Oriente Medio también están tratando de desarrollar sus mercados domésticos de gas natural, y se espera que en ellos el consumo crezca más del doble durante el período del que se hace la previsión, pasando de 7,9 tcf a 19,6 tcf. La producción de gas en África representa aproximadamente el 5% de la producción mundial, pero solamente consume un 2% de la demanda mundial. Está previsto que en África el consumo de gas crezca a un ritmo medio anual de un 4,4%, pasando de 2,6 tcf a 8,1 tcf entre 2003 y 2030 (Energy Information Administration, 2006: 87-88).

## Reservas globales de gas y petróleo

Las existencias totales de gas y petróleo se estimaban, a finales de 2005, en 1,2 billones de barriles en reservas comprobadas de petróleo, de las cuales 0,902 billones de barriles estaban en los países de la OPEP, y 0,293 billones de barriles en otros países (British Petroleum, 2006). Catorce países aportan el 90% del total global de reservas comprobadas de petróleo: Arabia Saudí, Irak, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Irán, Venezuela, Rusia, México, EEUU, Libia, China, Nigeria, Noruega y Reino Unido. Cinco de estos países (Arabia Saudí, Irak, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait e Irán) poseen casi las dos terceras partes de las reservas comprobadas globales de petróleo.

Las reservas globales de gas natural a finales de 2003 se estimaban en 6.348,1 tcf. Casi el 85% de las reservas globales de gas natural estaban localizadas en Oriente Medio y en la antigua Unión Soviética. Las reservas comprobadas de gas natural de Azerbaidzhán, Irán, Kazajstán, Rusia y Turkmenistán se estimaban en 2.888,6 tcf, que es casi tanto como las reservas comprobadas de gas natural de Europa, EEUU y Oriente Medio combinadas. Irán y Rusia, por sí mismas, concentran aproximadamente el 41,5% de las reservas globales de gas natural (véase el cuadro 2).

CUADRO 2

*Primeros 20 países en reservas estimadas de petróleo y gas natural (2005)*

Regiones y países	Reservas de petróleo comprobadas		Reservas de gas natural comprobadas		
	Miles de millones de barriles (% del total mundial)	Número de orden mundial	tcf (% del total mundial)	Número de orden mundial	
<i>Países del mar Caspio</i>					
1	Azerbaijón	7,0 (0,6)	20	48,4 (0,8)	22
2	Kazajistán	39,6 (3,3)	8	105,9 (1,7)	11
3	Turkmenistán	0,5 (n/a)	—	102,4 (1,6)	12
4	Irán*	137,5 (11,5)	2	943,9 (14,9)	2
5	Rusia	74,4 (6,2)	7	1.688,0 (26,6)	1
<i>Países desarrollados</i>					
6	EEUU	29,3 (2,4)	11	192,5 (3,0)	6
7	Noruega	9,7 (0,8)	18	84,9 (1,3)	15
8	Canadá	16,5 (1,4)	12	56,0 (0,9)	18
9	Holanda/Europa	—/21,1	—/—	49,6 (0,8)/200,6 (EU 25: 90,8)	21/—
<i>Países en desarrollo</i>					
10	Arabia Saudí*	264,2 (22,0)	1	243,6 (3,8)	4
11	Irak*	115,0 (9,6)	3	111,9 (1,8)	10
12	Emiratos Árabes Unidos*	97,8 (8,1)	5	213,0 (3,4)	5
13	Kuwait*	101,5 (8,5)	4	55,5 (0,9)	19
14	Uzbekistán	0,6 (n/a)	—	65,3 (1,0)	17
15	Venezuela*	79,7 (6,6)	6	152,3 (2,4)	9
16	Libia*	39,1 (3,3)	9	52,6 (0,8)	20
17	México	13,7 (1,1)	15	14,5 (0,2)	24
18	China	16,0 (1,3)	13	83,0 (1,3)	16
19	Nigeria*	35,9 (3,0)	10	184,6 (2,9)	7
20	Argelia*	12,2 (1,0)	16	161,7 (2,5)	8
21	Brasil	11,8 (1,0)	17	10,9 (0,2)	25
22	Angola	9,0 (0,8)	19	—	—
23	Omán	5,6 (0,5)	21	35,1 (0,6)	23

24	Qatar*	15,2 (1,3)	14	910,1 (14,3)	3
25	Malasia	4,2 (0,3)	22	87,5 (1,4)	14
26	Indonesia*	4,3 (0,4)	23	97,4 (1,5)	13
Total mundial		1.200,7 (100)		6.348,1 (100)	

Notas: \* países de la OPEP.

FUENTE: British Petroleum (2006).

Debido a sus enormes reservas de petróleo y gas, la Eurasia Central post-soviética se ha convertido en una de las áreas geopolíticas más importantes del mundo.

### *El papel del petróleo y el gas del Caspio en el suministro energético global*

Los estados del litoral del Caspio poseen una de las reservas de petróleo y gas más grandes del mundo, lo que les da una importancia capital en los mercados globales. Las estimaciones relativas a las reservas de petróleo y gas en la región del Caspio varían mucho. Por ejemplo, según un informe de la EIA norteamericana, el primero de enero de 2006, las reservas comprobadas de petróleo en los tres estados del litoral del Caspio (Azerbaiján, Kazajistán y Turkmenistán) se estimaban en 16,5 miles de millones de barriles, y las reservas totales comprobadas de gas natural, en 166 tcf. Las reservas totales comprobadas de petróleo, según la *Statistical Review of World Energy* (British Petroleum, 2006) son de 47,1 miles de millones de barriles, y las reservas totales comprobadas de gas son de 256,7 tcf. Si los diversos proyectos de prospección existentes aumentan la producción, las exportaciones de petróleo de la región del Caspio podrían llegar a los 3 MMbbl/d en 2010, y entre 2 MMbbl/d y 5 MMbbl/d adicionales en 2020.<sup>8</sup>

Con los precios actuales de mercado, las reservas potenciales de petróleo de la zona del mar Caspio tienen un valor estimado entre 2 y 4 billones de dólares americanos. La posibilidad de suministrar energía a los mercados mundiales mejorará también las perspectivas de crecimiento económico y de estabilidad política para los países del litoral del Caspio (O'Connor *et al.*, 1993). Irán y Rusia son las dos principales potencias en términos de reservas de petróleo y gas en la región del Caspio, y tienen las reservas de energía más grandes del mundo. Irán es el segundo

mayor poseedor mundial de reservas comprobadas de gas natural (estimadas en 943,9 tcf, produce 87 miles de millones de metros cúbicos por año), después de Rusia, y ocupa la segunda posición en reservas comprobadas de petróleo (11,5%, estimadas en más de 137,5 miles de millones de barriles). En 2005, Irán produjo 4,05 MMbbl/d. Las reservas comprobadas de petróleo de Rusia se estiman en 74,4 miles de millones de barriles (el séptimo lugar del mundo) y las reservas comprobadas de gas natural en 1.688 tcf (las mayores del mundo). La producción de petróleo en Rusia en 2005 se estimó en 9,55 MMbbl/d. Rusia ocupa el segundo lugar del mundo en la producción de petróleo, después de Arabia Saudí. Su producción de gas en 2005 fue de 598 miles de millones de metros cúbicos (British Petroleum, 2006). Rusia es actualmente el mayor productor de gas natural del mundo.

Azerbaiján ha sido una importante fuente de petróleo durante más de un siglo. Sus reservas comprobadas de petróleo se estiman en 7 mil millones de barriles, y las de gas natural en 48,4 tcf. Después de conseguir la independencia en 1991, la producción de petróleo de Azerbaiján disminuyó, pasando de 238.000 barriles al día (bbl/d) a 180.000 bbl/d en 1997. Debido a la sustancial inversión extranjera en el sector petrolífero de dicho país, esta tendencia se ha invertido. La producción ascendió en 2005 a 452.000 bbl/d. Se espera que las exportaciones de petróleo superen la cifra de 1 MMbbl/d hacia 2010 y la de 2 MMbbl/d dentro de veinte años.

La producción de gas natural de Azerbaiján fue de 5,3 miles de millones de metros cúbicos en 2005, cantidad más bien baja debido a la falta de una infraestructura adecuada en el país para llevar el gas natural a los mercados. Si se dota de la infraestructura necesaria para ello, su producción de gas natural podría incrementarse hasta los 600.000 millones de pies cúbicos (*billion cubic feet*, bcf) en 2010.

Kazajistán tiene unas reservas de gas y petróleo mucho mayores que las calculadas durante el período soviético. Se la considera, después de Rusia, la más rica de las antiguas repúblicas soviéticas en recursos petrolíferos, con unas reservas comprobadas de petróleo de 9,6 miles de millones de barriles. También posee unas reservas enormes de gas natural, estimadas en 105,9 tcf. La producción de petróleo de Kazajistán bajó hasta los 415.000 bbl/d durante los primeros años posteriores al colapso de la Unión Soviética, pero la inversión extranjera en su sector petrolífero contribuyó a incrementar su producción hasta 1,364 MMbbl/d en 2005. Se es-

para que la producción llegue a los 2,4 MMbbl/d en 2010, y hasta los 2,5 MMbbl/d en 2015. Kazajstán exportó 631.000 bbl/d de petróleo en 2001, pero la lejanía del país respecto a los mercados mundiales y su falta de oleoductos para la exportación han dificultado un mayor crecimiento de sus exportaciones. El año 2001, la mayor parte de las exportaciones kazajas de petróleo se enviaba principalmente a través de Rusia, por el oleoducto de Atyrau-Samara, con suministros adicionales enviados por ferrocarril y por barco por el mar Caspio.

La industria gasística de Kazajstán está poco desarrollada y se ve dificultada por la falta de infraestructuras. En agosto de 1999, el gobierno kazajo aprobó una ley que exigía a las corporaciones petrolíferas transnacionales que incluyeran proyectos de utilización del gas natural en sus planes de desarrollo. Como resultado de ello, Kazajstán incrementó su producción de gas natural a 23,5 miles de millones de metros cúbicos en 2005, el nivel más alto de la última década. Si la demanda doméstica de gas natural se mantiene estable, se espera que la producción alcance los 1.700 bcf en 2010.

Turkmenistán posee una de las mayores reservas de gas natural del mundo y también importantes reservas de petróleo. Según estudios recientes, las reservas de petróleo podrían llegar a los 0,5 miles de millones de barriles, y las reservas de gas a 102,4 tcf. Después de la independencia, la producción de petróleo bajó hasta los 84.000 bbl/d en 1995, y luego aumentó más del doble, hasta los 192.000 bbl/d en el 2005. La producción de petróleo prevista para 2010 es de 964.000 bbl/d. Mientras, la producción de gas natural sufrió una tremenda caída durante la primera década después de la independencia. El año 2005, el país produjo 58,8 miles de millones de metros cúbicos. La tendencia actual es positiva, principalmente debido a un importante acuerdo con Rusia para la exportación de gas, y a la reanudación de las entregas a Ucrania. Está previsto que Turkmenistán llegue a producir 4.200 bcf en 2010.

¿Son las reservas comprobadas suficientes para satisfacer la demanda?

Antes hemos distinguido la escasez inducida por la oferta de la escasez inducida por la demanda. La escasez inducida por la oferta se da cuando

la existencia mundial empieza a disminuir. Los expertos discrepan ligeramente acerca de cuándo se produce la escasez inducida por la oferta. A mediados de los noventa, los analistas empezaron a observar más de cerca los métodos de proyección basados en la adecuación de los datos a las curvas de crecimiento cuyos mecanismos de generación subyacentes están bien estudiados. Hubbert utilizó estos métodos a mediados de la década de los cincuenta para prever el nivel máximo de la producción de petróleo en EEUU (Deffeyes, 2001). La mayoría de expertos consideran que el nivel máximo en la producción mundial se alcanzará súbitamente a finales de esta década o principios de la siguiente. Se espera que la demanda de gas alcance su máximo nivel a finales de siglo. Entre 1950 y mediados de los ochenta, los precios del petróleo, expresados en términos de la cantidad de petróleo necesario para producir y transportar un barril de petróleo a los consumidores, se multiplicó por seis, pasando de 3 a 20 litros. Según los cálculos de la EIA, el año 2030 la oferta mundial de petróleo superará en 38 MMbbl/d el nivel de 2003. Se esperan incrementos en la producción tanto de los países de la OPEP como en los que no lo son. El incremento en la oferta de petróleo procedente de países no pertenecientes a la OPEP durante las dos últimas décadas ha generado una disminución sustancial de la cuota de mercado de la OPEP, que alcanzó su máximo histórico de un 52% en 1973. Sin embargo, se estima que en el año 2030, aproximadamente el 62% del incremento en la producción total de petróleo se deberá a zonas no incluidas en la OPEP. Está previsto que la producción de petróleo de la OPEP llegue a los 45,3 MMbbl/d en 2030. La utilización de sus capacidades se incrementará enormemente después de 2000, alcanzando entre un 90 y un 93% en 2030.

De momento, la OPEP se enfrenta con un dilema, especialmente respecto a la incertidumbre que supone el futuro de Irak dentro de la organización. Irak podría ser el segundo mayor proveedor de crudo del mundo después de Arabia Saudí. Tiene 115 miles de millones de barriles de petróleo crudo en reserva, y la OPEP ve con preocupación que el mercado mundial pudiese aumentar más la demanda de petróleo de Irak. La OPEP teme que un incremento en el suministro de petróleo irakí pudiese inundar los mercados y propiciar una caída en picado en los precios. Para la organización, sería preferible ver los precios estabilizados entre 22 y 28 dólares por barril (Alexander's Gas and Oil Connection, 2003).

En el año 2000, los países industrializados importaron 15,8 MMbbl/d de los países de la OPEP, de los cuales 9,9 MMbbl/d provenían de la región del golfo Pérsico. Los miembros de la OPEP vendieron el 70% de sus exportaciones de petróleo a los países industrializados, de las cuales, casi las dos terceras partes provenían del golfo Pérsico. Se estima que las exportaciones de la OPEP a los países industrializados serán en 2030 unos 3,2 MMbbl/d mayores que en 2003. Algo menos de la mitad de este incremento provendrá de los países del golfo Pérsico.

Se prevé que las exportaciones del golfo Pérsico a los países industrializados caigan desde un 51% en el 2003 a un 37% aproximadamente en 2030. Esto es debido a que las exportaciones de petróleo de la OPEP a los países en desarrollo crecerán en más de 13,6 MMbbl/d entre 2003 y 2030; y 11,5 MMbbl/d irán al Asia en desarrollo. Está previsto que sólo China importe unos 6,8 MMbbl/d de la OPEP en 2030, la mayor parte de los cuales procedentes del golfo Pérsico (Energy Information Administration, 2006: 34).

Está previsto también que la oferta de petróleo de fuera de la OPEP aumente de un modo regular desde los 46 MMbbl/d del año 2000 a los 61,1 MMbbl/d de 2020 (Emerson, 2000: 175-176) y a los 72,6 MMbbl/d de 2030, según datos de la Energy Information Administration (2006). Para el período 1998-2010, los tres nuevos estados del litoral del Caspio —Azerbaiján, Kazajistán y Turkmenistán— aportarán el 18% del incremento total de la producción de fuera de la OPEP. El mar del Norte aportará el 4% del incremento total, América Latina el 9% y África el 14% (Emerson, 2000: 174).

Dado que Oriente Medio es políticamente inestable, los recursos petrolíferos alternativos serán importantes para reducir la dependencia de esta región. Sin embargo, el desplazamiento de la producción de petróleo desde el golfo Pérsico a otras áreas no garantiza que las nuevas fuentes de suministro sean más seguras. Colombia y Nigeria han sufrido recientemente un nivel considerable de violencia interna, y Venezuela está viviendo una transición política difícil (Klare, 2001: 46).

China ha vivido experiencias similares. Ha hecho más estricto su control sobre la Región Autónoma del Xinjiang Uigur (RAXU), una importante fuente doméstica de petróleo y gas. Debido a la alta concentración en la población de una minoría étnica, los dirigentes chinos consideran a Xinjiang como particularmente susceptible a las influencias extranjeras antichinas. Teme que las fuerzas islámicas radicales que ope-

ran en Eurasia Central puedan fomentar las aspiraciones separatistas de las minorías de esta región. La inestabilidad podría debilitar el control de China sobre la región y amenazar la integridad de todo el país. Esta región dispone de unos enormes espacios abiertos y de una población relativamente pequeña, lo que la hace apta para la realización de pruebas nucleares y de maniobras militares convencionales a gran escala por parte del Ejército de Liberación Popular. Fronteriza con Mongolia, Rusia, Kazajstán, Kirguiztán, Tadjikistán, Pakistán e India, Xinjiang está idealmente situada para reforzar la influencia regional de China (Amineh, 2003: cap, 5; véase también Amineh, 1999).

### Escenarios geopolíticos futuros

El control sobre la producción y el transporte del petróleo y el gas del golfo Pérsico y del Caspio determinará el futuro político y económico de estas dos regiones y de muchas más. El colapso de la Unión Soviética y el final de la guerra fría llevaron a un cambio espectacular en la configuración de la geopolítica eurasiática. Una de las consecuencias más importantes fue la emergencia de las repúblicas independientes de Eurasia Central a lo largo de la frontera meridional de la Federación Rusa. Desde la desintegración de la Unión Soviética se han ido creando las condiciones para un nuevo «gran juego» entre los principales actores estatales —EEUU, China y Rusia— interesados en acceder a los recursos energéticos de la región. Cada uno de ellos está apoyando proyectos de oleoductos diferentes y tratando de atraer a los gobiernos de la región hacia su respectiva órbita de influencia. Hace una década, Estados Unidos empezó a promover la denominada ruta BTC (Bakú-Tblisi-Ceyhan). A diferencia de los oleoductos ya existentes de la era soviética, este evita pasar por el territorio ruso y también por el iraní para minimizar la influencia de estos dos países. El petróleo procedente de Azerbaidzhán empezó a fluir en mayo de 2005 al puerto turco mediterráneo de Ceyhan, situado cerca de la gran base militar norteamericana de Incirlik. El oleoducto BTC será complementado por un gasoducto que seguirá la misma ruta (Amineh, 2003: 179-204).

El petróleo y el gas son fuentes de energía y, en consecuencia, fuentes de riqueza y de poder, incluida la capacidad de proyectar el poder mi-

litar en las áreas del mundo ricas en energía. Los expertos manifiestan su preocupación por el hecho de que la producción global de petróleo no podrá satisfacer la demanda global de energía, que está creciendo muy rápidamente. Los recursos existentes están disminuyendo, mientras que los descubiertos recientemente están decepcionando. Los principales consumidores de petróleo tendrán que adoptar políticas más agresivas para poder satisfacer sus necesidades de petróleo, y la intervención militar para garantizar la producción y exportación de petróleo será mucho más probable. Esto tendrá implicaciones enormes para la paz y la seguridad globales. En enero de 2006, Rusia interrumpió brevemente las entregas de gas natural a raíz de una disputa con Ucrania, provocando inquietud respecto a la posibilidad de que algún día pueda utilizar la interrupción de las entregas como un arma contra los estados miembros de la UE. Estos temores se incrementaron en abril de 2006 cuando el presidente Putin sugirió que Rusia podría desviar las futuras exportaciones a los clientes asiáticos. Irán, mientras, está planeando construir un gasoducto para el gas natural a través del Pakistán y en dirección a la India. Deseosa de aislar a Irán, la Administración de Bush se opone a la construcción de este gasoducto, aunque pueda reforzar potencialmente los intereses económicos comunes de Pakistán y la India.

Todavía no está claro si las principales potencias en contienda —EEUU, la UE, Rusia, China e Irán— se ven unas a otras como rivales, como aliados o como una combinación de las dos cosas. Por ejemplo, EEUU utilizará presiones políticas, económicas y probablemente militares para extender su influencia y eliminar los obstáculos que se opongan al libre flujo del petróleo. China es incapaz de competir militarmente con los norteamericanos y evitará una confrontación directa con Washington, pero se aliará con potencias locales, como Rusia, para defender sus intereses regionales. La pesadilla de cada una de las potencias contendientes es tener que enfrentarse sola a una alianza de todas las demás. La pesadilla del mundo es la confrontación directa entre dos cualesquiera de ellas.

## Notas

1. La región del Caspio comprende Rusia, Irán y los nuevos estados litorales de Azerbaidzhán, Kazajstán y Turkmenistán.

2. China ya consume más cereales y carne, carbón y acero —tres de los cuatro productos básicos de los sectores alimentario, energético e industrial— que EEUU. Que consuma más del cuarto, petróleo, sólo es cuestión de tiempo.

3. Las ideas relativas a la geopolítica crítica se plantean parcialmente en la introducción y el primer capítulo de Amineh y Houweling (2004-2005).

4. Otros ejemplos de disputas fronterizas en áreas ricas en recursos son: 1) en las turbulentas aguas del mar del este de China y en el mar del Japón, Japón, China, Corea del Sur y Rusia están haciendo reclamaciones territoriales incompatibles; 2) en el mar del sur de China, China, Vietnam y Taiwan reclaman para sí las islas Paracel. Y estos países, juntamente con las Filipinas, Brunei e Indonesia, se disputan las islas Spratly, otra área que se supone rica en recursos; 3) después de que tanto Indonesia como Malasia hicieran concesiones sobre una zona en disputa en el mar de las Célebes (Sulawesi), estallaron de nuevo las tensiones en 2005; y 4) Nigeria y Camerún tienen reclamaciones conflictivas sobre la península de Bakassi, rica en petróleo. El Tribunal Internacional de Justicia dictaminó, en octubre de 2002, que la soberanía era de Camerún, pero tropas nigerianas continúan ocupando la zona (Renner 2006: 58).

5. En febrero de 1998, Azerbaidzhán y Turkmenistán anunciaron que habían acordado dividir la frontera compartida en el mar Caspio según el principio de la línea mediana. Pero no quedaba claro cómo se iba a determinar esta línea mediana, puesto que la península de Absheron, en Azerbaidzhán le confería una ventaja que Turkmenistán no estaba dispuesto a aceptar (Lee, 2005: 41).

6. Estas distinciones se desarrollan con mayor amplitud y se ilustran con varios ejemplos en Homer-Dixon y Blitt (1998).

7. Otras fuentes de combustible, como el gas natural, el carbón, la energía nuclear y las energías renovables (la energía hidroeléctrica es la más importante de ellas) seguirán creciendo. Sin embargo, mientras que éstas serán usadas cada vez más para producir electricidad, el petróleo seguirá siendo la fuente principal durante las tres próximas décadas, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

8. Para un análisis detallado del papel que desempeña la región del Caspio en el mercado global del petróleo y del gas natural, véase Amineh (2003).

## Bibliografía

Alexander's Gas and Oil Connection (2003), «Uncertainty of Iraq's future adds to OPEC's dilemma», 15 de mayo.

Amineh, M. P. (1999), *Die Globale Kapitalistische Expansion und Iran - Eine*

- Studie der Iranischen Politischen Ökonomie 1500-1980*, Lit Verlag, Münster, Hamburgo, Berlín.
- (2000), *Towards the Control of Oil Resources in the Caspian Region*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
  - (2002), «Sicherheit und Entwicklung in Eurasien - neue Gedanken zur Geopolitik im Zeltalter der Globalisierung», en Erich Reiter, ed., *Jahrbuch für Internationale Sicherheitspolitik*, Mittler, Hamburgo, pp. 267-301.
  - (2003), *Globalization, Geopolitics and Energy Security in Central Eurasia and the Caspian Region*, Clingendael International Program, La Haya.
  - (2005), «Power and Energy Supply Security», *IIAS Newsletter*, n° 37, p. 6.
  - (2006), «Die Politik der USA, der EU und Chinas in Zentralasien», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zu Das Parlament, pp. 11-18.
- Amineh, M. P. y H. Houweling, eds. (2003), «Central Eurasia in Global Politics: Conflict, Security and Development», *Journal Perspectives on Global Development and Technology (PGDT)*, número especial, n° 2 (3-4).
- y — (2004-2005), *Central Eurasia in Global Politics: Conflict, Security, and Development*, Brill Academic Publishers, Leiden-Boston.
- Amineh, M. P. y K. Radtke (2005), «Central and East Asia in Search of Geopolitical Security», Asia-Pacific Research Centre, Waseda University, Tokio.
- British Petroleum (2006), *Statistical Review of World Energy*, British Petroleum, Londres.
- Comisión Europea (2007), «Renewable Energy Road Map. Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future», comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas.
- Deffeyes, K. S. (2001), *Hubbert's Peak. The Impending World Oil Shortage*, Princeton University Press, Princeton.
- Emerson, S. (2000), «The Relevance of Caspian Oil for the World Market.», en Emirates Center for Strategic Studies and Research, ed., *Caspian Energy Resources: Implications for the Arab Gulf*, ECSSR, Abu Dhabi, pp. 183-184.
- Energy Information Administration (2006), *International Energy Outlook 2006*, U.S. Department of Energy, Washington, D.C.
- Feickert, A. (2005), «US Military Operations in the Global War on Terrorism: Afghanistan, Africa, the Philippines, and Colombia», *CRS Report for Congress*, RL32758, Congressional Research Service, Washington, D.C.
- Gasiorowski, M. y M. Byrne (2004), *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran-Modern Intellectual and Political History of the Middle East*, Syracuse University Press, Syracuse.
- Homer-Dixon, T. F. y J. Blitt, eds. (1998), *Ecoviolence: Links Among Environment, Population and Security*, Rowman and Littlefield, Boston.
- Kinzer, S. (2006), *Overthrow-America's Century of Regime Change from Hawaii to Iraq*, Times Book, Nueva York.

- Klare, M. T. (2001), *Resource Wars - The New Landscape of Global Conflict*, Metropolitan Books, Markham.
- Lee, Y. (2005), «Toward a New International Regime for the Caspian Sea», *Cooperation and Competition in Foreign Policy: Problems of Post-Communism*, n° 52:3, pp. 37-48.
- McConnell, A. (2002), «Iran Announces unilateral Decision to Develop Caspian Resources», *Eurasia Insight*, 4 de junio.
- Mojtahed-Zadeh, P. y M. Reza Hafeznia (2003), «Perspectives on the Caspian Sea Dilemma: An Iranian Construct», *Eurasian Geography and Economics*, n° 44:8, pp. 607-616.
- O'Connor, R. B. *et al.* (1993), «Future Oil and Gas Potential in the Southern Caspian Basin», *Oil and Gas Journal*, n° 91:18, pp. 117-126.
- Renner, M. (2006), «The New Geopolitics of Oil», *Development*, n° 49:3, pp. 56-63.
- Saivetz, C. (1989), *The Soviet Union and the Gulf in the 1980s*, Westview, Press, Boulder.
- Sykes, P. (1951), *A History of Persia*, Macmillan and Co., Londres.
- The White House (2007), «Discurso sobre el Estado de la Nación por el presidente», The White House, Washington, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070123-2.es.html>>.
- Witt, R. (2000), «A Sea or a Lake? The Caspian's Long Odyssey», *Central Asian Survey*, n° 19:2, pp. 205-209.



---

SEGUNDA PARTE

ENERGÍA Y DESARROLLO EN ASIA CENTRAL:  
¿COOPERACIÓN O CONFLICTO?



---

### 3. Recursos estratégicos, desarrollo económico y cooperación regional en Asia Central

*Rakhmatulina Gulnur Galimovna*

La región de Asia Central —con sus considerables recursos, incluidos los energéticos— situada en el punto en que confluyen el Próximo y el Medio Oriente, el sur de Asia, China y Rusia, y que se encuentra inmediatamente próxima a países que experimentan «hambre energética», posee, sin duda, un importante significado geoestratégico.

La región centroasiática posee un enorme potencial energético. Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán cuentan con grandes reservas de petróleo y gas que contribuyen a satisfacer la demanda del mercado mundial. En Kazajstán, concretamente, se explotan 22 yacimientos de hidrocarburos, principalmente en la cuenca del mar Caspio y en el sur de Turgai. Con la ejecución del programa estatal de explotación del sector kazajo del mar Caspio se espera poder aumentar significativamente el volumen de las extracciones. La previsión de reservas de hidrocarburos, solamente en los territorios y estructuras por los que se han iniciado los trabajos, equivale a más de 2.000 millones de toneladas de petróleo. Según datos del Ministerio de Energía y Recursos Minerales de la República de Kazajstán, en el año 2010, las extracciones de petróleo alcanzarán los 90 millones de toneladas, y las de gas los 52.500 millones de metros cúbicos que, en 2015, se convertirán en 150 millones de toneladas y 79.400 millones de metros cúbicos, respectivamente. En el año 2006, las extracciones de petróleo han sido de 65 millones de toneladas y las de gas natural, 27.000 millones de metros cúbicos.

Por su parte, Kirguiztán y Tadjikistán poseen un potencial energético hidráulico único. Su utilización racional permitiría solucionar el problema de las regiones con déficit energético, como el sur de Kazajstán, y abastecerlas con recursos hídricos y energía eléctrica a buen precio.

Los países de la región disponen además de un incuestionable potencial para el desarrollo de la energía atómica. Son famosos los importantes yacimientos de uranio en Kazajstán, Kirguiztán y Tadjikistán.

Kazajstán, que es uno de los cuatro mayores productores de uranio natural, posee el 19% de toda la reserva mundial de este mineral, superada sólo por Australia. La compañía nuclear nacional Kazatomprom representa a Kazajstán en el mercado mundial de combustible nuclear y metales raros. Su principal producción, el cien por cien de la cual se dedica a la exportación, consiste en uranio no tratado, combustible nuclear para centrales nucleares y artículos y productos semielaborados de berilio, tantalio, niobio y sus aleaciones. En el año 2006 se extrajeron 5.300 toneladas de uranio. En 2010 se planea aumentar las extracciones hasta 15.000 toneladas al año.

Se dedica mucha atención, en el sector, a la atracción de capital extranjero. Ya se han creado empresas mixtas con compañías de Canadá, Francia, Rusia y Japón, y se proyecta producir conjuntamente con Corea del Sur, la República Popular de China y Estados Unidos. Según pronósticos del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), el agotamiento de las reservas mundiales hacia el año 2010 convertirá a la república de Kazajstán en monopolista del mercado del uranio. Esto es absolutamente posible si consideramos que en reservas de mineral, apto para lixiviaciones subterráneas, Kazajstán no tiene competidores.

La región también cuenta con recursos carboníferos. Los principales países extractores son Kazajstán y Uzbekistán. En Uzbekistán, el yacimiento más importante de carbón es el de Angren, del que procede la mayor parte del carbón utilizado en las centrales eléctricas. En Kazajstán, los principales centros de extracción son las cuencas carboníferas de Karaganda y Ekibastuz. En la primera, se concentran trece importantes empresas extractoras, en las cuales se obtiene carbón coquizable de alta calidad. En las minas de la cuenca de Ekibastuz, las terceras en dimensiones de los territorios de la ex URSS, se extrae principalmente carbón subbituminoso, un carbón blando con un contenido medio de carbono.

Kazajstán se halla entre los diez principales productores y exportadores de carbón. En el año 2006, las extracciones supusieron 91.500 millones de toneladas, es decir, cerca del 2% de las extracciones mundiales. El volumen medio de las exportaciones de carbón se ha estabilizado alrededor de los 22-27 millones de toneladas al año. El principal importa-

dor es la Federación Rusa. En los últimos años, los suministros al extranjero han aumentado considerablemente y Rumania, la República Checa, Polonia, Estonia, Turquía y Ucrania son ahora consumidores del carbón de Kazajstán. En referencia al potencial de producción del sector, la república tiene capacidad para aumentar el volumen de los suministros extranjeros hasta los 30 o 35 millones de toneladas en los próximos años. Así pues, los países de Asia Central reúnen todas las condiciones necesarias para impulsar una cooperación contribuyente a la integración y a la formación, en un futuro, de un mercado común de recursos energéticos, determinante para su desarrollo permanente.

El potencial energético de los países de la región provoca el interés de los inversores de los principales estados del mundo; concretamente Kazajstán es el país de Asia Central y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) que ha atraído un mayor volumen de inversiones. En particular, hoy en día la economía de Kazajstán es una de las que crecen con más rapidez del mundo. El país ha alcanzado un crecimiento del 10% anual en los últimos cinco años. Esta república fue la primera entre los países de la ex URSS que consiguió el estatus de país con economía de mercado y elevados *ratings* de inversión. Según estimaciones del Banco Mundial (BM), en la actualidad Kazajstán es uno de los 20 países más atractivos para invertir. Es uno de los exportadores más importantes de petróleo y se podría convertir en uno de los cinco principales productores de este combustible fósil en los próximos cinco años.

La característica principal de la política económica de Kazajstán es su multivectorialidad. Así, la prioridad de su política exterior es el desarrollo de la cooperación con la Federación Rusa, Estados Unidos, China y los países de la Unión Europea. El desarrollo de una política multivectorial contribuye al refuerzo de la seguridad energética del país y permite la diversificación de las rutas de suministro de recursos petrolíferos y gas. En concreto, en la república se llevan a cabo los siguientes proyectos de suministro de hidrocarburos:

- a) Atyrau-Samara,
- b) Consorcio de Oleoductos del Caspio (Caspian Pipeline Consortium, CPC),
- c) Atasu-Alashankou,
- d) Bakú-Tbilisi-Ceyhan.

Además, la república participa en el proyecto del Sistema de Oleoductos del Báltico (Baltic Pipeline System, BPS) y se estudia la idea de construir un gasoducto en dirección a China. Por otra parte, Kazajstán, líder en la región, inicia muchos proyectos de integración, como el de la Unión de los Estados de Asia Central, cuya creación podría impulsar el desarrollo económico en estos países y eliminar los problemas actuales.

Uno de los objetivos primordiales de la ampliación de los procesos de integración en los países de la región de Asia Central debería ser la creación de un mercado común de recursos energéticos. Sin embargo, los estudios realizados para el desarrollo de una cooperación contribuyente a la integración prueban que siguen existiendo importantes dificultades para la colaboración en materia energética. Particularmente las siguientes:

1. *Un sistema inefectivo de control aduanero de los flujos de energía eléctrica entre estados.* El régimen vigente de control aduanero de los flujos de energía eléctrica entre estados no permite el funcionamiento eficaz de los sistemas de energía en régimen paralelo. Así, cuando esos sistemas se intercambian entre las partes, se realizan los trámites sin tener en cuenta el saldo de este trasvase. Además, en algunos países de Asia Central, en particular en Kazajstán, la potencia regulada se declara, aunque la potencia de regulación no es una mercancía, sino un servicio para el mantenimiento, en los sistemas energéticos, de una frecuencia estándar, y por ello no se debería declarar. La declaración de la potencia de regulación en Kazajstán es, sin duda, un factor negativo para el desarrollo de la cooperación energética en los países de la región y para el funcionamiento de los sistemas energéticos en régimen paralelo.
2. *La falta de posiciones conjuntas respecto al establecimiento de tarifas de tránsito de energía eléctrica.* La descoordinada política de tarifas que mantienen los estados de la región de Asia Central en materia de energía eléctrica frena, en gran parte, el desarrollo de su potencial de tránsito.
3. *La descoordinación en la utilización de los recursos energéticos de combustible y de los recursos hídricos.* Con arreglo a un pacto sobre la utilización de los recursos hídricos de la cuenca del río Syr Darya, los estados de Asia Central cierran un acuerdo in-

tergubernamental cada año, según el cual Kazajstán y Uzbekistán se comprometen a garantizar a Kirguiztán el suministro de carbón, gas y mazut (un residuo del refinado del crudo que se emplea como combustible), a la vez que este último país se compromete a proporcionar recursos hídricos a los primeros durante los períodos vegetativos de sus agriculturas. Sin embargo, a causa del incumplimiento de los compromisos por parte de Uzbekistán y Kazajstán, las centrales térmicas de Kirguiztán no pueden garantizar la aportación eléctrica convenida. Esto supone una sobrecarga de la central hidroeléctrica de la cascada del río Naryn, así como un mayor escape de agua del embalse de Toktogulsk y la disminución de su volumen. Si las caídas del suministro para las centrales térmicas persistieran en el futuro, el nivel del embalse descendería hasta un volumen crítico. La provisión de agua del embalse de Toktogulsk produce la energía eléctrica que, en el volumen indicado, debe alimentar los sistemas energéticos de Kazajstán y Uzbekistán. Es indispensable, por ello, mejorar la interacción de los sistemas energéticos de los estados de la región y aplicar una política de suministro energético coordinada.

Así pues, un objetivo prioritario para el desarrollo económico de los países de la región es el desarrollo de una cooperación contribuyente a la integración en materia energética y la formación de un mercado común de electricidad y energía. Éste debe cubrir totalmente las demandas de energía a precio asequible para los estados de dicha región y garantizar unas condiciones favorables para su exportación a terceros países. Además, debe contemplar una utilización racional de los recursos hídricos destinados a la producción de energía, mayores posibilidades de intercambio de energía eléctrica entre estados y una utilización efectiva de su potencial de tránsito.

Estos principios, orientados a la creación de un mercado integrado de la energía eléctrica, aparecen recogidos en acuerdos tan importantes como la Carta Europea de la Energía del 17 de diciembre de 1991 y el Tratado sobre la Carta de la Energía (TCE), del 17 de diciembre de 1994.

El principal problema en materia de gas y petróleo es el escaso desarrollo de las infraestructuras para su transporte en los estados de Asia Central. En Kazajstán, por ejemplo, muchos de los yacimientos de gas, y entre ellos los de Tengiz, Zhanazhol y Uritau, no tienen acceso a los ga-

soductos de exportación. Por ello, y a fin de desarrollar las actuales infraestructuras de transporte y abrir nuevas rutas para los suministros de la exportación, es de vital importancia, tanto para Kazajstán como para el resto de estados de la región, la mejora de la cooperación contribuyente a la integración con los países de la CEI, Rusia principalmente, y con otros terceros países, como China.

En Turkmenistán y Uzbekistán también se experimenta el déficit de rutas de exportación y de comunicaciones para el transporte de fuentes de energía. En Turkmenistán, las compañías y las instituciones financieras extranjeras son quienes tratan activamente de buscar y crear nuevas rutas de transporte para los recursos energéticos de la república y las que están dispuestas a invertir (además de lo ya invertido) en la creación de infraestructuras para la exportación. En Uzbekistán, principal punto de tránsito para la exportación de gas desde Turkmenistán a Rusia y suministrador de Kazajstán, Kirguiztán, Rusia y Turkmenistán, el potencial de exportación de gas se limita, de momento, a un único gasoducto que une los países de la región con la Rusia central y otras repúblicas de la CEI.

Así pues, una de las prioridades de la política económica de los países de Asia Central debe ser el aprovechamiento de su potencial de tránsito a partir de la creación de nuevos sistemas de transporte y de la reconstrucción de los existentes, a fin de incrementar los flujos de exportación de gas y petróleo a los mercados interior y mundial.

Por otra parte, los principales problemas de la industria del carbón en los estados de la región de Asia Central son los siguientes: el bajo nivel de desarrollo de las fábricas dedicadas al enriquecimiento de carbón, el desgaste de las instalaciones mineras y de transporte en las zonas montañosas y las elevadas tarifas del transporte ferroviario para los suministros y el tránsito de carbón. La solución a los problemas que presenta la cooperación energética en los países de Asia Central pasa por establecer relaciones provechosas para todas las partes en el campo de los combustibles fósiles y, también, por la formación, en un futuro, de un mercado energético común. No obstante, para lograr el establecimiento de un mercado energético común sería preciso desarrollar los siguientes aspectos:

1. *Elaboración conjunta de un balance energético global por parte de los órganos competentes de los países de Asia Central.* Dicho balance permitiría determinar los índices de producción y consu-

mo de recursos energéticos y prever los volúmenes de exportación y suministros en tránsito. Su elaboración posibilitaría una política conjunta de exportación y tránsito de suministros de recursos energéticos a los mercados interior y exterior. Por todo ello, es conveniente alcanzar un acuerdo intergubernamental en el cual se debe determinar el orden de elaboración y aplicación del balance energético global de los países de la región.

2. *Elaboración de una red óptima de transporte de recursos energéticos, creación de nuevos sistemas de transporte y reconstrucción de los existentes*, a fin de incrementar los flujos de exportación de recursos energéticos.
3. *Elaboración de bases conjuntas para una política aduanera, fiscal y de tarifas en materia energética*. En materia de política de tarifas sería conveniente elaborar un método de cálculo conjunto para las tarifas de tránsito de recursos energéticos (energía eléctrica, gas y petróleo) y aprobar el acuerdo correspondiente. También optimizar las tarifas de transporte ferroviario para el suministro y tránsito de carbón dentro del ámbito de la región y a terceros países, aprobando el acuerdo correspondiente. En éste se determinarían los parámetros comunes de elaboración de la política de tarifas.

En materia de política fiscal sería conveniente tomar medidas para simplificar el sistema fiscal vigente en el sector de la energía y para aumentar su flexibilidad y adaptabilidad; y también unificar la relación de mercancías gravables.

En materia de política aduanera es necesario elaborar los correspondientes documentos legales y normativas, que simplifiquen los trámites aduaneros de los suministros dentro de la región y a terceros países (incluidos los flujos de energía eléctrica entre sistemas energéticos en régimen de funcionamiento en paralelo, teniendo en cuenta el saldo energético). Por otro lado, en el ámbito internacional, en referencia a los flujos de energía eléctrica entre estados, convendría aprobar un acuerdo sobre control y trámites aduaneros de los flujos interestatales de energía eléctrica que circulen por la red eléctrica de los estados de la región.

4. *Creación de un grupo financiero e industrial, así como de empresas conjuntas, dedicadas a la producción y tránsito de recursos energéticos y a la construcción de instalaciones*. La mejora

de las relaciones comerciales y económicas en materia de energía entre los estados es fundamental para la creación de un mercado energético. Puede servir como ejemplo de ello la cooperación mutuamente beneficiosa desarrollada entre Rusia y Kazajstán. Resultados de la misma son la creación de la empresa conjunta GRES-2 en Ekibastuz, KazRosGaz S.L, el sistema de oleoductos del Consorcio de Oleoductos del Caspio para la exportación de petróleo de Kazajstán, la firma de contratos entre compañías energéticas rusas y kazajas destinados a la puesta en funcionamiento y explotación de las minas de carbón a cielo abierto de Severni, Deviatoe Pole y Bogatir en Ekibastuz, y el restablecimiento del funcionamiento en paralelo de los sistemas energéticos de Rusia y Kazajstán, con el que se garantiza el tránsito de energía eléctrica por la red eléctrica de Kazajstán desde Asia Central hacia Rusia. El desarrollo de una cooperación de este tipo posibilita la atracción de inversiones al sector, la introducción de modelos modernos de gestión, el intercambio de experiencia y la renovación del parque tecnológico.

En lo que se refiere al ámbito de la energía hidráulica en la región de Asia Central, de cara a la futura creación de un mercado energético común es importante:

- a) El funcionamiento del Consorcio Internacional de la Energía Hidráulica, que fue creado el año 2002 a fin de tratar las cuestiones relacionadas con el uso racional de los recursos hídricos destinados a la producción de energía. Como se sabe, en Kirguiztán y Tadjikistán se encuentra el 86% de los recursos hídricos de Asia Central y, naturalmente, ambos países tratan de desarrollar la energía hidráulica. Kazajstán, Uzbekistán y Turkmenistán cuentan con reservas de gas, petróleo, otros combustibles fósiles y recursos hídricos, necesarios para el desarrollo de la agricultura y la industria. Los mecanismos de intercambio de suministros de agua y recursos energéticos entre los estados de la región son mínimos, y los acuerdos intergubernamentales que se firman anualmente no se acaban de cumplir. Por ello es necesario crear un mecanismo legal en el ámbito de la región cuyo funcionamiento suponga la aplicación efectiva de una política de

reparto de los recursos energéticos hídricos coordinada y de obligado cumplimiento.

- b) La construcción conjunta de las centrales hidroeléctricas de Kambarata 1 y 2, en Kirguiztán, y las de Rogun y Sangtuda, en Tadzhiistán.

En referencia a la creación de un mercado común del carbón, sería importante la unión de empresas conjuntas de extracción y transformación de este mineral. En la actualidad se explotan conjuntamente los yacimientos de Karakeche, en Kirguiztán, y los de Siddy, Nazaraylok, Mienadu y Hakimi, en Tadzhiistán. También sería interesante el desarrollo de una cooperación contribuyente a la integración con los países de la CEI. Además, una forma efectiva de invertir capital podría ser el aprovechamiento de las materias primas de los países de Asia Central y de la maquinaria fabricada en la república de Bielarus, en la Federación Rusa, etc.

- 5. *Creación de una bolsa de la energía en el ámbito de la región de Asia Central, cuya formación y ordenación debería reflejarse en el acuerdo correspondiente.* Sucede que la formación de un mercado común de recursos energéticos presupone la creación de una bolsa de la energía, cuya base de datos debe informar sobre la oferta y la demanda de recursos energéticos, sobre los picos de consumo y la capacidad de reserva, y sobre los precios de las fuentes de energía vendida. Esta bolsa de la energía debería incluir una bolsa de energía eléctrica y otras tres de petróleo, gas y carbón. Con el funcionamiento de dicha bolsa sería posible cubrir las necesidades de los consumidores de recursos energéticos, la creación de un ambiente normal de competencia de mercado, el establecimiento de precios ponderados para los recursos energéticos, y de precios fijos, exigidos por el propio mercado en un futuro previsto.

El funcionamiento de un mercado común de recursos energéticos contribuiría sin duda a la estabilidad y al crecimiento económicos de los países de la región. Sin embargo, para reforzar la seguridad económica de los países de la región centroasiática es necesario tomar medidas efectivas que eliminen las amenazas transnacionales actuales. Estas amenazas son las siguientes:

- a) los diferentes ritmos de transformación comercial en los estados;
- b) las manifestaciones del extremismo religioso;
- c) el aumento del comercio ilegal de narcóticos;
- d) la intensificación de los procesos migratorios.

El bajo nivel de desarrollo económico de muchos estados centroasiáticos es una de las causas principales de la persistencia de las amenazas mencionadas.

Las tasas de crecimiento económico más estables en la región se observan en Kazajstán, que, según los informes de los últimos años y del período actual, es uno de los países con mayor tasa de crecimiento del PIB y del volumen de producción industrial. En concreto, la tasa de crecimiento del PIB en Kazajstán, según la Agencia de Estadística de la república de Kazajstán, fue de un 10,6% y la del crecimiento del volumen de producción industrial de un 7%.

En Kirguiztán, el ritmo del desarrollo económico ha disminuido considerablemente. Mientras que en 2004, según el informe anual, la tasa de crecimiento del PIB fue del 7,1%, en 2005 se redujo un 6% y en 2006 se quedó en un 2,7%, una cifra muy baja en comparación con la de los períodos anteriores. Respecto a la producción industrial, en los últimos años se observa una tendencia a la desaceleración. Más concretamente, en el año 2005 el volumen de producción industrial se redujo un 12% en relación con el año anterior, y en 2006 un 10,2% respecto a 2005.

La causa principal del estado de la economía en Kirguiztán es, ante todo, los acontecimientos políticos que tienen lugar en este país. Las fuerzas de la oposición lo destrozan, literalmente hablando, en su lucha por el poder. El segundo motivo es la ineficaz estructura económica de la república, que se refleja fundamentalmente a dos sectores: el de la energía eléctrica y el de la industria extractora de oro. Además, en estos sectores prioritarios se observan también otros serios problemas. En concreto, en la industria de la energía eléctrica se advierte un gran desgaste de las instalaciones; prácticamente no se introducen nuevos generadores de potencia y no se realizan obras básicas. En el sector extractor de oro, la explotación de las minas de Kumtor es la que causa problemas.

En relación con la inefectiva estructura económica de Kirguiztán, cabe destacar también el débil desarrollo del sector secundario, especialmente de la industria alimentaria, la industria ligera y la del turismo. El aprovechamiento del potencial de estos sectores a partir de la atracción

de grandes inversiones permitiría transformar las estructuras económicas del país y alcanzar tasas de crecimiento estables.

En Uzbekistán se advirtieron signos de regresión en el desarrollo, acompañados de un considerable empeoramiento del panorama social y económico, ya a mediados de los años noventa. El crecimiento económico relativo (durante los últimos años el incremento anual del PIB se situó entre el 4 y el 8%, mientras que, según el informe anual de 2006, la tasa de crecimiento del PIB fue de un 7,3%) es de carácter extremadamente extensivo y basado únicamente en el aprovechamiento de los recursos. Las principales causas que frenan el desarrollo económico en Uzbekistán son el lento ritmo de transformación comercial, el alto grado de regulación estatal de la economía, que obstaculiza la pequeña y mediana empresa en el país, la falta de condiciones favorables para las inversiones extranjeras, un régimen comercial cerrado y el gran índice de corrupción. Según estimaciones de las instituciones financieras internacionales, en Uzbekistán los índices macroeconómicos estatales están inflados como mínimo al doble, de modo que el crecimiento económico declarado no se acompaña de un desarrollo cualitativo real. En realidad, el nivel de vida de la población continua siendo bastante bajo.

En Tadjikistán, el PIB per cápita es de 236 dólares, lo que convierte al país en la más pobre de las antiguas repúblicas soviéticas y también en uno de los países más pobres del mundo. El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2003 incluye a Tadjikistán entre los países prioritarios, es decir, aquellos en que la pobreza ha alcanzado un nivel crítico y que requieren gran atención y las aportaciones de la comunidad internacional.

La guerra de cinco años que finalizó en 1997, la emigración de recursos humanos cualificados y la falta de condiciones favorables que atraigan inversiones extranjeras son sólo algunos de los muchos factores que dificultan su desarrollo económico. Por otra parte, el aislamiento geográfico del país agrava los problemas en materia de cooperación regional. Es bien sabido que más del 90% del territorio de Tadjikistán esta constituido por montañas que dificultan considerablemente el transporte y las comunicaciones.

La elevada deuda externa del Estado, prácticamente inexistente en el momento de la consecución de la independencia, dificulta la gestión económica y fiscal. Casi todo el presupuesto para inversiones del Estado

se financia gracias a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno fijó el límite de los nuevos préstamos en un 3% del PIB, cifra que en el año 2005 se elevó hasta un 4% con posibilidad de subsiguiente revisión.

El principal problema del desarrollo económico de Tadzshikistán es el alto grado de corrupción y de crimen organizado; así, la economía sumergida, relacionada principalmente con el tráfico de narcóticos a través del país, constituye una parte importante de su PIB. El gobierno considera que el crimen organizado en su totalidad y el tráfico de drogas, en parte, son un asunto intergubernamental, cuya solución requiere la coordinación de esfuerzos internacionales y la colaboración activa entre los países de la región.

A finales de los años noventa se alcanzó un período de estabilidad económica en la república. En los últimos tres años, la tasa media de crecimiento del PIB ha sido de cerca de un 10%. Según los resultados de 2006, la tasa de crecimiento del PIB fue de un 7%. Sin embargo, el nivel de vida de la población sigue siendo muy bajo: con un salario interprofesional medio de 10 dólares mensuales,<sup>1</sup> prácticamente dos tercios de la población vive en la pobreza; un tercio de la mano de obra, o sea 630.000 personas entre la población adulta, emigra cada año a otros países en busca de trabajo; y menos del 50% de la población rural tiene acceso al agua corriente, y una parte importante del sistema de abastecimiento de agua es precario e inefectivo por falta de mantenimiento técnico. Además, hay un alto índice de enfermedades infecciosas, así como de mortalidad infantil y materna.

Sobre Turkmenistán, cabe destacar el extremadamente bajo nivel de su desarrollo económico. En este país siempre ha existido un sistema que frena el desarrollo de los derechos humanos, de la democracia y de la economía de mercado. Por ejemplo, la decisión del gobierno de Turkmenistán de suspender las suscripciones y la importación de prensa extranjera, así como de clausurar las bibliotecas y los hospitales rurales, provocó gran inquietud entre la comunidad internacional. El nivel del país en el campo de la formación es muy bajo, cosa que, sin duda, influye negativamente en sus perspectivas de futuro.

También existen problemas en materia social y económica:

En la república está muy extendido el desempleo encubierto. Los profesionales titulados en el extranjero no pueden trabajar porque sus diplomas han

sido declarados nulos. El bajo nivel de vida de la población juega a favor del actual régimen. El salario que cobran los ciudadanos de Turkmenistán es uno de los más bajos de la región en relación con el poder adquisitivo real. La inflación encubierta se observa ya desde hace varios años. Por ejemplo, el manat, la unidad monetaria de Turkmenistán, se ha devaluado 12.500 veces desde su introducción. Con la muerte de Saparmurat Niayazov todos los problemas de la esfera social y económica saldrán a la luz y se descubrirán los momentos más contradictorios de la economía de Turkmenistán.<sup>2</sup>

Finalmente, queremos subrayar desde aquí que para superar los problemas que hoy plantea el desarrollo económico de los estados de Asia Central y acabar con las amenazas transnacionales es indispensable, ante todo, resolver la cuestión de la integración económica. Bajo nuestro punto de vista, es de vital importancia adoptar las siguientes medidas:

1. *Creación de reglamentos conjuntos para una política aduanera, comercial y de tarifas.* En materia de política económica, es conveniente sentar las bases para una legislación aduanera única, que establezca la introducción del régimen de libre comercio entre los estados de Asia Central, un régimen común de control aduanero y de trámites para las mercancías que atraviesan la frontera y una normativa para el tránsito de divisas y de medios de transporte a cargo de personas físicas.

En materia de política de tarifas, es necesario elaborar un sistema unificado de tarifas para los sectores reales de la economía, es decir, el transporte y la energía. Sería conveniente introducir en el primero un único sistema de tarifas para toda clase de transportes, ya sea de mercancías o de pasajeros. En el segundo, sería indispensable desarrollar enfoques metodológicos conjuntos para el tránsito de recursos energéticos.

En materia de política comercial, es indispensable desarrollar:

- a) mecanismos que eviten la adopción de medidas especiales de protección, antidumping y compensatorias en el comercio entre los estados de Asia Central;
- b) un reglamento único de adopción de medidas arancelarias y no arancelarias para la regulación comercial en los países de la región.

2. *Creación de un mercado financiero común.* En materia financiera es imprescindible:
  - a) unificar los mecanismos de regulación y control de divisas, los principales tipos de impuestos y sus tasas, y la metodología y normativa de establecimiento de precios y medidas que garanticen una convertibilidad recíproca de las monedas nacionales;
  - b) garantizar la libertad de movimientos de capital;
  - c) crear las condiciones para el desarrollo de mercados de valores nacionales y para su futura integración.
3. *Constitución de un mercado común de mercancías y servicios.* Para la formación de un mercado común de mercancías, sería conveniente estimar el volumen total de recursos mercantiles y el del potencial de producción, hacer balance de la oferta y la demanda según sea la mercancía, crear mecanismos que favorezcan el equilibrio del mercado en los países de Asia Central y elaborar principios generales que regulen el intercambio de mercancías entre estados. Respecto a la creación de un mercado común de servicios sería indispensable:
  - a) crear las condiciones para la total liberalización del comercio de servicios;
  - b) llevar a cabo una política coordinada en relación con terceros países.
4. *Creación de un mercado energético común,* cuyas directrices principales se han indicado anteriormente.
5. *Creación de un espacio unificado de transporte.* Bajo nuestro punto de vista, el sistema de transporte de la región se debe desarrollar mediante la creación de una red de arterias que unan Europa, Asia Central y los países de la región asiática del océano Pacífico.

A fin de desarrollar el potencial de tránsito, es necesario elaborar un plan general de desarrollo del transporte. En ese documento se deben determinar las rutas prioritarias de los corredores de transporte, así como un programa para la construcción y reparación de equipos e instalaciones y para la explotación de los caminos. Un documento en el que además se deben establecer los siguientes mecanismos:

- a) de mejora de la interacción de los complejos de transporte de los países de Asia Central;

- b) de aplicación por parte de los estados de una política de tarifas conjunta en el transporte.
6. *Formación de un mercado agrario común.* Es importante, para la creación de un mercado agrario común, que los estados apliquen políticas conjuntas de desarrollo de la agricultura. En este ámbito sería conveniente la elaboración de una estrategia para la formación de un complejo agrario e industrial común y complementario entre los países de Asia Central. Bajo nuestro punto de vista, dentro de esta estrategia sería necesario desarrollar los siguientes mecanismos:
- a) de aumento de la productividad de la agricultura y de la ganadería;
  - b) de incremento de las cosechas de los cultivos agrícolas;
  - c) de especialización y cooperación de los estados para la formación de recursos de consumo mutuo;
  - d) de variación de la distribución de las superficies de siembra, los géneros y las variedades de los cultivos, con el objetivo de proporcionar productos alimenticios a la población y materias primas a la industria;
  - e) de creación de infraestructuras para la conservación y el transporte de frutas y verduras;
  - f) de introducción de tecnología avanzada y de creación de empresas conjuntas para la transformación de la producción agrícola;
  - g) de garantía de las condiciones para el desarrollo de las relaciones comerciales directas y para la creación de una bolsa de mercancías;
  - h) de creación de una red de reparaciones especializadas y de servicio técnico de maquinaria agrícola.
7. *Desarrollo de la construcción de maquinaria.* En el complejo de la construcción de maquinaria, las principales directrices podrían ser las siguientes:
- a) ampliar la integración en el campo de la industria aeronáutica sobre la base de la fábrica de aviación de Tashkent y sobre los posibles recursos de Kazajstán, en concreto las minas de bauxita de Turgán y la energía eléctrica de la central eléctrica estatal de la región de Ekibastuz;
  - b) crear un complejo aeroespacial en la base del cosmódromo de Baikonur;

- c) desarrollar la cooperación en el campo de la industria automovilística; en concreto en la instalación industrial de componentes de automoción «UzDAEWOOauto».
8. *Creación de zonas francas*. Ahora es importante la creación de zonas francas con una imprescindible infraestructura industrial, para las cuales sería conveniente establecer un régimen de exención fiscal. En estas zonas francas se podría desarrollar con éxito la industria agraria, la química, la petroquímica, la siderurgia y la metalurgia no ferrosa. Se podrían comercializar productos de uso cotidiano como curtidos, artículos de piel o de lana, y fabricar material de construcción. Sería posible crear zonas como éstas en Aktau y en las provincias de Tashkent, Shymkent, Andiján y Osh.

La progresiva integración de los países de Asia Central según las pautas de cooperación regional indicadas debería posibilitar el desarrollo estable de estos países, un mayor crecimiento económico y la mitigación de las actuales amenazas transnacionales.

## Notas

1. Información accesible desde la página web [www.undp.tj](http://www.undp.tj).
2. A. Grozin, «“Dubl” Niyázova ne predviditsa» [No se prevé el «doble» de Niyázov], 27 de diciembre de 2006, <<http://www.miningexpo.ru/news/714>>.

---

## 4. Intereses en conflicto: energía hidráulica *versus* agua para irrigación en Asia Central

Max Spoor y Anatoly Krutov<sup>1</sup>

### Introducción

Asia Central, definida en este capítulo como la región que engloba los cinco estados de la antigua Unión Soviética, se puede dividir aproximadamente en dos grupos de países: los que disponen de reservas de gas y petróleo y los que no. El primer grupo lo forman Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán, y el segundo Kirguistán y Tadjikistán. Esta separación también es coherente con la posición geográfica de estos países en la cuenca del mar de Aral; concretamente, el primer grupo es el de los países que están río abajo, en particular Turkmenistán, Uzbekistán y la parte suroccidental de Kazajistán, mientras que los otros dos son los países que están río arriba. Kirguistán y Tadjikistán no tienen hidrocarburos pero disponen de otro recurso natural igualmente valioso, a saber, el agua. Para ellos, la energía hidroeléctrica es particularmente importante (al margen de la demanda de agua para sus propios sectores agrícolas), ya que son países energéticamente deficitarios. Pero el agua también es crucial para los países que están aguas abajo, concretamente para la irrigación de su sector agrícola, dominado por la producción de trigo y algodón. Como consecuencia de ello, los países «proveedores de agua» (Kirguistán, Tadjikistán) y los países «consumidores de agua» (Turkmenistán, Uzbekistán y la parte suroccidental de Kazajistán) se encuentran compitiendo cada vez más por *el* recurso escaso de la región.

Sin embargo, que el agua sea un recurso es una afirmación polémica. Por un lado, los países que están aguas arriba acumulan el agua en lagos artificiales contenidos por diques que, durante la época soviética, se abrían en primavera y en verano para proporcionar agua para la irrigación

de las zonas situadas aguas abajo. Por aquel entonces recibían remesas de gas y petróleo a cambio. Desde la independencia, hay una presión creciente para acumular reservas para el invierno, cuando las temperaturas descienden bruscamente en las zonas montañosas, y utilizarlas para generar energía con la ayuda de las estaciones hidroeléctricas. Esto entra en conflicto con la demanda de agua en los países que están aguas abajo, que la necesitan más tarde. En el caso específico de Asia Central, el sector agrícola en los países que están aguas abajo está principalmente dominado por el cultivo del algodón, que requiere unos volúmenes considerables de agua, ya que la irrigación se realiza preferentemente con unos ineficientes sistemas de irrigación de superficie. El algodón es un generador de divisas crucial y un importante proveedor de empleo, especialmente en Turkmenistán, Uzbekistán y la parte suroccidental de Kazajistán (aunque también en Tadzhiistán y el Kirguizistán suroccidental).

Sin embargo, el uso indiscriminado del agua para el algodón desde comienzos de la década de los sesenta ha producido el desecamiento del mar de Aral y está causando graves problemas medioambientales, como el aumento de la salinidad del agua, el aire y el suelo, y la contaminación del agua, incidiendo también en el cambio climático en cuanto que reduce la duración del período libre de heladas hábil para el cultivo. La velocidad a la que crece la población en los países situados aguas abajo, el creciente empobrecimiento de las zonas rurales y el «nacionalismo económico» que tienden a manifestar los regímenes autoritarios de Asia Central a expensas de la cooperación regional son otros ingredientes adicionales que pueden aumentar la tensión respecto a los recursos hídricos. Esto se puede ver en la estrategia de autosuficiencia en el cultivo del grano seguida por Turkmenistán y Uzbekistán en la década de los noventa, parcialmente a expensas del algodón, pero también mediante la expansión de las zonas irrigadas, en vez de importar grano de países vecinos como Kazajistán.

Este capítulo se centra en las tensiones relativas al agua que se producen entre los estados de Asia Central, y en las formas de abordar estas tensiones, por ejemplo 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. En la segunda parte del capítulo se explica brevemente cómo el legado soviético de la producción intensiva de algodón significó una presión adicional sobre un recurso cada vez más escaso como es el agua, y además con unos efectos devastadores para el medio ambiente. Por supuesto, durante la era sovié-

tica los flujos de energía subvencionados proporcionaban seguridad energética suficiente a aquellas áreas que no tenían una dotación de hidrocarburos a cambio del agua acumulada en grandes lagos artificiales, como la presa de Toktogul en el río Naryn, en Kirguistán, y la presa de Nurek en el río Vakhsh, en Tadjikistán.

Sin embargo, después de la descomposición del imperio soviético estos nuevos estados se quedaron exclusivamente con sus propios recursos naturales y por lo tanto se volvieron dependientes de la generación interna de energía o de la importación externa de la misma. En ausencia de hidrocarburos, los países de la zona que están aguas arriba respecto a los dos grandes ríos regionales, el Amu Darya y el Syr Darya, dieron más importancia al desarrollo hidroeléctrico, particularmente en algunos de los afluentes más importantes de su territorio, con el posible detrimento de los cauces situados río abajo.

En la tercera parte del capítulo, mostramos que, a pesar de que las instituciones nacionales y transfronterizas que gestionan el agua han llevado a cabo diversas reformas (si bien a un ritmo mucho más lento del que exige la rapidez de los cambios que se producen en estas economías en transición), siguen siendo incapaces de integrar efectivamente la gestión de los recursos hídricos transfronterizos, lo que complica mucho la posibilidad de un uso regional más eficiente del agua (y de la energía hidráulica). En una reciente reunión del Comité Interestatal para la Coordinación Hídrica en Asia Central (Asian Interstate Committee for Water Coordination, ICWC), se impusieron una vez más las tendencias nacionalistas, bloqueando un acuerdo global para una gestión del agua que integrase a todos los países de la cuenca del mar de Aral.<sup>2</sup>

En la cuarta parte del capítulo, se analiza el conflicto de intereses entre los países situados aguas arriba y los países situados aguas abajo — en particular, entre la generación de energía hidroeléctrica y el empleo del agua para la irrigación agrícola—. Esto implica una fuerte presión sobre los recursos de agua disponibles y genera tensiones. Si se sigue consumiendo agua a los niveles actuales, con un grado de eficiencia muy bajo en los países situados aguas abajo, esto tendrá como consecuencia un aumento de la salinidad del suelo y un deterioro todavía mayor del mar de Aral. Al mismo tiempo, y dado que los recursos energéticos están desigualmente distribuidos en Asia Central, a los recursos hídricos se les considera cada vez más como la clave que puede proporcionar energía a los países situados aguas arriba.

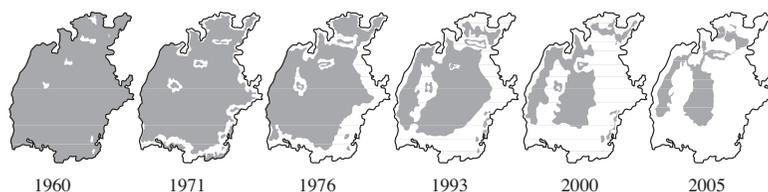
Esto favorece el conflicto entre los países situados aguas arriba, que son «proveedores de agua», y los países situados aguas abajo, que son «consumidores de agua», aunque aquí mostraremos que también es posible evitar o solucionar estas tensiones y establecer acuerdos de cooperación. Ejemplos de dichos acuerdos son los «trueques agua por energía» (como el acuerdo entre Uzbekistán y Kirguistán), los pagos por servicios medioambientales entre Kazajstán y Kirguistán, en el que el primero de estos países invierte en el sistema de irrigación del segundo para garantizar un mayor flujo de agua en las áreas que están río abajo en la cuenca del Syr Darya, o acuerdos regionales sobre cesión y asignación de los recursos hídricos. En la sección final de este capítulo se elaboran brevemente las conclusiones.

### El «rey algodón», la reducción del mar de Aral y la degradación medioambiental<sup>3</sup>

Durante el período soviético, y especialmente durante y después de la colectivización forzosa de comienzos de la década de los treinta, gran parte de los modelos de cultivo sostenible existentes (grano, algodón, frutas) fueron modificados, como también lo fueron las instituciones tradicionales para la gestión del agua. Además, y las infraestructuras fueron destruidas y reemplazadas por sistemas de irrigación de superficie a gran escala.

El algodón se había estado cultivando en la región durante mucho tiempo, y se había descubierto que las áreas irrigadas en las llanuras de Asia Central, como el valle de Fergana, tenían ventajas comparativas para la producción de esta forma de «oro blanco». Pero desde la de los cuarenta y especialmente a partir de comienzos de la de los sesenta se introdujo, siguiendo las órdenes de Moscú, un cuasimonocultivo del algodón (Spoor, 1993). El algodón se convirtió en el «rey» en Uzbekistán, en Turkmenistán y en Tadzhiistán (y en menor medida en la región suroccidental del Kazajstán y en la región meridional del Kirguistán); el agua era el ingrediente esencial para el éxito de esta política de cultivos forzados. Pese a ello, la eficiencia en el uso del agua ha sido muy baja, con canales sin impermeabilizar y un altísimo nivel de filtraciones, de modo que buena parte del agua ni siquiera llega a los campos.

FIGURA 1  
*La reducción progresiva del mar de Aral*



FUENTE: elaboración propia a partir de imágenes tomadas por satélite.

Como consecuencia del creciente, y altamente ineficiente, uso del agua, cada vez es menor el agua disponible para nutrir el mar de Aral, lo que provoca la muy controvertida reducción del mismo. En solamente treinta años (1960-1990), la superficie cubierta por el mar de Aral se contrajo hasta llegar a la mitad de su tamaño original (de 66.900 a 36.500 km<sup>2</sup>), y su volumen disminuyó a una tercera parte del volumen inicial (de 1.090 a 310 km<sup>3</sup>). En el año 2000, su volumen era menor a una cuarta parte del que había tenido en 1960.

Hay un vínculo muy estrecho entre la degradación medioambiental y el agua, ya que a menudo el agua es «la causa y el remedio» de muchos problemas medioambientales. La elevada demanda agrícola de agua, especialmente para el cultivo del algodón, el uso ineficiente de la misma y el consiguiente desecamiento del mar de Aral tienen implicaciones medioambientales graves.

Primera, una proporción cada vez mayor de las tierras irrigadas en Asia Central, particularmente en Turkmenistán y en Uzbekistán, está ahora más o menos salinizada. La causa principal de esta salinización debería buscarse en la nula rotación de las cosechas, dado que en muchos lugares el algodón ha sido un monocultivo durante muchas décadas. Además, el inadecuado mantenimiento de los sistemas de canalización y drenaje provoca serios problemas en forma de encharcamiento del agua y de afloramiento de minerales, lo cual apunta a la existencia de una «crisis de la sal» en Asia Central, además de la «crisis del agua». La salinidad del suelo tiende a reducir el rendimiento agrícola y a incrementar el consumo de agua, ya que los agricultores suelen lavar el suelo por el método de la lixiviación, lo que consume enormes cantidades de agua al co-

mienzo de la temporada. La salinidad es todavía más grave en las áreas situadas aguas abajo de la cuenca, ya que los ríos y las canalizaciones lavan los canales salinos y apenas hay un drenaje natural en estas áreas relativamente llanas. Aparte de la mayor salinidad del suelo, el agua de la parte baja del río es cada vez más salada, lo que afecta al rendimiento de los cultivos agrícolas y a la calidad del agua de los acuíferos.

Segunda, las menores cantidades de agua que fluyen realmente hasta los deltas de los dos ríos principales y la elevada salinidad del agua en estas zonas tienen unas consecuencias muy negativas para la biodiversidad. Esta pérdida de biodiversidad está lejos de ser un asunto puramente abstracto, en la medida en que ha tenido ya consecuencias muy negativas sobre el empleo, la generación de rentas y la salud.

Tercera, el área de lecho marino del mar de Aral que va quedando expuesta está creciendo rápidamente. Esto es perceptible en las orillas a medida que la superficie del lago se va reduciendo, pero también en las tierras que separan la parte occidental del lago, más profunda, de la parte oriental, más superficial, y que consiste básicamente en sal. Con las tormentas del desierto soplando durante aproximadamente tres meses al año, grandes cantidades de sal (posiblemente tóxica) y arena se depositan sobre los terrenos agrícolas circundantes, lo que afecta igualmente de un modo negativo al rendimiento de los cultivos.

Cuarta, la reducción de la superficie del mar de Aral ha contribuido al cambio climático en las áreas circundantes. La estación de la siembra se ha acortado, el número de días libres de heladas ha disminuido y las temperaturas estivales (en el desierto) son ligeramente más elevadas. Antes, el enorme tamaño del mar de Aral contribuyó a regular las temperaturas, con lo que su desecamiento ha tenido un impacto negativo en dicho proceso.

## Las instituciones, el agua y la gestión de las tensiones

Las instituciones responsables de una gestión del agua integrada y transfronteriza son en buena medida las que tienen que administrar los diferentes intereses de los países situados aguas arriba y aguas abajo. La gestión que se hacía del agua de la cuenca durante la época soviética, centralizada y a escala regional, fue ampliamente abandonada después

del colapso de la URSS. Muy pronto, sin embargo, durante la primera década de la transición, apareció una serie de organizaciones nacionales y regionales que —de nuevo cuño o con un nombre nuevo— vendrían a llenar el vacío institucional que existía desde 1991, al menos a una escala «macro». En febrero de 1992, poco después de la independencia de los cinco estados del Asia Central, se llegó a un acuerdo conjunto por el que se establecía un Comité Interestatal para la Coordinación Hídrica (ICWC), que asumió la responsabilidad de la asignación del agua para los cinco antiguos estados soviéticos de la cuenca del mar de Aral. De todos modos seguía habiendo varios puntos débiles en este acuerdo, como la incapacidad para abordar el problema de la calidad del agua o las potenciales situaciones conflictivas que podían surgir.

Posteriormente, en marzo de 1993 se firmó otro acuerdo por el que se establecían organizaciones regionales como el Consejo Interestatal del mar de Aral (Interstate Council on the Aral Sea, ICAS), un organismo consultivo para los cinco gobiernos regionales, que tenía un comité ejecutivo y un secretariado. También se creó un Fondo Internacional para el mar de Aral (International Fund for the Aral Sea, IFAS) para financiar las actividades del ICAS, y en 1994 se formó una Comisión para un Desarrollo Sostenible (Sustainable Development Commission, SDC), centrada en la protección medioambiental y en el desarrollo socioeconómico (UNESCO, 2000). Unos cuantos años más tarde, el ICAS y el IFAS se fusionaron para formar un nuevo IFAS, con el apoyo de una junta de alto nivel formada por los viceprimeros ministros de los países implicados.

Aparte de la compleja y diferenciada jurisdicción de la Asociación de la Cuenca Hídrica (BVO, en sus siglas rusas, o *Basseyno Vodnoe Obédinienie*), su principal problema es que los acuerdos alcanzados no tienen el estatus de una ley internacional, y que muchos de ellos tampoco son reconocidos por las asambleas legislativas nacionales, lo que significa que carecen de autoridad sobre el empleo nacional de los recursos (Horsman, 2001). La escasez de financiación también ha dificultado su capacidad operativa. Las cuotas de asignación de agua están vinculadas a unas obligaciones de financiación, pero según parece solamente Uzbekistán y Turkmenistán han cumplido regularmente sus compromisos en este sentido, y —eso— en años recientes. La mayor parte de las contribuciones económicas que se hacen se utilizan para cubrir los costes operacionales directos, y las cantidades que quedan para la reparación del capital y las inversiones de reemplazo son insuficientes.

En resumen, la gestión soviética del agua estaba previamente estructurada de un modo vertical, y todas las decisiones se tomaban desde el gobierno central. En un sistema en el que los recursos son limitados y la producción está centralmente controlada, éste parece ser el enfoque adecuado. De hecho, es el que pervivió después de la independencia, aunque fragmentado a escala nacional. Hasta ahora los cambios hacia la privatización, la fijación del precio del agua y la recuperación de costes han sido parciales.

No ha habido cambios importantes en el sentido de integrar la gestión del agua por sectores a otros niveles distintos del nacional. Justo antes del final de la era soviética se desarrollaron organizaciones responsables de la gestión del agua en cada cuenca. Se establecieron BVO en muchas cuencas fluviales, buena parte de las cuales siguen operando. De todos modos, las BVO no eran ni son de naturaleza transnacional. En las cuencas del Chu y del Talas (véase más adelante), estas organizaciones se diferencian muy poco de las oficinas regionales de los ministerios encargados de la gestión de los recursos hídricos, ya que todas ellas son de base únicamente provincial. Países como Kazajstán y Kirguiztán están haciendo la transición desde una economía estatalmente planificada, en la que el Estado y sus instituciones eran los principales actores, a una economía de mercado. Esto exige un nivel mayor de participación por parte del sector privado, y por consiguiente son necesarias modificaciones en el marco legal e institucional relativas a la gestión del agua.

Generalmente se reconoce que las reformas llevadas a cabo en el sector agrícola de Kazajstán y Kirguiztán fueron muy completas, pero que las reformas en la gestión del agua no lo fueron tanto, y dejaron en pie muchas de las funciones e instituciones encargadas de la gestión central del agua de la era soviética, aunque ahora a un nivel nacional. Recientemente, estas reformas en la gestión del agua se han intensificado, sobre todo debido a las cargas financieras que representan las subvenciones, pero también como una parte integrante de los cambios macroeconómicos e institucionales que han tenido lugar en estos países. Kazajstán y Kirguiztán también han empezado a constituir asociaciones locales y regionales de consumidores de agua.

## Demanda de energía, hidrocarburos y agua: tensiones regionales

A medida que crece la demanda de agua y que el suministro permanece constante o disminuye debido al uso competitivo de la misma, y dadas las condiciones de persistente degradación medioambiental, van aumentando las tensiones que se producen entre los distintos países implicados, como las que hay entre Kazajstán y Kirguiztán por las cuencas del Chu y el Talas, y por parte del caudal del Syr Darya; entre Kirguiztán y Uzbekistán por la gestión del agua en el valle de Fergana; y entre Tadjikistán, Uzbekistán y Turkmenistán con respecto a las cuencas fluviales del Vakhsh y el Amu Darya.

Estas tensiones surgen debido a los diferentes intereses económicos que tienen los países situados aguas arriba y los situados aguas abajo. Los situados río arriba, como Kirguiztán y Tadjikistán, están particularmente interesados en la energía hidroeléctrica y en el posterior desarrollo de su propio sector agrícola, en particular al sur de Kirguiztán y en Tadjikistán, donde el cultivo del algodón es uno de los más importantes. Para reducir sus déficits energéticos, no solamente importan energía de sus vecinos situados río abajo, o de otras partes, sino que también generan más energía eléctrica, algo muy necesario en los inviernos generalmente muy duros de las tierras altas de Asia Central. Para ello almacenan el agua durante los meses de primavera y verano. Sin embargo, los países situados aguas abajo, como Uzbekistán, Turkmenistán y la parte suroccidental del Kazajstán, necesitan esta agua desesperadamente, durante estos mismos meses es necesaria la irrigación de su producción agrícola. Especialmente la producción intensiva del algodón depende en gran medida de la oportuna liberación del agua embalsada que se produce con la apertura de los lagos artificiales de los países situados río arriba.

Las demandas de agua paralelas y en conflicto, para la agricultura y para generar energía hidroeléctrica, no se han logrado contener en la última década. El uso del agua en la agricultura ha permanecido más o menos constante, aunque también se han producido algunos cambios en el tipo de cosechas en los países situados aguas abajo, con una leve reducción del número de hectáreas dedicadas al algodón y una importante ampliación de la superficie dedicada al trigo, con el objetivo de alcanzar la autosuficiencia en la producción de este cereal. Estos cambios no han

comportado ninguna reducción en la demanda de agua; aunque el cultivo del trigo necesita menos agua por hectárea que el del algodón, el impacto positivo de estos cambios queda anulado por el incremento de la lixiviación para combatir la salinidad del suelo y por el deterioro de los sistemas de irrigación en la década de los noventa debido a la falta de mantenimiento y de inversiones de reemplazo. El incremento de la presión respecto al agua y el «acceso diferencial» a la misma por parte de los países situados río arriba y de los situados río abajo está en la base de las tensiones que se producen en la región respecto al uso de este valioso recurso, aunque también pueden conducir a soluciones negociadas. Mostraremos una breve perspectiva general de en qué cuencas fluviales de la región es más probable que surjan las tensiones.

#### *Amu Darya (Tadzhikistán-Turkmenistán y Uzbekistán)*<sup>4</sup>

La cuenca del mar de Aral dispone de dos importantes sistemas fluviales, el Amu Darya y el Syr Darya. El Amu Darya, que fluye a lo largo del flanco sur de la cuenca, es el río más grande de Asia Central. Su longitud, desde los efluentes del río Pianj, es de 1.540 km, y su cuenca ocupa una superficie de 309.000 km<sup>2</sup> (sin tener en cuenta la superficie de la cuenca correspondiente al río Zeravshan). Recibe el nombre de Amu Darya cuando el caudal del río Pianj se une con el del río Vakhsh. Tres grandes afluentes, en la orilla derecha (el Kafirnigan, el Surhandarya y el Kashkadarya) y uno en la orilla izquierda (el Kunduz) vierten sus aguas en el tramo central del Amu Darya. Algo más arriba, hacia el mar de Aral, el río no tiene ningún otro afluente. Se alimenta sobre todo del agua procedente de los campos de nieve y de la nieve derretida de los glaciares. El famoso canal de Karakum, que se adentra en Turkmenistán más de 1.100 km, extrae su agua básicamente del Amu Darya.

#### *Vakhsh (Tadzhikistán-Uzbekistán y Turkmenistán)*

El río Vakhsh, uno de los principales afluentes del Amu Darya, fluye desde Tadzhikistán a Turkmenistán, con su cuenca fluvial localizada en la parte septentrional de la zona montañosa del Pamir. Es uno de los mayores ríos de la región. Hay 6.276 pequeños ríos en la cuenca del Vakhsh.

La longitud total del río es de 786 km, la superficie total de su cuenca es de 391.000 km<sup>2</sup> y en la cuenca hay también 569 lagos. Las principales fuentes del caudal fluvial son los glaciares y las nieves fundidas.

*Cuenca del Syr Darya (Kirguiztán y Tadjikistán-Uzbekistán y Kazajstán)*

El río Syr Darya, que nace en Kirguiztán a partir de los ríos Naryn y Karadarya que fluyen por el valle de Fergana y que luego se desvía por el noroeste entrando en el Kazajstán, tiene un caudal anual medio de 38,8 km<sup>3</sup>, con una variación entre 21 y 54 km<sup>3</sup>. Es uno de los dos ríos principales de Asia Central y su caudal (y el uso del mismo) es un importante motivo de disputa entre los estados vecinos de su cuenca.

*Cuenca del Talas (Kirguiztán-Kazajstán)*

El río Talas tiene un caudal relativamente pequeño que se forma en la parte noroccidental de Tian-Shan, en Kirguiztán, y que fluye por el interior de Kazajstán. El río riega un área de 52.700 km<sup>2</sup>, un 22% de la cual está en territorio de Kirguiztán, y un 78% en territorio de Kazajstán. La longitud total del río es de 660 km. El caudal del mismo lo forman las nieves estacionales derretidas y parcialmente los glaciares, correspondiendo a estos últimos entre un 15% y un 20% del caudal total del río. El total de los recursos hídricos de la cuenca se estima en 1,5 km<sup>3</sup>, la mayor parte de los cuales (aproximadamente un 80%) se forman en el territorio de Kirguiztán.

En esta cuenca hay 114.900 hectáreas de tierra irrigada en Kirguiztán, ya que no había más tierras llanas en la parte de la cuenca del río Talas correspondiente a Kirguiztán que pudieran aprovecharse para el cultivo, y 79.300 hectáreas en Kazajstán. La principal diferencia entre Kirguiztán y Kazajstán es que este último país posee una cantidad considerable de superficie de tierra apta para la irrigación. Por consiguiente, la demanda potencial de agua procede principalmente de este país consumidor final situado río abajo. Hoy se utiliza prácticamente el cien por cien del caudal del río Talas, por lo que las tierras llanas del Kazajstán no son irrigadas allí donde hay estepas secas y semidesiertos naturales con

pocas zonas pantanosas, que en la parte final del río son regadas solamente de una forma muy irregular.

### *Cuenca del Chu (Kirguiztán-Kazajstán)*

La superficie de la cuenca del río Chu es de 67.500 km<sup>2</sup>. La longitud total del río es de 1.186 km. La cuenca del río se puede dividir físicamente en tres partes, la parte superior, río arriba, el tramo medio, con el valle del Chu, y la parte inferior, río abajo, en el desierto de Kazajstán.

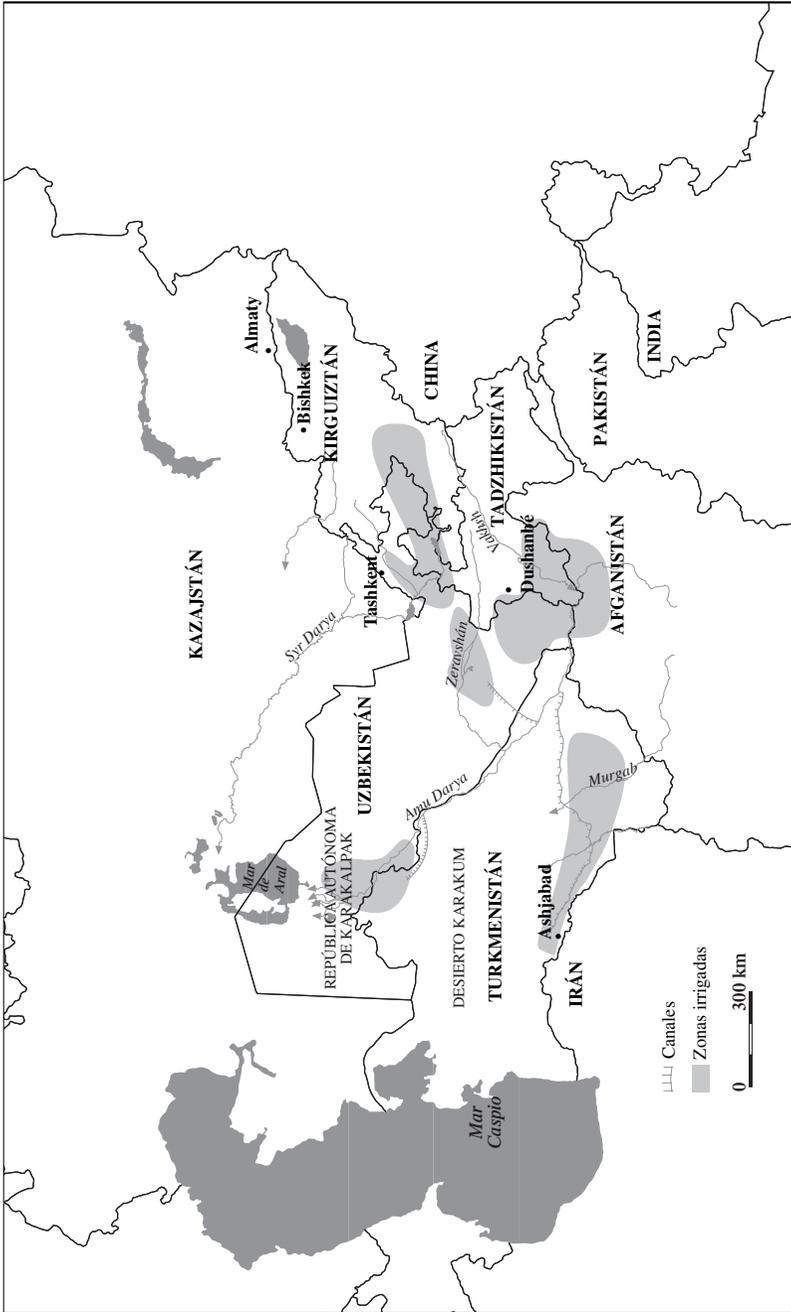
La fuente principal del caudal de agua procede de la nieve estacional y parcialmente de los glaciares. Durante la estación en que el caudal es más reducido, las aguas subterráneas son las que dominan en la formación del caudal, y el agua de la lluvia desempeña un papel insignificante. Durante la estación cálida son frecuentes las inundaciones en el valle del Chu. Empiezan a finales de abril y comienzos de mayo y duran hasta setiembre-octubre. La duración estimada de la temporada de las inundaciones es de 150-180 días, y durante la misma entre el 80 y el 90% del caudal total del agua del río corre por el valle. La cuenca del río Chu tiene unas condiciones parecidas a las de la cuenca del río Talas, pero actualmente hay una mayor presión sobre sus recursos hídricos porque la agricultura, en la parte de la cuenca del río Chu correspondiente a Kazajstán, no ha disminuido tanto como en la cuenca del río Talas.

### *Posibles conflictos*

La reñida demanda de agua para la agricultura y la generación de energía hidroeléctrica ya ha provocado situaciones de conflicto grave. Horsman (2001) apuntaba que hay varios ejemplos de conflictos recientes entre los estados de Asia Central. Por ejemplo, en 1998 Kirguiztán firmó acuerdos con Kazajstán y Uzbekistán para la liberación de agua para la irrigación de los campos de algodón en estos países (situados aguas abajo) en vez de retener mayores cantidades para la generación de energía hidroeléctrica. Esta agua se intercambiaba por suministros de energía en forma de carbón, gas y mazut, un aceite combustible concentrado derivado del petróleo.

Sin embargo, en 1997-1998 hubo tensiones relacionadas con estos

FIGURA 2  
Principales cuencas fluviales y zonas irrigadas de Asia Central



FUENTE: elaboración propia a partir de Smith (1995:354). Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 70-71 (octubre de 2005).

«intercambios de agua por energía» que motivaron declaraciones de una cierta dureza entre gobiernos y amenazas de cortar el suministro. A consecuencia de unos «pagos» que fueron considerados insuficientes (o inoportunos) en relación con estos acuerdos-trueque por parte de kazajos y uzbekos, los kirguizos decidieron retener más agua en el principal embalse de Toktogul durante el verano. Esto provocó escaseces de agua en las áreas situadas aguas abajo durante el período en que es más necesaria, en la temporada de la irrigación. Por otra parte, en invierno se liberó agua del embalse debido al incremento en la producción de electricidad, provocando inundaciones invernales en la parte occidental del valle de Fergana y en un tramo inferior, río abajo, del cauce del río Syr Darya.

El círculo vicioso se completó cuando el gobierno uzbeko contraatacó cortando el suministro de gas durante el invierno de 1999-2000. Finalmente, en julio de 2000 hubo una grave escasez de agua en la parte meridional de Kazajstán (Shymkent y Kyzlorda, donde se cultiva la mayor parte del algodón) cuando Kirguiztán cortó el suministro (porque Kazajstán no estaba cumpliendo su parte del acuerdo de intercambio de agua por energía), y Uzbekistán usó más agua de lo normal para combatir una grave sequía. Aunque los trueques de agua por energía fueron un primer paso hacia un acuerdo y una gestión multilateral, parece que la mayoría de los acuerdos bilaterales fracasaron por incumplimiento de alguna de las partes. La falta de confianza es habitual respecto a la suerte que corre este tipo de acuerdos, que siguen la lógica pervertida de un «dilema del prisionero». Los costes de la conducta individual (especulando sobre el incumplimiento del socio o del oponente) son mayores que en el caso de una cooperación transparente.

También se producen disputas relativas al Amu Darya concretamente entre Uzbekistán y Turkmenistán. Estas disputas surgen principalmente cuando uno de estos países desarrolla planes e infraestructuras que son vistos con desconfianza por el otro. Éste es el caso de la construcción de una enorme fosa en el desierto conocida como el Lago del Siglo de Oro, que inició Turkmenistán el año 2000. Los turkmenos sostienen que este lago se llenará solamente con agua de drenaje, pero los uzbekos sospechan que en el futuro el lago acabará cogiendo agua del río Amu Darya, con lo que reducirá la parte asignada a los uzbekos, mientras que el hecho de que haya más agua en dicho lago también significará que habrá menos agua disponible para el mar de Aral. El proyecto también parece tener connotaciones étnicas o irredentistas, ya que según parece muchos

ciudadanos turkmenos de etnia uzbeka serán reasentados en el desierto de Karakum (ICG, 2002).

Otro problema fue que, al terminar su guerra civil en 1997, Tadjikistán manifestó que tenía un porcentaje muy pequeño del agua del Amu Darya y que tenía intención de incrementar esta asignación. Tadjikistán quiere expandir la superficie irrigada y necesita agua para hacerlo. Durante la era soviética ya se había construido una gran presa hidroeléctrica en el río Vakhsh, cerca de Nurek, en las proximidades de Dushanbé. A finales de la década de los noventa, Tadjikistán empezó a buscar financiación internacional para completar la presa de Rogun en el río Vakhsh, obteniendo luz verde en 2004 gracias al apoyo financiero ruso e iraní; aunque también hubo desacuerdos, aparentemente alimentados por las interferencias del gobierno de Tashkent, al que le hubiera gustado ver frustrado el proyecto.

Efectivamente, cabe esperar que la puesta en marcha de la presa de Rogun y de las nuevas estaciones hidroeléctricas que se van a construir llevarán al país a entrar en conflicto con Uzbekistán, ya que un nuevo gran embalse haría que Tadjikistán tuviera el control completo del suministro de agua a Uzbekistán. Sin embargo, en vista del equilibrio de poderes existente en la región, es improbable que este último país permita que esto llegue a suceder.

Finalmente, en un momento en que Afganistán está entrando en una nueva era de paz y de reconstrucción, también cabe esperar que este país necesite agua para desarrollar su propio sector agrícola. En un futuro próximo, por consiguiente, es probable que pida nuevas asignaciones de agua, principalmente del río Pianj. Una vez más, sería Uzbekistán quien pagase las consecuencias (ICG, 2002), lo cual, por tanto, podría producir nuevas tensiones. Aun así, y a pesar del lenguaje belicoso utilizado, e incluso de las amenazas de intervención militar, no cabe esperar —siguiendo a Horsman (2001)— que se produzca un conflicto armado, pues en todos los casos los gobiernos han llegado a un compromiso y han negociado una solución. De cualquier forma, las tensiones derivadas de la gestión y el reparto del agua parecen producirse con una intensidad cada vez mayor.

## Conclusiones

Hay varias formas de abordar la tensión. La primera es embarcarse efectivamente en un conflicto, como estuvo a punto de suceder en 1997-1998 cuando Uzbekistán amenazó con intervenir en Kirguizistán y tomar el control de la presa de Toktogul. Otra opción es la que consiste en buscar una solución negociada y arbitrar mecanismos para evitar que las tensiones aumenten hasta el punto de llegar a niveles difíciles de controlar. Dichos mecanismos pueden adoptar varias formas, como una permuta o «trueque» de recursos que son escasos. Otra opción es la elaboración de un plan de pagos por servicios medioambientales, fijando, por ejemplo, un precio para el agua que fluye aguas abajo, o por medio de una inversión en la irrigación de las zonas situadas aguas arriba y en sistemas de drenaje y canalización que mejoren la eficiencia del agua en dichas zonas y que permitan un incremento en el suministro del agua que circula aguas abajo.

Ahora ya están funcionando algunas de estas «permutas de agua por energía», por medio de las cuales los países «proveedores» de las zonas situadas aguas arriba aceptan descargar cierto volumen de agua durante todo el año, pero especialmente en verano (en vez de acumular agua para la estación invernal), a cambio de un «pago» en forma de energía por parte del país situado aguas abajo (como ya sucedía durante la era soviética). De esta forma, el país situado aguas abajo se garantiza una aportación suficiente de agua durante los meses de verano, al tiempo que el país situado aguas arriba se garantiza que dispondrá de suficiente energía durante los meses de invierno. Sin embargo, las instituciones transfronterizas que se podrían encargar de implementar estos acuerdos todavía son demasiado débiles y no disponen de suficiente financiación, debido a que los intereses nacionales siguen siendo los que prevalecen.

En resumen, en el marco de la compleja economía política de los estados emergentes de Asia Central, con su pasado soviético compartido, el legado del que disponen en hidrocarburos como el gas natural (Turkmenistán y Uzbekistán) y el petróleo (Kazajstán) es un factor muy importante para su desarrollo, aunque hasta ahora solamente Kazajstán ha podido utilizar su riqueza petrolífera para alimentar un crecimiento económico rápido y para mejorar su nivel de vida. En Turkmenistán, en contraste, los frutos del crecimiento han sido ampliamente absorbidos por un pequeño grupo que se movía en torno al recientemente fallecido presi-

dente Saparmurad Niyazov. En Uzbekistán, el sector del algodón ha sido el principal impulsor (mediante las transferencias intersectoriales estatalmente controladas) en el intento de consecución de la autosuficiencia energética, en la medida en que es el que ha pagado las inversiones para las explotaciones gasísticas.

En cambio, Kirguiztán y Tadzjikistán, los países más pequeños y los situados aguas arriba, no disponen de tantos recursos naturales, excepción hecha de los recursos hídricos, con el potencial suficiente para generar energía hidroeléctrica, dado su paisaje montañoso. Durante la era soviética estas repúblicas recibían flujos de electricidad y otras formas subvencionadas de energía desde el centro, o directamente desde las repúblicas vecinas, al tiempo que ellas mismas «entregaban» agua a los países situados aguas abajo durante la estación del cultivo del algodón y el trigo. Sin embargo, desde 1992 estos acuerdos se volvieron obsoletos, lo que impuso una dura realidad a los países que no disponen de hidrocarburos. Como estos países también son montañosos, sus inviernos son largos y fríos, lo que hace todavía más necesaria la importación o la generación local de recursos energéticos.

Mientras que hasta mediados de los noventa fueron aumentando las tensiones, particularmente entre Uzbekistán y Kirguiztán, también se alcanzaron una serie de acuerdos sobre permutas «gas-agua». Algunas de estas permutas se implementaron después de muchos problemas, varios de los cuales incluso conllevaron bloqueos temporales de gas a Kirguiztán por parte de Uzbekistán durante algunos inviernos, el más reciente de los cuales fue el de 2004-2005. Desde entonces, Kirguiztán se ha visto obligado a pagar en metálico por las entregas de gas, aunque también se han alcanzado o mejorado algunos de los acuerdos relativos a la asignación intrarregional de agua. De un modo más pacífico, Kazajstán ha aceptado recientemente ayudar a Kirguiztán en la renovación y el mantenimiento de los sistemas de irrigación de las cuencas del Chu y el Talas, para conseguir una mayor eficiencia en la utilización del agua y, por consiguiente, mayores suministros de la misma en las zonas de Kazajstán situadas aguas abajo (Krutov y Spoor, 2006). Éste es un ejemplo prometededor de un pago por servicios medioambientales en la región.

## Notas

1. Este capítulo ha sido escrito con la valiosa ayuda en investigación de Koen Voorend, colaborador del CESTRAD.

2. Informe con fecha 25 de abril de 2007 de la reunión del ICWC en Almaty, Kazajstán (www.irinnews.org, 6 de mayo de 2007): «Los países situados aguas abajo necesitan más agua para la actividad creciente de sus sectores agrícolas y debido al crecimiento de su población, mientras que los países situados aguas arriba tratan de incrementar el control de sus recursos y quieren utilizar más agua para generar electricidad y para usos agrícolas», decía el informe.

3. Esta sección se basa, en buena parte, en Spoor y Krutov (2004).

4. Esta sección se basa en Krutov y Spoor (2006).

## Bibliografía

- Horsman, S. (2001), «Water in Central Asia: Regional Cooperation or Conflict?», en Roy Allison y Lena Jonson, eds., *Central Asian Security: The New International Context*, Brookings and Royal Institute of International Affairs, Londres, pp. 69-94.
- ICG (2002), «Central Asia: Water and Conflict», *Asia Report*, n° 34, International Crisis Group, Osh-Bruselas.
- Krutov, A. (1999), «Environmental Changes in the Uzbek Part of the Aral Sea Basin», en Michael Glantz, ed., *Creeping Environmental Problems and Sustainable Development in the Aral Sea Basin*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 25-260.
- Krutov, A. y M. Spoor (2006), «Integrated Water Management and Institutional Change in Central Asia's Chu-Talas and Vakhsh-Amudarya Basins», ponencia presentada en la conferencia internacional «The Last Drop? Water, Security and Sustainable Development», 1-2 de diciembre, CESTRAD/ISS, La Haya.
- Smith, R. (1995), «Environmental Security and Shared Water Resources in Post Soviet Central Asia», *Post Soviet Geography*, n° 6, pp. 351-370.
- Spoor, M. (1993), «Transition to Market Economies in Former Central Asia: A Comparative Study of Uzbekistan and Kyrgyzstan», *The European Journal of Development Research*, n° 5:2, pp. 142-158.
- (1998), «The Political Economy of the Aral Sea Basin Crisis», *Development and Change*, n° 29:3, pp. 409-435.
- Spoor, M. y A. Krutov (2004), «The “Power of Water” in a Divided Central Asia», en Mehdi Parvizi Amineh y Henk Houweling, eds., *Central Eurasia*

*in Global Politics: Conflict, Security and Development*, Brill, Leiden, pp. 279-300.

UNESCO (2000), *Water Related Vision for the Aral Sea for the Year 2025*, UNESCO en colaboración con el Scientific Advisory Board for the Aral Sea Basin (SABAS), París.



---

TERCERA PARTE

LOS INTERESES INTERNACIONALES  
EN TORNO AL MAR CASPIO



---

## 5. El acceso a los recursos energéticos de Asia Central en el nuevo contexto energético global: retos y oportunidades para la Unión Europea

Danila Bochkarev<sup>1</sup>

### El nuevo contexto energético global

El concepto de «seguridad energética» tiene significados diferentes según sea el país que lo interpreta. La noción básica de «seguridad energética» designa la capacidad de conseguir energía para el consumo doméstico e industrial, y garantizar el buen funcionamiento de las infraestructuras y otros servicios públicos nacionales. Ésta es una cuestión que normalmente tiene que ver con la confianza en los mecanismos del mercado y con el hecho de tener suficiente capacidad económica como para pagar los precios del mercado. Esta tendencia se refleja en varios estudios prominentes. Así, el *World Energy Outlook 2006* de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) afirma que «el mundo se enfrenta a dos amenazas paralelas relacionadas con la energía: la de no poder disponer de un suministro adecuado y seguro de energía a precios asequibles, y la del daño ambiental causado por un excesivo consumo de energía [...]. Si no se frena el incremento en la demanda de petróleo y gas natural, se acentuará la vulnerabilidad de los países consumidores a una severa disrupción en el suministro, con el consiguiente *shock* en los precios» (AIE, 2006: 37).

Efectivamente, el rápido crecimiento en el consumo global de energía, la insuficiente inversión en las instalaciones para la prospección, producción, refinado, transporte y distribución, los actos de terrorismo internacional y un resurgimiento del «nacionalismo energético» a escala global están poniendo en peligro el marco existente (ya de por sí bastante frágil) de la seguridad energética internacional, ejerciendo una fuerte presión sobre los mercados energéticos internacio-

nales y exacerbando los temores hacia el mencionado «nacionalismo energético».

Cuando hablamos de «nacionalismo energético» hemos de tener en cuenta que una de las líneas de fractura centrales al tratar el tema de la seguridad energética internacional es la existente entre los estados exportadores y los estados importadores de energía. El primero de estos dos grupos de países considera la seguridad de la demanda como la principal prioridad, mientras que el segundo de ellos está sobre todo preocupado por la seguridad en la oferta. Esta tensión recientemente se ha vuelto más aguda en un entorno energético global con unos precios muy volátiles, un alto riesgo de interrupción del suministro, una intensa competición por los recursos de los hidrocarburos, y una dependencia creciente de los países desarrollados (y en primer lugar de la Unión Europea) de la importación de hidrocarburos desde regiones potencialmente inestables.

En este contexto internacional, los países con importantes reservas de energía y fuertemente dependientes de ellas para su desarrollo social y económico han defendido enérgicamente el punto de vista de que sus recursos energéticos nacionales constituyen una parte inalienable de su soberanía nacional. Estos estados tienen un fuerte interés en el establecimiento de un control estatal estratégico sobre la base de las reservas y una «cadena de valor» de los recursos naturales (producción, comercio/tránsito y procesado/distribución). Por otra parte, la mayoría de los principales exportadores todavía consideran sus reservas energéticas y sus infraestructuras de transporte como uno de los pilares clave de su condición de Estado y, en diversos casos, como un medio para acceder a una posición de importancia estratégica global. Este punto de vista, que concede gran importancia a la energía dentro de la seguridad global, es parcialmente compartido por algunos expertos y políticos occidentales. Por ejemplo, Lee H. Hamilton, director del Woodrow Wilson Center de Washington, D.C., considera la seguridad energética como el segundo pilar más importante de la política de seguridad nacional, después de la defensa nacional (Kalicki y Goldwyn, 2005: xxi).

Sin embargo, en los países occidentales esta tendencia ha tenido como resultado una percepción negativa del «nacionalismo energético» (o más correctamente, de la «soberanía energética»), considerada como una política económica hostil y antiliberal que restringe el acceso a la riqueza energética y mineral. La percepción negativa de algunas tendencias estratégicas que son clave para los principales exportadores de hi-

drocarburos se basa también en una serie de malentendidos relativos a los principales cambios acaecidos en el equilibrio global de fuerzas y en «la emergencia de una mayor competición política a un nivel sistemático» (Bochkarev y Austin, 2007: 3). En esta nueva situación política, los responsables de la toma de decisiones políticas y empresariales en los países desarrollados deberán «despolitizar» e incluso dar una nueva forma al concepto de «seguridad energética internacional» para estabilizar los mercados energéticos y garantizar un flujo de energía estable y previsible.

En esta situación hay una clara necesidad de un auténtico mercado energético global que unifique los mercados locales y que vincule los combustibles fósiles y las fuentes renovables de energía a una banda basada en el «valor energético» de todos los tipos de combustible. Ahora mismo no existe un mercado energético global, con una notable excepción, la del mercado internacional del petróleo. De todos modos, incluso el mercado libre del petróleo está lleno de imperfecciones de mercado (por ejemplo, el petróleo «Urals» se está vendiendo a un precio considerablemente menor que el petróleo «Brent», a pesar de que las diferencias de calidad son pequeñas, mientras que la mayoría de los consumidores de la región Asia-Pacífico tiene que pagar una «prima asiática» de aproximadamente 1,5 dólar por barril de crudo). Incluso en Europa y en Norteamérica, donde existen unas densas redes energéticas, una buena cantidad de redes de suministro eléctrico regionales y nacionales y de oleoductos no están interconectados. Así, cuando se producen importantes interrupciones en el suministro de gas o de electricidad (como en la crisis eléctrica de California o en la «guerra del gas» entre Rusia y Ucrania) o se interrumpe el suministro de energía debido a un desastre natural (como en el caso del huracán Katrina) es difícil reemplazar rápidamente la capacidad de generación de energía eléctrica existente y/o traer provisiones adicionales de combustible. El problema se ve agravado por la existencia de «cuellos de botella», pasos marítimos estrechos y vulnerables, llamados «puertas energéticas mundiales», como es el caso de:

- Los canales de Panamá y de Suez.
- El estrecho de Ormuz y la entrada del golfo Pérsico.
- El estrecho de Malacca junto a Singapur.
- El estrecho de Gibraltar.

- El estrecho de Bab-el-Mandeb, que une el mar Rojo y el mar de Arabia.
- El estrecho del Bósforo, que conecta el mar Negro con el mar Mediterráneo.

Los «cuellos de botella» se usan a menudo como sinónimo de los atascos que se producen en las redes o en el transporte y en este contexto, adquieren una significación más general. La importancia de dichos «cuellos de botella» la ha subrayado particularmente el Dr. Cyril Widdershoven, que ha observado que «si se produce un problema en el cuello de botella, toda la cadena se puede ver perturbada, sin que haya capacidad suficiente en algún otro lugar para hacer frente a la obstrucción».<sup>2</sup> En este contexto, el desarrollo de nuevas redes energéticas es un importante prerequisite para la seguridad energética internacional y para la estabilidad de los mercados energéticos. Asimismo, estas nuevas redes son importantes para las naciones importadoras de energía como un instrumento de diversificación de los suministros de aquélla, que no deberían limitarse a un solo tipo de combustible o a unos pocos tipos dominantes de combustible (lo que también es otra forma de «cuello de botella»), rutas de tránsito o países proveedores.

De todos modos, la interconexión de las redes de distribución y estratégicas requiere unas inversiones financieras considerables, precisándose también la armonización de las legislaciones nacionales y la existencia de compromiso político y una visión común del desarrollo político estratégico. Además, los oleoductos de alta presión estratégicos normalmente tienen un plazo de recuperación más largo (de hasta catorce años), mientras que la sustitución del combustible y la energía renovable también requieren inversiones sustanciales en investigación y desarrollo.

Sin embargo, los proyectos de inversión multilateral en el ámbito de la infraestructura energética pueden abrir una oportunidad única de crear una dependencia mutua positiva entre los países productores, de tránsito y consumidores, ya que todos están interesados en el desarrollo de «unos sistemas de suministro de energía con una vulnerabilidad mínima a las disrupciones a corto y largo plazo» (Konoplyanik, 2006).

Por último, aunque no por ello menos importante, debemos tener en cuenta la importancia del gas natural en el «juego global de la energía». De hecho, las previsiones son que la demanda de este combustible se in-

cremente con mayor rapidez que las de cualquier otro tipo de combustible fósil, pasando «de 2,8 tcm [*trillion cubic meters*, billones de metros cúbicos] en 2004 a 3,6 tcm en 2015 y a 4,7 tcm en 2030. Globalmente, la demanda crece en un 2% de promedio anual» (AIE, 2006: 117). Es probable que más de la mitad de esta demanda provenga del sector generador de electricidad debido a las cada vez mayores inquietudes por la contaminación medioambiental, al bajo coste de operación y a la flexibilidad operativa del gas natural, especialmente cuando se usa en sistemas de generación eléctrica mediante turbinas de gas de ciclo combinado. Este sistema en particular constituye la forma de generación de electricidad con combustibles fósiles de más bajo coste y es la menos perjudicial para el medio ambiente; es un 40% más eficiente que las turbinas simplemente accionadas por gas. Por otra parte, el sistema puede usar diferentes tipos de gas y combustibles líquidos.

En cualquier caso, por su parte la UE depende básicamente del gas natural y, en consecuencia, está estratégicamente interesada en tener acceso a las vastas reservas de gas natural de la región del Caspio y Asia Central.

### La importancia estratégica de la región del Caspio y de Asia Central para la seguridad energética de la Unión Europea

La UE no es una excepción en este nuevo «gran juego de la energía»; de hecho, tiene un historial positivo a la hora de abordar retos energéticos y medioambientales a escala regional. Pese a ello, mantiene una actitud bastante vacilante a escala global y tiene todavía muchas dificultades para diseñar una política energética que sea capaz de combinar los intereses de todos sus miembros. Por otra parte, la dependencia de Europa respecto a la importación de combustibles fósiles suscita una serie de cuestiones económicas y políticas estratégicamente importantes. Y es que la UE tiene que implementar su política energética y exterior común en un entorno internacional que ha experimentado cambios radicales, tomarse la seguridad energética en serio, diversificar en la medida de lo posible sus suministros y el *mix* energético e introducir medidas de ahorro energético, aunque también establecer un diálogo político consistente con las zonas productoras de energía.

El debate sobre la política energética de la UE respecto a Asia Central se puede dividir esquemáticamente entre los siguientes aspectos que cabe considerar:

- Importancia básica del petróleo y especialmente del gas natural para la seguridad energética de Europa y un desarrollo sostenible.
- Valoración de la base de reservas de petróleo y gas natural en la cuenca del mar Caspio y en Asia Central, identificando los principales retos y oportunidades.
- Viabilidad de las principales rutas de exportación no rusas para los hidrocarburos de Asia Central.
- Debate sobre la política energética única de la UE.
- Posibles implicaciones políticas para la UE. ¿Constituye Rusia una amenaza para la seguridad energética de Europa?

La región del Caspio y Asia Central está muy bien situada y posee una cantidad considerable de recursos en forma de gas y petróleo. Dicha región contiene unos 15.000 millones de toneladas en reservas probadas de petróleo, con un potencial exportador (optimistamente) previsto de en torno a los 150 millones de toneladas anuales para el año

CUADRO 1

*Potencial de producción y exportación de crudo en la gran región del Caspio*

País	Producción de crudo en millones de toneladas por año (2006)	Producción de crudo en millones de toneladas por año (previsiones para 2010)	Exportaciones de crudo en millones de toneladas por año (2006)	Exportaciones de crudo en millones de toneladas por año (previsiones para 2010)
Azerbaiján	30	67	23,4	58
Kazajistán	32	92	25,3	78,2
Turkmenistán	9	12	6,6	8,9
Uzbekistán	10	12	2	6
Rusia*	0,5	13,8	0,3	13,8
Total	81,5	196,8	38	164,9

\* Se incluyen solamente el *oblast* de Astrakán, el Dagestán y el Cáucaso Norte.

FUENTE: Center for Energy Policy of the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences (Moscú).

2010. La mayor parte del petróleo del Asia Central es de la clase «Tengiz», bajo en azufre y mucho más atractiva para los consumidores europeos que el petróleo ruso del tipo «Urals». Si todos los proyectos de exportación se completan antes de 2015, la región se puede convertir en un serio competidor para el petróleo y el gas natural rusos en el mercado europeo.

Concretamente, la región posee un potencial enorme por lo que respecta al gas natural, con unas reservas estimadas de unos 8 tcm, que representan entre un 11 y un 12% de las reservas probadas de gas del mundo (dato que no incluye las reservas de gas rusas e iraníes). Las potencias regionales ya están exportando gas a Rusia, a otros países de la antigua Unión Soviética y a Europa: así, en 2006 Uzbekistán y Turkmenistán exportaron 60.000 bcm de gas natural cada uno, mientras que Kazajstán vendió 30 bcm (Khaitun, 2007).

Turkmenistán tiene unas reservas probadas de gas natural de al menos 3 tcm, a lo que se debe añadir un considerable potencial aún no descubierto. Kazajstán tiene unas reservas de hasta 30.000 millones de barriles de petróleo y entre 2,5 tcm y 3 tcm de gas natural, aunque su base de recursos conocida también está aumentando. Azerbaidzhán es ya un importante productor de petróleo y se puede convertir también en un exportador de gas de importancia. Según las previsiones de la AIE, la producción de gas iraní, que en 2003 era de 2 bcm, pasará a ser de 4 bcm en 2010, para luego subir hasta los 32 bcm en 2030. Por su parte, Irán posee las segundas mayores reservas de gas natural del mundo (después de Rusia), más de la mitad de las cuales se encuentran en el gigantesco yacimiento de South Pars. Se espera que la producción de gas iraní crezca hasta los 110 bcm en 2010 y hasta los 240 bcm en 2030. Irán podría ver cómo sus exportaciones de gas a Europa y Asia alcanzan los 57 bcm en 2030, mientras que el resto de la producción se destinaría a consumo interno.

Sin embargo, para poder desarrollar estos depósitos de gas del Caspio y la necesaria infraestructura para la exportación del mismo, se precisa un paquete de inversiones entre 25.000 y 30.000 millones de dólares en los próximos cinco años (Yergin, 2006).

El gas natural de Asia Central puede tener una importancia decisiva para la seguridad energética y la prosperidad económica de la UE. Anticipándose al problema, en diciembre de 2006 la UE firmó un acuerdo de cooperación sobre energía con varios países de Asia Central. Ya que,

a pesar del considerable progreso alcanzado en las tecnologías para el ahorro de energía y del desarrollo de fuentes alternativas de suministro de la misma, la UE seguirá dependiendo de las importaciones de gas y petróleo. Por ejemplo, la AIE calcula que el consumo de gas natural en la UE crecerá un 1,4% de media anual hasta 2030, alcanzando los 726 bcm, mientras que la Comisión Europea (Dirección General de Energía y Transportes) predice que el consumo de petróleo y gas alcanzará las 1.314 toneladas de petróleo en 2030 (equivalente al 65-67% del consumo total de energía de la UE, mientras que en 2005 la proporción fue del 64%). La Asociación Internacional de Productores de Gas y Petróleo también calcula que el petróleo y el gas natural seguirán siendo la fuente de energía dominante a escala mundial al menos hasta el año 2030. En su calidad de combustible fósil más eficiente y menos contaminante, el gas natural tiene una importancia básica para la industria y para las instalaciones generadoras de energía de la UE.

En estos momentos la UE tiene tres grandes proveedores externos de gas natural —Rusia, Noruega y Argelia—, y se está volviendo cada vez más dependiente de las importaciones del gas ruso, lo cual se considera una amenaza para el liberalizado mercado europeo de la energía. En consecuencia, Bruselas ansía utilizar la posición estratégica de Europa para acceder a las vastas reservas de gas natural de Oriente Medio, Asia Central y la cuenca del Caspio, aunque la falta de acuerdo sobre la cantidad de reservas de energía disponibles en Asia Central debilita la confianza en la estabilidad del suministro global de hidrocarburos procedentes de esa región.

La evaluación de los recursos es, por tanto, uno de los aspectos principales de la política energética de la UE respecto al Asia Central. De hecho, la evaluación de recursos a escala mundial es una cuestión a menudo muy confusa. Buen ejemplo de ello es la categorización de las reservas de petróleo, aunque la situación con respecto a los depósitos de gas natural no es mucho mejor. La norteamericana Society of Petroleum Engineers y la también norteamericana Securities and Exchange Commission (SEC) proporcionan una clasificación estándar de las reservas. La primera tiene en cuenta exclusivamente los datos de tipo geológico, mientras que el sistema de clasificación de la segunda se basa también en unos estrictos principios de contabilidad financiera. Las estimaciones de la SEC tienen fama de ser las más conservadoras del mundo: solamente las reservas probadas con una probabilidad de perforación co-

mercantil de más del 90% se tienen en cuenta y se introducen en los documentos financieros de las empresas. De todos modos, estas estimaciones no muestran la situación real de las reservas de petróleo y otros hidrocarburos, y existe la necesidad de una significativa modernización en la revelación de reservas, un hecho que puede ser positivo para varios países de Asia Central y especialmente para Turkmenistán. Daniel Yergin, del Cambridge Energy Research Associates, ha subrayado que las actuales normas de clasificación de la SEC «simplemente no se han adaptado a la globalización de la industria», mientras que «las diferencias existentes entre los regímenes fiscales de varios países hacen que sea más difícil, y no más fácil, comparar las reservas nacionales e internacionales» (Yergin, 2006).

Al mismo tiempo, la industria ha hecho un progreso tecnológico considerable, especialmente en la prospección y la producción de profundidad. Por ejemplo, Yergin destaca que los «líquidos no tradicionales» (como las arenas petrolíferas y el petróleo pesado) pueden llegar a «constituir casi el 45% de la capacidad de producción de petróleo que tendrá América del Norte en 2010». Los sistemas tradicionales no tienen en cuenta ni el gran desarrollo del mercado del gas natural licuado (GNL) ni el reciente progreso en las tecnologías geológicas y de la información. De este modo, «la escasez también se puede descartar como amenaza a la seguridad del suministro; la escasez es una forma de temor, no una realidad» (Lynch, 2004).

El evidente punto final respecto al agotamiento de las reservas de combustibles fósiles ha puesto de relieve la necesidad, anteriormente señalada, de auditar las principales fuentes de recursos energéticos en hidrocarburos. Pero el tema de las auditorías de las reservas de energía no se acaba con los combustibles fósiles. La evaluación de las reservas de combustibles fósiles depende de la existencia de un modelo dinámico que incorpore un elemento temporal, decisiones relativas a la inversión, presiones del mercado y avances tecnológicos.

En cierto modo, sin embargo, hay varios expertos que afirman que las estimaciones relativas a las reservas de gas natural y petróleo en la región del Caspio y de la «Gran Asia Central», están siendo demasiado optimistas, y que algunos países como Turkmenistán han concertado exportaciones que superan en buena medida sus capacidades de producción y exportación. Además, para poder comercializar estas reservas se precisa una infraestructura energética cara y comple-

ja, aparte de la voluntad política de respaldar unos planes de inversión estructural.

## Rutas alternativas a la «vía rusa» para los hidrocarburos de Asia Central

Las rutas que no pasan por Rusia son numerosas. China está ejerciendo presiones para el establecimiento de un «corredor energético oeste-este». Pakistán y diversas compañías privadas norteamericanas todavía están estudiando los planes para la construcción de oleoductos y gasoductos transafganos.<sup>3</sup> Irán también está interesado en dirigir el gas hacia su bien desarrollada infraestructura costera (varias terminales de GNL ya están en construcción en el Golfo), o más hacia el este, para consumidores de energía más «amistosos» con respecto a Teherán (India y Pakistán). En consecuencia, no podemos excluir la posibilidad de un escenario del tipo de «el ganador se lo lleva todo», en el que Rusia, Irán o Afganistán «ganarían» y todos los otros planes para la construcción de gasoductos y oleoductos serían abandonados o perderían su importancia estratégica.

En este marco, EEUU y la UE tienen planes similares para redirigir los flujos de gas y petróleo de Asia Central y llevarlos a los mercados occidentales. De hecho, la UE ya ha invertido más de 35.000 millones de dólares en la diversificación de su infraestructura gasística, invirtiendo en terminales de GNL y también en varios proyectos de oleoductos, principalmente en el Mediterráneo, como el gasoducto Transmed (Argelia-Italia), el oleoducto Magreb-Europa (Argelia-España) y el oleoducto Green Stream (Libia-Italia). Actualmente los planes de Bruselas son mucho más ambiciosos y se centran principalmente en el Cáucaso del Sur, en la región del Caspio y en Asia Central en general. Veamos, pues, qué está planeando hacer la UE:

- 1) *El gasoducto Transcaspio (Trans-Caspian Pipeline, TPC)*. La reciente (y escandalosa) crisis en la exportación de gas natural y los elevados precios internacionales de la energía han reactivado el apoyo internacional al proyecto de construcción de un sistema de gasoductos transcaspiano (con un coste de 2,4 mil millones de

dólares) para llevar el gas natural desde la terminal de Turkmenbashi en el Turkmenistán Occidental y a través del Caspio hasta Bakú, en Azerbaiján, y luego hasta Turquía, con una capacidad prevista de 35 bcm anuales. Turquía y Azerbaiján respaldan el proyecto y, efectivamente, Bakú confía en que el gasoducto acelerará el desarrollo del yacimiento de gas de Shah Deniz. De hecho, tanto Ankara como Bakú están ansiando convertirse en países de tránsito para el petróleo y el gas procedentes del Caspio y de Oriente Medio, confiando en mejorar de este modo su perfil estratégico y económico.

- 2) *El oleoducto Transcaspio (Trans-Caspian Pipeline, TPC)*. Sus 700 km pueden canalizar entre el 30 y el 35% de las exportaciones de Kazajstán, y se espera que su capacidad alcance la cifra de 38 millones de toneladas en 2016. La ruta propuesta unirá el gigantesco yacimiento petrolífero submarino de Kashagán (5,3 mil millones de toneladas de petróleo) al sistema de oleoductos Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC). La construcción de este oleoducto tiene el apoyo del poderoso consorcio internacional que está explotando el yacimiento de Kashagán (Agip, ExxonMobil, Royal Dutch Shell, Total, ConocoPhillips, la japonesa Inpex y la kazaja KazMunaiGaz), pero se oponen a ella Rusia e Irán, oficialmente por razones medioambientales (el mar Caspio tiene un ecosistema particularmente frágil que aún se podría ver más debilitado por un desarrollo incontrolado de los yacimientos petrolíferos). En el caso de Rusia, es también muy probable que uno de los motivos sea el deseo de mantener su cuasimonopolio sobre el tránsito del gas y el petróleo desde el Caspio Oriental. Rusia controla más del 80% de las exportaciones de petróleo del Kazajstán al tiempo que está negociando con Astana nuevos proyectos de oleoductos, como los del Caspio. El gobierno de Astana se muestra igualmente muy prudente con dichos proyectos, para no poner en peligro sus lazos económicos y políticos con Moscú. Por ejemplo, los dirigentes kazajos fueron muy explícitos con el presidente polaco Lech Kaczyński, durante la visita oficial que hizo a Kazajstán en marzo de 2007, al manifestarle que preferirían no tener que excluir a Rusia de la construcción de un sistema alternativo de oleoductos y gasoductos en la región del Caspio.

- 3) *El gasoducto Bakú-Tbilisi-Erzurum (BTE)*. Con una capacidad máxima de 20 bcm por año, está a punto de ser concluido para el transporte del gas natural desde el yacimiento de Shah Deniz, en Azerbaidzhán, hasta Turquía, a través de Georgia y evitando a Rusia. Hasta fechas muy recientes, este gasoducto no estaba funcionando a pleno rendimiento debido a problemas de producción en el yacimiento.
- 4) *El gasoducto Nabucco*. Con un coste de 4,4 miles de millones de euros y gestionado por el consorcio petrolífero y gasístico el OMV, está previsto que vaya desde la frontera turco-iraní, vía Erzurum, hasta Sofía, Budapest y Viena. El gasoducto, de 3.300 km de longitud, con una capacidad anual de 25-30 bcm, transportaría gas desde la región del Caspio y Asia Central hasta Europa. Está previsto que en este proyecto participen, además de la petrolífera austríaca OMV, la búlgara Bulgargaz, la turca Botas, la rumana TransGas y la húngara MOL. La entidad financiera que gestiona el proyecto es el ABN-AMRO Bank. Así, el OMV se comprometió a respaldar financieramente el proyecto Nabucco (35% de todos los gastos), y el ABN-AMRO Bank concedió créditos para financiar el 20% del coste del proyecto. Por último, pero no menos importante, el presidente ucraniano Viktor Yushenko ha manifestado el interés de su país por participar en el proyecto. De todos modos, sería excesivamente optimista esperar que el proyecto arranque antes de comienzos de 2010.

Las importantes ventajas de este proyecto de ámbito paneuropeo son, principalmente, su contribución a la seguridad del suministro de energía, su competitividad en los costes respecto a otros proyectos y el hecho de que proporciona acceso a unas enormes reservas de gas con diversidad en la oferta (entregas de gas natural disponible desde Azerbaidzhán, Kazajstán y Turkmenistán, y posiblemente desde Irán e Irak hacia 2030). Sin embargo, el proyecto Nabucco presenta también algunas desventajas derivadas de la inestabilidad política en la región, del alto riesgo que representa la inversión necesaria para construirlo y de posibles errores en la estimación de la producción de gas y de los costes necesarios en infraestructuras.

- 5) *El oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC)*. Con 1.776 km de longitud y un coste de 3,6 miles de millones de dólares, está en ple-

no funcionamiento desde el mes de mayo de 2006 para transportar petróleo azerí hasta la costa del Mediterráneo. Se espera que en enero de 2009 este oleoducto transporte más de un millón de barriles diarios de crudo y que aumente aún más su capacidad a partir de 2010. Se calcula que este oleoducto podrá transportar todas las exportaciones de petróleo azerí y una porción considerable del crudo kazajo.

En cualquier caso, tal y como ya se ha advertido, el desarrollo de otras rutas de exportación podría constituir un serio reto para los planes que se acaban de señalar. Países hambrientos de energía como China, India y Pakistán también están ejerciendo una fuerte presión en favor de una ampliación de la infraestructura gasística y petrolífera. Por ejemplo, la compañía petrolífera China National Petroleum Corporation (CNPC) apoya el proyecto de construcción de un gasoducto «Oeste-Este» que lleve el gas turkmeno, uzbeko y kazajo a las provincias occidentales de China. La compañía india Oil and Natural Gas Corporation (ONGC) está ejerciendo presiones para la construcción de un gasoducto Irán-Pakistán-India que lleve el gas iraní a Asia del Sur. Por otra parte, también numerosos inversores privados occidentales (entre los que se encuentra la compañía Unocal) consideran la ruta transafgana como una de las posibilidades para el transporte de gas turkmeno y uzbeko a los mercados de Asia del Sur.

Aunque de distinto tipo, aquí también es oportuno señalar otros importantes retos que pueden dificultar el desarrollo de oleogasoductos en dirección a Occidente. Principalmente son los siguientes:

- 1) *El estatus del mar Caspio*. Todavía no se ha alcanzado un pleno consenso respecto al estatus legal para el desarrollo de la plataforma del Caspio. Todos los países implicados, con la única excepción de Irán, están a favor de la división del mar en sectores nacionales correspondientes a la longitud de las costas de cada uno de los países, mientras que Teherán aboga por otorgar una participación igual de la superficie submarina a cada país. Así, la falta de claridad respecto al régimen legal provoca disputas fronterizas. Por ejemplo, Turkmenistán reivindica la propiedad de los yacimientos de Kyapaz y Chirag, que según Azerbaijón, se encuentran en el interior de sus fronteras. También ha habido

disputas entre Azerbaidzhán e Irán, así como entre Irán y Turkmenistán.

- 2) *Inversión incierta y régimen legal.* Por ejemplo, la Constitución iraní no reconoce la jurisdicción de los tribunales internacionales y, en caso de conflicto, da prioridad a la legislación nacional. Incluso países relativamente estables como Kazajstán no tienen unas condiciones legales firmes y predecibles. Por ejemplo, siguiendo la adquisición de la compañía petrolífera Petrokazakhstan, que cotiza en la Bolsa de Toronto, por parte de la CNPC china, el Parlamento kazajo (Majilis) enmendó inmediatamente la legislación nacional para limitar la transferibilidad de los activos gasísticos y petrolíferos. Tanto la legislación de Kazajstán como la de Turkmenistán permiten los acuerdos de participación en el producto, pese a que la reciente controversia fiscal en la que la se ha visto envuelta la compañía ENI respecto a los proyectos de Kashagán muestra la inestabilidad de este régimen impositivo en Kazajstán. Y la mayoría de los países de Asia Central y del sur del Cáucaso son signatarios del Tratado sobre la Carta de la Energía (TCE); sin embargo, el Protocolo de tránsito del TCE no está completamente en vigor, y parece poco probable que lo esté pronto, principalmente debido a la existencia de importantes desacuerdos entre la UE y la Federación Rusa sobre una serie de detalles específicos de este protocolo.
- 3) *Inestabilidad política regional.* Ni los países productores de energía ni las áreas de tránsito disfrutan de estabilidad interna a largo plazo. Mientras la situación de Irak sigue siendo crítica, también Irán se está convirtiendo rápidamente en un lugar conflictivo. El sur del Cáucaso y Turquía se ven amenazados por los conflictos étnicos, mientras que Turkmenistán y Uzbekistán son considerados por muchos observadores como dos regímenes corruptos y autoritarios. Además, no está nada claro cómo evolucionará el Turkmenistán posterior al *turkbenbashi* Saparmurad Niyazov. Incluso el relativamente estable Kazajstán tiene problemas de corrupción, déficits en su democracia y tensiones étnicas latentes. El terrorismo internacional es otro desafío añadido.

Por último, pero no menos importante, otro tema —el de las relaciones competitivas entre los intereses europeos y rusos— podría determinar el

desarrollo de la dirección que adoptará finalmente la «vía occidental» de oleoductos y gasoductos provenientes de Asia Central.

*¿Se ha convertido Asia Central en un campo de batalla donde compiten los intereses rusos y europeos? Implicaciones políticas para la Unión Europea*

Los responsables europeos en la toma de decisiones políticas tienen que ser conscientes de que la búsqueda de nuevas reservas de gas natural puede desencadenar un nuevo «gran juego» en la cuenca del Caspio y contrarrestar las ambiciones energéticas iraníes y aún más las rusas.

Para Moscú, el control gubernamental sobre la infraestructura de oleoductos y gasoductos para la exportación del petróleo y el gas natural, tanto en Rusia como en el extranjero, es uno de los pilares clave de su estrategia energética. Moscú considera la diversificación de sus propias rutas de exportación, evitando los países de tránsito, como una de sus principales prioridades estratégicas, al tiempo que ve el control estatal de la infraestructura energética (tanto en el país como en el extranjero) como un asunto de seguridad nacional. Comentando este tema, Valery Yazev, presidente del Comité de Energía del Parlamento ruso, la Duma, ha dicho: «El suministro de gas y de otros recursos naturales de importancia estratégica tiene que estar regulado tan estrictamente como el suministro de armas. Rosoboronexport [monopolio ruso responsable de la exportación de armamento] es un buen ejemplo de la eficiencia de este modelo». <sup>4</sup> Este comentario muestra la importancia estratégica que tiene el sector de la energía y las infraestructuras energéticas para el gobierno ruso.

Rusia comparte una serie de rasgos comunes con otros importantes exportadores de energía, y muy a menudo coincide con ellos en la forma de pensar las estrategias energéticas que cabe seguir. Además, la perspectiva de que Rusia entre como un miembro más en la Organización Mundial del Comercio (OMC), la liberalización parcial del gas y la electricidad a escala mundial, y los intentos de coordinación política entre la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y Rusia, y entre Rusia y otros importantes exportadores de gas, <sup>5</sup> influirán, hasta cierto punto, en las principales opciones estratégicas de la UE y de otros importantes consumidores de energía a escala global. Un buen ejemplo de ello es el memorándum de entendimiento y cooperación en actividades

de exploración y producción firmado entre Sonatrach, la empresa nacional argelina de gas y petróleo, y la gasística rusa Gazprom, una iniciativa que ha suscitado preocupación entre los importadores de gas europeos respecto a las implicaciones que esto puede tener en lo que respecta a la competencia y a los precios (AIE, 2006).

En este contexto, una cuestión relevante es la de si es posible crear una «OPEP del gas». Los investigadores del Baker Institute for Public Studies de la Universidad de Rice, en Texas, que han desarrollado el Baker Institute World Gas Trade Model, un modelo para la comercialización del gas mundial en el que una serie de escenarios posibilitan el examen del impacto que tienen sobre los mercados globales diversos factores económicos y no económicos (geopolíticos, sociales, etc.), han alcanzado una conclusión interesante. El modelo sugiere que «también Rusia entrará finalmente en el comercio de GNL tanto en el Atlántico como en el Pacífico [...] proporcionando vínculos adicionales entre los precios del gas en Norteamérica, Europa y Asia» (Baker Institute, 2005: 3). Según este estudio, Rusia puede suministrar más del 40% de la demanda total del gas europeo después de 2020. Sin embargo, a pesar del papel decisivo desempeñado por Rusia en el comercio internacional del gas, ni siquiera un «cártel del gas» dirigido por Rusia y puramente teórico sería capaz de asegurar un poder monopolístico en el mercado internacional del gas (Baker Institute, 2005: 3).

La accesibilidad, el coste de las reservas de gas y petróleo y la capacidad de repuesto determinan el «poder de cártel» del país. Pero el margen de maniobra de Moscú se ve gravemente afectado por su incapacidad para resistir a unos precios energéticos bajos o a una «guerra de precios» con Arabia Saudí (un productor de petróleo dominante que dispone de una capacidad de producción de repuesto entre 1,5 y 2 millones de barriles/día), pero también con Qatar —posiblemente el único país productor de gas que en un futuro cercano puede disponer de una capacidad de repuesto importante, y que en caso de necesidad podrá incrementar su producción de gas—. Por consiguiente, este país representa una especie de ducha de agua fría para los partidarios de una «OPEP del gas».

Volviendo a Asia Central, Moscú cree que la sinergia potencial entre Rusia y Turkmenistán y otros productores de gas de Asia Central podría contribuir a promover la expansión de su papel como proveedor de gas global. Las reservas de gas de Asia Central son básicas para la domi-

nación rusa del mercado del gas europeo porque los yacimientos de gas de la región tienen unos costes de producción más bajos y están más cerca de los mercados europeos que los yacimientos siberianos o del Extremo Oriente; también pueden ayudar a Rusia a evitar tener que invertir una cantidad considerable de dinero en los yacimientos de gas del norte, mucho más caros. Huelga decir que Moscú se opone fuertemente a la diversificación de la infraestructura para el suministro de gas de sus principales competidores potenciales en la cuenca del Caspio.

De este modo, Gazprom no solamente quiere tener las «manos libres» para sus exportaciones de gas, sino que también se está convirtiendo en el comprador casi exclusivo del gas de Asia Central. Éste es un claro indicio de que el objetivo a largo plazo del Kremlin es obtener el control sobre los prometedores recursos de gas y petróleo de Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán. De hecho, la estrategia energética rusa se plantea abiertamente la integración de los recursos en hidrocarburos de Asia Central en el equilibrio energético de Rusia como uno de sus principales objetivos. Esto le puede ahorrar a Moscú la necesidad de invertir una considerable cantidad de dinero en nuevos yacimientos de gas y la de tener que eliminar a competidores innecesarios. Además, esta tendencia explica la renuencia de Moscú a ratificar el Protocolo de tránsito del TCE en su forma actual, ya que dicha disposición permite el acceso de terceras partes a la infraestructura de gasoductos y oleoductos rusos.

A menudo el Kremlin considera las rutas de exportación alternativas como una amenaza a sus posiciones geoestratégicas en el espacio de la antigua Unión Soviética. Un buen ejemplo de ello lo tenemos en el punto de vista expresado por algunos medios de comunicación rusos: un respetado periódico económico afirmaba que «[el gasoducto BTC] modifica considerablemente el estatus de los países de la región y consolida una nueva alianza prooccidental».<sup>6</sup> Obviamente, esta política energética no tiene la comprensión y el respaldo de la UE y de EEUU, lugares donde la seguridad del suministro de energía es ampliamente considerada como dependiente de una serie de directrices insoslayables y de la existencia de gasoductos y oleoductos de propiedad privada.

A falta de otras opciones viables, muchos países continúan ligados a la infraestructura rusa del gas. El «gran juego del gas» en Asia Central encaja perfectamente en el paradigma de la globalización «débil-fuerte». No tiene nada de sorprendente que la forma en que el Kremlin enfoca la gestión de sus propias reservas de gas y las de Asia

Central no tenga el respaldo ni de Bruselas ni de Washington. Sin embargo, el «juego de Asia Central» de Gazprom es una especie de apuesta permanente: un posible cambio de régimen en Turkmenistán y nuevas rutas de gasoductos podrían hacer modificar mucho los planes del gigante gasístico ruso. Gazprom compró 19 bcm de gas natural en 2005, 25,8 bcm en 2006, y puede llegar a comprar más de 50 bcm por año. En total, más de 1 tcm de los 8 tcm de reservas de gas de la región ya han sido vendidas a la empresa rusa Gazprom mediante contratos a largo plazo firmados en 2002 y 2003 (AIE, 2004: 160). De todos modos, las relaciones entre Moscú y Ashgabad estaban, y siguen estando, muy lejos de ser cordiales. En el año 2007, Gazprom pagó 100 dólares por 1.000 metros cúbicos en remesas de gas turkmeno, mientras que en 2006 los pagaba a 65 dólares, siempre por debajo del precio medio en la UE.

En resumen, los principales propósitos de Rusia respecto a los temas energéticos en Asia Central podrían considerarse los siguientes:

- Usar la energía y la infraestructura para su transporte como palanca política y económica.
- Prevenir la competencia descoordinada de los hidrocarburos de Asia Central y Rusia en el mercado internacional de la energía (y especialmente en Europa).
- Respalda la presencia económica (y política) rusa en la región, especialmente en el sector energético.
- Llevar el gas de Asia Central a Rusia para evitar posibles déficits de gas y postergar el desarrollo de los caros yacimientos de gas del Ártico.

Por otro lado, los principales propósitos de la UE respecto a los temas energéticos en Asia Central serían los siguientes:

- Proporcionar un suministro ininterrumpido a los consumidores privados e industriales.
- Obtener unos precios competitivos en comparación con otras fuentes de energía.
- Diversificar los suministros de energía.
- Reducir la dependencia energética y la volatilidad de los precios.

En este contexto, la UE debería de ser consciente de que una política energética excesivamente «agresiva» y «expansionista» podría promover los lazos entre la OPEP y Rusia u otros países productores de la antigua Unión Soviética y favorecer una «política de cártel».<sup>7</sup>

Es bastante obvio que los principales países productores de gas plantearon la cuestión de coordinar sus planes y su política de exportación tras experimentar fuertes presiones por parte de los estados importadores de gas. De hecho, la mayoría de los productores de gas natural se sintieron amedrentados por la existencia de una serie de requerimientos (que ya son obligatorios o que están a punto de serlo en el interior de la UE) y por la liberalización del mercado europeo del gas natural. La producción y el transporte del gas requieren una inversión y una planificación estratégicas a largo plazo que se explican por las divergencias fundamentales existentes entre los proyectos de modernización «occidentales» y «no occidentales», y los modelos de gestión de las «riquezas minerales». En estas circunstancias (y debido al temor a perder su cuota de mercado), los productores tienden a ser más cuidadosos en el desarrollo de nuevos yacimientos y a estar más inclinados a cooperar con sus iguales. La postura rusa respecto al superyacimiento gasístico Shtokman puede ser un buen ejemplo: Gazprom fue durante largo tiempo reacia a poner en marcha el proyecto debido a la incertidumbre de sus perspectivas de comercialización en Europa. Por consiguiente, la UE (así como otros importantes actores regionales) no se deberían distanciar de Rusia y tendrían que iniciar consultas energéticas de alto nivel con Moscú, centradas fundamentalmente en los marcos reguladores y en desvincular el sector energético regional de la perspectiva securitaria. En este sentido, la exploración de los recursos energéticos de Asia Central presenta una buena oportunidad de establecer un diálogo energético regional productivo UE-Rusia y de extenderlo, posteriormente, a otras áreas «funcionales» (comercio, no proliferación, contraterrorismo, lucha contra el tráfico de drogas, etc.).

En referencia más específica a los proyectos energéticos conjuntos en Asia Central, tanto Bruselas como Moscú tienen que tomarse en serio la infraestructura, la exploración y la producción, y dar su apoyo institucional, político y financiero a los principales proyectos de inversión regional.

## Consideraciones finales

Claramente, el caso de Asia Central (con una interesante tendencia regional, ya que las potencias regionales —especialmente Kazajstán— siguen el ejemplo de Rusia y empiezan a implementar políticas de «nacionalismo energético»), así como la competencia entre los principales actores globales (UE, EEUU, China y Rusia) por el petróleo y el gas del Caspio, muestran que existe una línea divisoria crucial entre exportadores e importadores de energía respecto a una serie de cuestiones importantes como la seguridad energética global, la propiedad de los recursos y el acceso a la infraestructura y a las unidades de producción/procesamiento. Mientras que los estados «energéticamente ricos» están ansiosos por hacerse con el control de la «cadena de valor» de la producción-transporte-distribución de energía, y muy a menudo consideran la energía como un «bien público», los importadores de energía optan por impulsar un marco regulador liberal que siga las orientaciones de la OMC. En este marco, ¿es posible reconstruir la confianza en la seguridad energética global y proponer un «marco energético» legal que sea mutuamente beneficioso para ambas partes?

## Notas

1. El autor desea manifestar que los comentarios vertidos en este capítulo los expresa desde una perspectiva puramente personal y que no reflejan necesariamente las opiniones de la organización para la que trabaja. Además también desea dar las gracias a la Fundación Inbev-Baillet Latour (Bélgica) por su apoyo (2005-2006) en las actividades relacionadas con su trabajo sobre la política energética de Rusia. Este artículo se basa parcialmente en materiales recogidos durante la estancia del autor en la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), como becario de la cátedra Inbev-Baillet Latour.

2. Citado por Michael T. Burr (2005:30).

3. Para más detalles, véase Olcott (2004).

4. *Kommersant Daily*, 7 de noviembre de 2005; 20 de diciembre de 2005.

5. «Rusia y Argelia se embarcan en la expansión del gas», *Kommersant Daily*, 22 de enero de 2007.

6. *Kommersant Daily*, Moscú, 14 de julio de 2006.

7. Además, no está nada claro que esta «estrategia de diversificación»

pueda incrementar radicalmente la seguridad energética de la UE, del mismo modo que es muy improbable que el gas de Asia Central llegue a ser mucho más atractivo comercialmente que las importaciones de gas rusas y argelinas. Además, estas importaciones de gas servirían para cubrir el incremento del consumo europeo, pero no para reducir la dependencia de la UE del gas ruso.

## Bibliografía

- AIE (2004), *World Energy Outlook 2004*, Agencia Internacional de la Energía, París.
- (2006), *World Energy Outlook 2006*, Agencia Internacional de la Energía, París.
- Baker Institute (2005), «The Geopolitics of Natural Gas», *Baker Institute Study*, n° 29, marzo, p. 3.
- Bochkarev, D. y G. Austin (2007), «Energy Sovereignty and Security: Restoring Confidence in a Cooperative International System», *EWI Policy Paper*, East-West Institute, Bruselas.
- Burr, M. T. (2005), «The Geopolitical Risks of LNG», *Public Utilities Fortnightly*, marzo, p. 30.
- Kalicki, J. H. y D. L. Goldwyn, eds. (2005), *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*, Woodrow Wilson Center Press-Johns Hopkins University Press, Washington-Baltimore.
- Khaitun, A. (2007), «Neftegazovie perspektivy I ogranicheniya», *Nezavisimaya gazeta*, 13 de marzo.
- Konoplyanik, A. (2006), «Energy Charter: the Key to International Energy Security», *Petroleum Economist*, febrero, pp. 19-20.
- Lynch, M. (2004), «Oil supply Security 2004: Does the Song Remain the Same?», International Research Center for Energy and Economic Development (ICEED), Boulder.
- Olcott, M. B. (2004), «International Gas Trade in Central Asia: Turkmenistan, Iran, Russia and Afghanistan», *Geopolitics of Gas Working paper series*, n° 28, Baker Institute/Rice University, <[http://iis-db.stanford.edu/pubs/20605/Turkmenistan\\_final.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/20605/Turkmenistan_final.pdf)>.
- Yergin, D. (2006), «How Much Oil is Really Down There?», *The Wall Street Journal*, 27 de abril.



---

## 6. Energía y seguridad en Asia Central: la posición de Rusia

*Vladimir Voloshin*

### Introducción

Tras la desintegración de la Unión Soviética, en Asia Central se configura una nueva gran región de productores y exportadores autónomos de gas y petróleo, cuya influencia resulta determinante en la actualidad para la formación de un sistema mundial de suministro energético. La región de Asia Central incluye Kazajstán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tadjikistán. Estos países se han constituido como estados independientes y deciden por sí mismos sobre las cuestiones referentes a su desarrollo. Además, el proceso de su orientación económica y política no ha concluido todavía. Se encuentran en un estadio de elección de líneas de atracción hacia los centros y potencias regionales más importantes. El factor energético, es decir, la posibilidad de cooperación con otros países y potencias en materia de energía, tiene un papel fundamental en este proceso.

La situación geopolítica de los países de la región tiene unas características reconocidas y sus reservas de gas y petróleo son tan grandes que atraen el interés de los principales competidores mundiales en el mercado de este combustible. Sobre todo Estados Unidos, la UE, Rusia y China son quienes luchan por la influencia en la región; pero también Irán, Turquía y la India, que se desarrolla rápidamente y cuya economía demanda cada vez más recursos energéticos, muestran gran interés por la zona. La rivalidad en materia energética se concentra en el control de los hidrocarburos y de los oleoductos y gasoductos, clave para el desarrollo de los acontecimientos políticos y económicos en la zona y más allá de sus límites.

Estados Unidos trata de controlar a todos los estados con grandes reservas de combustible del mundo. En un futuro, el suministro de fuentes de energía de Asia Central a EEUU podría compensar una posible disminución de la importación desde los a menudo inestables países del golfo Pérsico.

Para garantizar la seguridad energética, la UE intenta diversificar la importación de gas y petróleo y no incrementar su dependencia de Rusia. Con este objetivo, considera nuevas posibles rutas de suministro desde la región hacia los mercados mundiales que eviten Rusia.

A ésta gran exportadora de combustible la cooperación con los países de Asia Central le permitirá aumentar la importación de petróleo y gas desde los mismos, para garantizar así sus necesidades interiores y cumplir con sus compromisos internacionales de suministro de gas y petróleo. Además, le ofrecerá la posibilidad de acelerar el proceso de creación de nuevas rutas de distribución de gas y petróleo en dirección a los mercados de China y el sur asiático.

La próxima década, China será el principal núcleo de crecimiento del consumo de gas y petróleo y, debido a las limitadas posibilidades de extraer estas fuentes de energía por sí misma, este país muestra gran interés ante la idea de importarlo de Asia Central.

La UE y EEUU son las principales fuerzas que interfieren en las intenciones de Rusia de dominar en la región. Sus esfuerzos se dirigen, sobre todo, a reducir al máximo la influencia rusa sobre los países de la zona y asegurar el paso de rutas de transporte de gas y petróleo desde los mismos hasta Europa, evitando Rusia. Al mismo tiempo, EEUU compite con la UE por el control de estas rutas. Para los primeros, éste es un potente elemento de presión sobre los países europeos.

La UE está interesada en el suministro de combustible desde Asia Central por la ruta más corta y barata; es decir, a través de Rusia. Pero, para garantizar el suministro, insiste en que esta última ratifique el Tratado sobre la Carta de la Energía (TCE). Sin embargo, Rusia no está dispuesta a aprobarlo en los términos actuales.

Como se sabe, Rusia firmó el TCE en diciembre de 1994, pero hasta ahora no lo ha ratificado. Los contrarios a la ratificación consideran que encubre un enfoque discriminatorio para Rusia. Hay que recordar que ésta firmó el TCE en un momento de precios del combustible relativamente bajos y de agudo déficit nacional de inversiones para el desarrollo energético. Hoy la situación ha cambiado y requiere un replanteamiento de la

cooperación. Por otra parte, el TCE no hace referencia a la distribución de tecnología nuclear, ni al transporte marítimo del petróleo y sus derivados.

La mayoría de las cuestiones que necesitan un reajuste tienen que ver con el tránsito de recursos energéticos (en el artículo 7 del TCE y el proyecto de Protocolo de tránsito). Dos de las principales divergencias entre Rusia y la UE respecto al Protocolo de tránsito son el «derecho de preferencia» (en el artículo 8 de dicho Protocolo) y la «enmienda de integración» (artículo 20).

El llamado «derecho de preferencia» consiste en que, si el contrato de suministro es a largo plazo y el contrato de tránsito a corto, el suministrador histórico debe tener derecho a aceptar o rechazar las nuevas condiciones propuestas por el propietario de los sistemas de tránsito. La Comisión Europea cree que al aplicar este principio se vulnera la ley antimonopolio de la UE. Según esta, el «derecho de preferencia» entra en contradicción con la liberalización del sector del gas que tiene lugar actualmente dentro de sus fronteras, y favorece la discriminación en el acceso a los sistemas de transporte de energía.

Rusia defiende que sus relaciones con la UE se establecieron de acuerdo con este principio. Si éste no se cumpliera, en un futuro y como consecuencia de la negativa de prolongación del contrato de tránsito, la compañía de gas rusa, Gazprom, podría perder el acceso a las infraestructuras de transporte de gas para el transporte del gas ruso a través, por ejemplo, del territorio de Ucrania. El TCE establece igualdad de condiciones en el acceso a las infraestructuras de tránsito, tanto para los antiguos suministradores como para los nuevos, y esto podría conllevar a los exportadores rusos la pérdida de parte de estas infraestructuras. En caso de conflicto entre la garantía del suministro y las leyes de libre mercado, es necesario dar prioridad a la garantía del suministro.

La «enmienda de integración» consiste en que, en referencia al tránsito, el territorio de los países de la UE se considera único, es decir, el concepto de «tránsito» de suministros, por ejemplo de Rusia a Francia, termina en la frontera exterior de la UE.

Algunos expertos rusos consideran que la «enmienda de integración» de la UE pretende discriminar a los suministradores de gas rusos. Según ésta, el transporte de gas ruso por el territorio de la UE será regulado por la legislación europea, en cuya elaboración Rusia no participa. Todas las cuestiones referentes al tránsito de gas hacia la UE a través de Rusia se deben resolver en el Protocolo de tránsito. Mientras tanto, el

transporte de gas ruso a cualquier país de la UE a través del territorio de uno o de varios países miembros deberá regirse únicamente por la legislación interior de la UE.

La elaboración de un mecanismo de financiación a largo plazo para la industria rusa del gas es una cuestión clave que tiene que ver con la política de regulación a largo plazo del mercado de gas natural en la UE. La destrucción del sistema de contratos a largo plazo, que posibilitan la financiación de proyectos de extracción y transporte de gas, acarreará dificultades económicas a Gazprom. El motivo es la liberalización del mercado del gas, que supone un gradual rechazo de los contratos a largo plazo y una transición a los de corto y al mercado de libre competencia, en el cual se comercia con mercancías reales y donde el suministro es inmediato.

En el TCE no hay un mecanismo efectivo de aplicación, algo que evidenció el reciente conflicto entre Rusia y Ucrania. El TCE no contempla la coordinación entre el suministro de gas a un país y el tránsito a través de él a otros países. Así, Ucrania exigía condiciones de rebaja en el suministro de gas, amenazando con detener el tránsito y con la compra no autorizada de gas.

Cabe destacar que de Ucrania depende, en gran manera, el rumbo de la cooperación internacional en materia energética. Esto se debe a dos causas fundamentales: en primer lugar, a que Ucrania es el principal consumidor de gas turkmeno y de petróleo y gas ruso, y, en segundo lugar, a que Ucrania es el principal país de tránsito. A través de ella circula gas y petróleo ruso en grandes cantidades hacia Europa. Los intereses ucranianos radican en reducir su dependencia energética de Rusia y reforzar su papel como país de tránsito de fuentes de energía desde los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Así, Ucrania está muy interesada en el futuro suministro de gas de Turkmenistán, que circula a través de Rusia, y hace lo posible por frenar la influencia rusa en el territorio de la antigua Unión Soviética. A su vez Rusia, a través de la cooperación energética con los países de Asia Central, trata de reforzar su posición en el espacio postsoviético y en la escena internacional.

Una de las principales particularidades del sector del gas y el petróleo de los estados de Asia Central es el monopolismo o falta de competencia real. En él dominan las compañías estatales y hay multitud de limitaciones para el capital particular y extranjero, además de una escasa transparencia en información sobre la materia y elevados riesgos econó-

micos y políticos para los inversores. Por otra parte, la rivalidad entre las élites locales tiene gran influencia sobre el desarrollo del complejo del gas y el petróleo: la pugna que mantienen por el control de este sector económico del país dificulta la toma de decisiones. Una parte de la élite política se inclina por una relación más estrecha con EEUU y la UE, mientras que la otra apuesta por asociarse con los países de Asia, China y Rusia. La competencia entre los clanes económicos y de poder conduce a la falta de una línea de acción común en la consecución de los objetivos nacionales. Las compañías de gas y petróleo estatales son más independientes, mientras que el negocio privado está controlado por el poder. La estrategia energética exterior de los países de Asia Central se centra principalmente en proyectos de exportación de gas y petróleo.

## Seguridad energética

Según la definición del Consejo Mundial de la Energía (CME), la seguridad energética de un país es «la condición de protección de los ciudadanos, de la sociedad, de la economía y del Estado contra la amenaza que supone la falta de combustible y de energía» (MGF «Znaniye», 2000: 304). La misma definición se da en la estrategia económica de la Federación Rusa hasta el año 2020.

Esta definición es válida para los países importadores de energía, que no disponen de suficientes reservas de gas y petróleo. Sin embargo, sería necesario revisarla para los países de Asia Central, Rusia y otros países exportadores de energía. Para éstos, las amenazas, en materia de seguridad energética, vienen marcadas tanto por factores externos, como por el propio Estado y el funcionamiento del sector energético del país (Mitrova, 2006). En su caso, la seguridad energética significa la posibilidad de satisfacer sus necesidades con una cantidad suficiente de energía, y también de garantizar la exportación de recursos energéticos a precio y calidad adecuados a sus contratos.

En la literatura actual sobre economía y política, a menudo la seguridad energética global se define como un estado de la comunidad mundial que permite, en caso de amenaza institucional, económica, político-social, de origen natural o provocado, mantener un funcionamiento efectivo del sistema energético mundial. Además, se prevé una repara-

ción de los efectos de los factores de desestabilización (Aslanian y Molodtsov, 2006). La siguiente definición de seguridad energética global esta muy extendida: abastecimiento suficiente y asegurado a la economía mundial de diversos tipos de energía a precios que reflejen los principios económicos fundamentales y con el mínimo perjuicio para el medio ambiente (Mitrova, 2006).

Bajo nuestro punto de vista, a esta definición habría que añadir el factor de riesgo y el equilibrio de intereses. Una distribución justa de los riesgos y la consecución del equilibrio de intereses entre países productores, de tránsito y consumidores de recursos energéticos, son condiciones fundamentales para la garantía de la seguridad energética mundial.

Los países de Asia Central están interesados en conseguir activos energéticos industriales y también en tener acceso a las redes de consumidores. A su vez, los países importadores de energía están interesados en la explotación de los yacimientos de la región para garantizarse el suministro de gas y petróleo. Esto puede llegar a ser un factor importante de aumento de la estabilidad del abastecimiento energético mundial. De momento, en el panorama energético mundial hay un desequilibrio en la distribución de los riesgos de inversión. Que todos los riesgos recaigan sobre el suministrador, impide la seguridad del suministro. Por el contrario, una mutua participación en los activos de las compañías energéticas significa una mutua participación en la distribución de los riesgos, que hay que repartir entre diversos tipos de negocio energético, y también, entre el negocio y el sector público.<sup>1</sup> Todo ello es una condición fundamental para estimular y crear mecanismos económicos de explotación de nuevos yacimientos y de desarrollo del transporte de hidrocarburos. Así, como respuesta al acceso de firmas extranjeras a los yacimientos, oleoductos y gasoductos de los países exportadores de recursos energéticos, es necesaria la apertura de los sistemas de transporte y la comercialización de estos recursos en Europa y EEUU.

Con el proceso de globalización, la estructura de la energética mundial se hace más compleja. No solo los estados, sino las compañías transnacionales, las organizaciones internacionales, las asociaciones regionales integradas y sus órganos supranacionales determinan las tendencias en el desarrollo de la escena energética mundial. Cada uno de ellos tiene sus propios intereses, que no siempre coinciden con los intereses nacionales y que no siempre persiguen la formación de un sistema

seguro de abastecimiento energético, con lo que aumentan las amenazas para un abastecimiento energético seguro y estable.

Bajo nuestro punto de vista, en estas condiciones existen dos formas de neutralizarlas. Es necesario, en primer lugar, liberalizar el sector energético de la economía; es decir, desarrollar los mecanismos de competencia en los mercados energéticos. Y en segundo lugar, buscar soluciones conjuntas y coordinar las acciones a escala regional y mundial.

La necesidad de planificar estas acciones a largo plazo se debe, principalmente, a que el desarrollo del sector energético, y en especial del sector económico mundial del gas y el petróleo, es un proceso que necesita gran capital y que se mueve por inercia. Son precisas decisiones anticipadas para determinar con la suficiente perspectiva los parámetros clave del sistema mundial de abastecimiento energético. Es necesario conocer los volúmenes estimados de extracción y consumo de combustible, las posibles rutas de transporte por oleoductos o gasoductos, etc.

En 1973, para coordinar el mercado mundial del petróleo y evitar así las crisis energéticas, se creó la Agencia Internacional de la Energía (AIE). Un papel importante en la formación de un sistema de seguridad energética lo desempeñan los «diálogos energéticos», tales como los mantenidos por Rusia y la UE, Rusia y EEUU, o en el seno de las organizaciones mundiales y regionales, que garantizan apoyo político y financiero a los proyectos de interés mutuo. También contribuyen a la solución del problema de la seguridad energética diversos foros, conferencias y mesas redondas en diferentes formatos, privado o estatal, regional o mundial. El Tratado de la Carta de la Energía, adecuadamente revisado, se puede convertir en un importante instrumento de cooperación mundial.

A medida que el sistema mundial de abastecimiento energético se desarrolla y hace más complejo, y que aumenta la interdependencia entre los elementos que lo configuran, se reduce la posibilidad de los países de llevar a cabo una política energética interior y exterior independiente. De este modo, los estados pueden ver mermada su soberanía. Este fenómeno plantea otra tarea importante: establecer los límites razonables en la delegación de la soberanía nacional en materia energética respecto a las instituciones internacionales.

La liberalización supone la apertura de los mercados energéticos a la competencia, es decir, la neutralización de la posición de monopolio de los propietarios de las redes y precios libres. Para ello es necesario ga-

rantizar dos principios básicos: la libertad de los consumidores en la elección de sus suministradores de recursos energéticos y el acceso de terceros a las redes. De esta manera aumenta la garantía de los suministros de energía, y se reducen los precios para el consumidor final gracias a la competencia entre suministradores.

La liberalización amplía la posibilidad de diversificar las fuentes de abastecimiento de energía. Así se obtienen mayores garantías de suministro de combustible de gas y petróleo para el consumidor y se reducen los riesgos económicos y políticos en el proceso de abastecimiento energético. Los países desarrollados industrialmente, principales consumidores de combustible de hidrocarburos, intentan no depender de un único país o región para los suministros de gas y petróleo. A su vez, los suministradores de energía tratan de ampliar el número de países consumidores de su producción.

A la UE le preocupa su gran dependencia del suministro energético ruso. Sin embargo, el deseo de Rusia de aumentar el mercado de ventas para sus fuentes de energía encuentra una fuerte oposición. Este hecho pone de manifiesto que hoy, en el proceso de formación de un sistema internacional de seguridad energética, prima la voz del consumidor de recursos energéticos, que trata de diversificar los suministros, mientras que la aspiración a esta misma diversificación, por parte de los suministradores de recursos energéticos, difícilmente se acepta. Por eso el tratamiento universal de la diversificación como concepto, aceptada por igual por todos los participantes del mercado energético sin excepción, y no sólo por los consumidores de energía, adquiere una importancia capital.<sup>2</sup> Para construir un sistema estable y seguro de abastecimiento energético es necesario hacerlo sobre la base del equilibrio entre la oferta y la demanda.

La situación geográfica de Rusia y su potencial energético permiten a este país desarrollar con éxito la cooperación, tanto con sus socios tradicionales en Occidente, como con EEUU, con los países de Asia Central y con los de la región del océano Pacífico, que se desarrollan rápidamente, ya que Rusia puede suministrar combustible de gas y petróleo no únicamente al mercado europeo, sino también al asiático y al americano.

## Reserva de recursos y potencial de exportación

Después de la desintegración de la URSS, en Asia Central se configuró una nueva gran región de productores y exportadores autónomos de gas y petróleo, cuya influencia hoy resulta decisiva para la producción y los mercados mundiales de combustible. En los países de la región, especialmente en Kazajstán y en menor grado en Uzbekistán y Turkmenistán, encontramos grandes reservas de gas y petróleo. Turkmenistán aventaja a Kazajstán y Uzbekistán en reservas de gas. Kirguiztán y Tadjikistán tienen un gran potencial de energía hidráulica, aunque sus reservas de gas y petróleo son escasas.

CUADRO 1  
*Reserva de recursos energéticos en los países de Asia Central (1 de enero de 2005)*

	Kazajstán	Kirguiztán	Tadjikistán	Turkmenistán	Uzbekistán	Total
Carbón, mil mill. t.	34,1	1,34	0,67	—	2	38,11
Petróleo, mill.t.	2.760	11,5	5,4	75	350	3.201,9
Gas, mil mill. m <sup>3</sup>	1.841	6,54	9,2	2.860	2.000	6.716,74
Uranio, mil t.	601	—	—	—	83,7	684,7
Potencial hidráulico, mil mill. kWh/año	27	52	317	2	15	413

FUENTE: «Fondos energéticos en Asia Central», *Mirovaya Energetica*, n° 4, abril de 2005, Centro de Política Energética, Moscú.

En un futuro, cabe esperar un aumento de las reservas de combustible en la región, especialmente en Kazajstán y Turkmenistán, ya que ésta no ha sido suficientemente estudiada por falta de medios para la realización de prospecciones geológicas. Sin embargo, la industria petrolera tiene ya un papel fundamental en la economía del Kazajstán, el principal productor de petróleo y derivados de Asia Central (cerca del 80% del volumen total de las extracciones de petróleo de la región), así como en Uzbekistán y Turk-

menistán, aunque en menor grado. Tadzhiistán y Kirguiztán dependen mucho de los suministros de petróleo y sus derivados. En cambio, Kazajstán, Uzbekistán y Turkmenistán son países productores, lo cual les permite no sólo satisfacer totalmente su demanda interior a cuenta de sus propios yacimientos, sino también exportar combustible líquido.

En el año 2005, la extracción de petróleo en los países de la región alcanzó los 80 millones de toneladas, mientras que el consumo constituyó unos 20 millones de toneladas. Incluso estimando a la baja las posibilidades de producción, las extracciones superan en mucho, casi cuadruplican, el consumo. Además, éste aumenta muy lentamente en la zona, especialmente en Turkmenistán, Kirguiztán y Tadzhiistán. Así pues, los países de Asia Central no sólo se pueden abastecer por completo a sí mismos, sino también mantenerse como grandes exportadores de combustible líquido en el mercado mundial.

Por otro lado, la industria del gas es de capital importancia para la economía de Turkmenistán. Hay que atribuir a este país más del 40% del gas que se obtiene en la región. En 2005, en esta región se extrajeron cerca de 140.000 millones de metros cúbicos de gas. Entre los países de Asia Central, Turkmenistán es uno de los principales exportadores de «combustible azul». La importancia de la industria del gas para la economía de Kazajstán es menor, pero también considerable. Según los pronósticos, el volumen de exportación en Uzbekistán, Kazajstán y especialmente en Turkmenistán aumentará en el futuro.

La obtención de gas y petróleo en Asia Central y su exportación dependen en gran medida del desarrollo de las infraestructuras de transporte, que se crearon aún en época soviética y que ahora limitan sus posibilidades; están muy deterioradas y necesitan ser modernizadas. Desde el punto de vista territorial, la situación geográfica de los países de la región es equidistante respecto a los mercados de gas y petróleo europeo, surasiático y chino. En este sentido, los gastos de transporte de fuentes de energía a los principales mercados mundiales de estos combustibles serían aproximadamente los mismos.

En el futuro, Asia Central se puede convertir en un nuevo jugador clave en los mercados mundiales de gas y petróleo. Como consecuencia, la competencia entre países tendrá un papel más importante y esto permitirá reducir el componente energético en el precio de producción. Asimismo surgirá la posibilidad de diversificar las fuentes de abastecimiento de energía y, gracias a ello, se podrá abastecer a los consumido-

res de combustible con más garantías y aumentar el nivel de seguridad energética, tal y como ya se ha dicho. Así, hoy en día todos los participantes de los mercados mundiales de gas y petróleo están inmersos en la diversificación.

La escasez de inversiones privadas, imprescindibles para prospecciones, extracciones y transporte de combustible, así como la falta de innovación técnica y tecnológica, de *know-how* o de experiencia organizativa, frenan el desarrollo del sector del gas y el petróleo en la región. Las compañías extranjeras, a pesar de su gran interés por la región, no parecen tener prisa en aportar sus recursos. Bajo nuestro punto de vista, éstos son los principales factores que obstaculizan las inversiones en la región de Asia Central:

- la incertidumbre sobre el futuro de las extracciones de combustible;
- la falta de un ambiente económico propicio;
- la opacidad en la elección de socios estratégicos.

Los pronósticos de desarrollo del complejo del gas y el petróleo en la región pueden resultar demasiado ambiciosos en relación con las limitaciones de financiación, tecnológicas y de infraestructuras existentes en los países productores. La estimación de las reservas de gas y de petróleo documentadas requiere un estudio complementario, mientras que el elevado ritmo de crecimiento de las extracciones y la exportación puede despertar algunas dudas.

Para esclarecer la situación, convendría llevar a cabo una auditoría externa de las infraestructuras de extracción y transporte de gas y petróleo. Un régimen político estable, una política fiscal propicia y una gran apertura y liberalización del sector del gas y el petróleo en los países de la región permitirían atraer a los inversores, así como la introducción de reformas de modernización con la ayuda de los países occidentales más experimentados y la implantación de mecanismos modernos de financiación económica para la realización de grandes proyectos de extracción y transporte. Una posible solución al problema de la falta de inversiones es la cooperación regional e internacional en el sector del petróleo, tanto bilateral, como en asociaciones. Mientras, la intensa pugna mantenida entre una serie de países por los recursos energéticos de esta zona y por los canales de su comercialización se traducen en una mayor inestabilidad en

el sector y en un aumento de los riesgos políticos y económicos. Por eso los países frenan sus aportaciones de capital a este sector económico de la región.

Una coyuntura desfavorable en los mercados mundiales de gas y petróleo podría, en un futuro, hacer que no fuese rentable la explotación de los yacimientos con costes de extracción relativamente más altos, sobre todo en Kazajstán y Uzbekistán, y esto conllevaría una disminución del potencial de exportación. Por otra parte, el transporte por oleoductos y gasoductos no garantiza por completo, de momento, las posibilidades de exportación del complejo de gas y petróleo de la región. La elección de las rutas para la exportación desde la zona determinará, en gran parte, la elección de socios estratégicos, mientras que la falta de decisión en este sentido representa un serio obstáculo para la formación de un enfoque conjunto en el ámbito de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), que agrupa a las cinco ex repúblicas soviéticas de Asia Central excepto Turkmenistán junto con Rusia y China.

## Los países de Asia Central y las organizaciones regionales

Los países de la región de Asia Central forman parte de la CEI, que se suponía que debía conducir a sus miembros hacia un desarrollo económico estable. Esto, sin embargo, no ha sido así: las tendencias centrífugas en la CEI actúan con más fuerza que las centrípetas. Muchos expertos consideran que CEI es un órgano de desintegración civilizada. Prueba de esta tendencia centrífuga en el campo energético es la participación de los países de Asia Central en los proyectos de transporte de gas y petróleo que evitan su paso por Rusia.

Una peculiaridad del ámbito geográfico que abarca la CEI es la aparición de organizaciones subregionales, constituidas por varios de sus miembros. Como consecuencia, los acuerdos económico-comerciales multilaterales de los países de la Comunidad se superponen unos a otros y algunas veces se contradicen. Entre estas organizaciones subregionales destacan la Unión de Rusia y Bielarús, el Espacio Económico Único (EEU)<sup>3</sup> y la Comunidad Económica Euroasiática (CEE).<sup>4</sup>

Bajo nuestro punto de vista, la cooperación energética en el ámbito de las uniones económicas regionales es compatible con la política

multidireccional de los países de Asia Central y con sus intenciones de establecer relaciones a la vez con la UE, con EEUU, con la República Popular de China (RPC) y con las alianzas asiáticas. Muchos países del mundo forman parte de alguna coalición, y esto no reduce la efectividad de su cooperación con otros. Por eso, la creación de integraciones regionales modernas no significa en absoluto el aislamiento del mundo exterior.

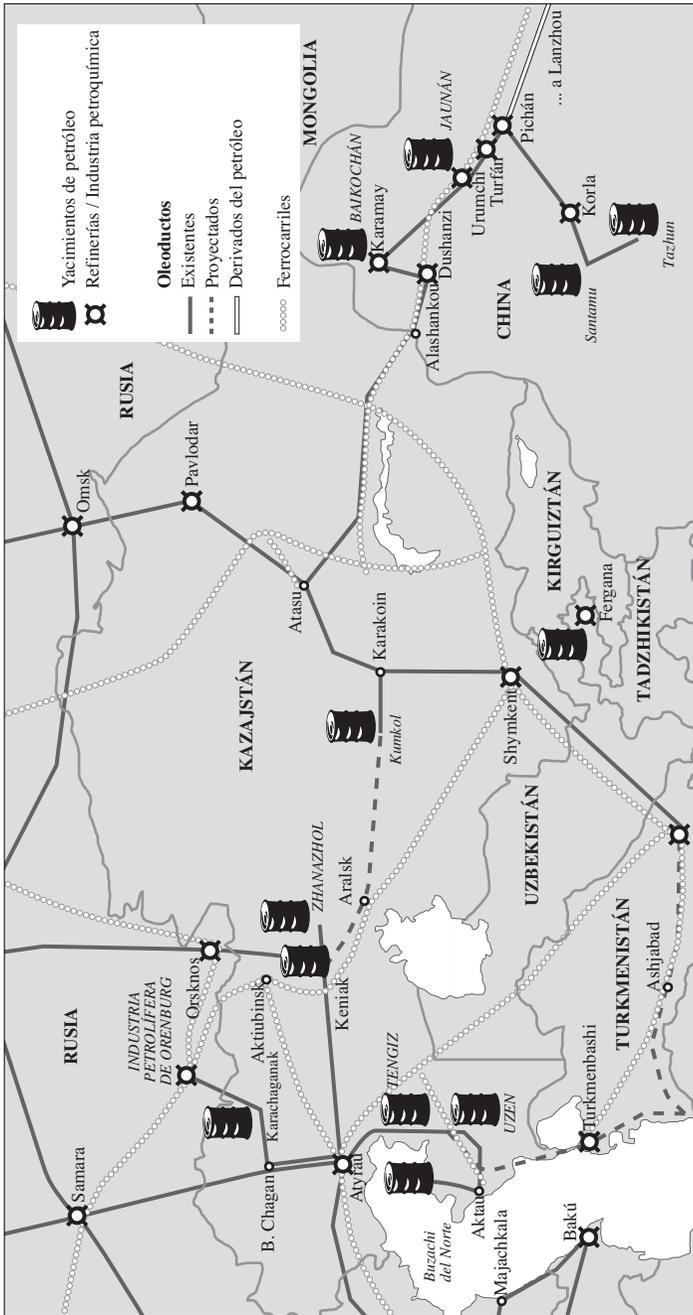
Hasta la desintegración de la URSS, el sector energético de los países de Asia Central formaba parte del complejo energético de la Unión Soviética y mantenía intensas relaciones económicas con los países de la CEI, sobre todo con Rusia. Hoy en día, sus complejos energéticos están mutuamente relacionados como antes, aunque no hasta el punto en que los estuvieron durante la Unión Soviética. A través de Rusia circulan los suministros de gas y petróleo que van desde los países de Asia Central hacia Europa. De manera que el potencial de tránsito de Rusia tiene un papel importante en la formación de la estructura energética mundial.

Cerca de la mitad de las exportaciones de petróleo de Kazajstán se dirige a países de la CEI. Kazajstán suministra una parte significativa de su petróleo a la industria rusa y, a su vez, abastece su refinería de Pavlodar con crudo transportado por oleoducto desde Siberia Occidental (Paramonov y Stokov, 2006). Más al sur, las refinerías de petróleo de Uzbekistán también reciben crudo de Rusia desde Omsk a través del oleoducto.

Hasta principios de los años noventa, los países de Asia Central tenían una sola forma de transportar el petróleo para la exportación: por el oleoducto de Atyrau-Samara desde Kazajstán a Rusia, y lo hacían con una cuota de exportación extremadamente baja. Desde entonces la situación ha cambiado radicalmente. Se ha puesto en funcionamiento el oleoducto del Consorcio de Oleoductos del Caspio (Caspian Pipeline Consortium, CPC), con una capacidad de 28 millones de toneladas, que se espera ampliar a 67 millones de toneladas.

En la actualidad, gran parte de la exportación de petróleo de Kazajstán llega a Rusia por el oleoducto de Atyrau-Samara y también por el del CPC, que une el yacimiento de Tengiz con el puerto ruso en el mar Negro de Novorossiysk. El petróleo para la exportación pasa también por el puerto de Aktau en el Caspio (véase la figura 1). Los suministros de la exportación también se llevan a cabo por transporte ferroviario.

FIGURA 1  
*Infraestructuras de transporte de petróleo en Kazajistán*



FUENTE: *Neft i Kapital*, n° 1-2, 2006.

Europa es un mercado tradicional de comercialización del petróleo de Kazajstán. Sin embargo, si aumentan los volúmenes de exportación a este mercado, Kazajstán se puede encontrar con serios problemas.<sup>5</sup> El mercado europeo es estable y próspero, pero las reservas del mar del Norte disminuyen gradualmente y el petróleo noruego podría ser sustituido por el del Caspio. El petróleo ruso de la competencia puede aparecer en Europa en un volumen de hasta 40 millones de toneladas al año si se explota con éxito la cuenca petrolera de Timan-Pechora. Otro importante competidor es Irak, que, si se consigue estabilizar económica y políticamente después de la guerra, puede aumentar fácilmente la exportación de petróleo hasta los 150 millones de toneladas al año con los recursos de que ya dispone. También Azerbaidzhán es un competidor.

Para todos estos países competidores son necesarias tarifas mundiales mínimas más bajas en relación con los costes de transporte, a fin de garantizar la rentabilidad de las extracciones. Un oleoducto por el fondo del Caspio desde Atyrau a Bakú podría solucionar el problema. Sin embargo, Rusia está categóricamente en contra de esto, basando su posición en la situación ecológica y sismológica del Caspio. La ruta hacia los mercados europeos a través de Rusia mediante el CPC parece tener más perspectivas, pero también plantea problemas. El principal son las cuotas de Transneft, la compañía rusa para el transporte de hidrocarburos, que distribuirá el petróleo de Kazajstán por todo el territorio de Rusia y que, en consecuencia, pondrá sus propias condiciones. Al mismo tiempo, el mercado de la región Asia-Pacífico, y en primer lugar el chino, crece mucho más rápidamente que el europeo. Así, mientras que en el mercado europeo al petróleo de Kazajstán le espera una gran competencia, el espacio asiático le ofrece mejores perspectivas.

Con el gas de la región se ha abastecido Georgia, Armenia, Azerbaidzhán y, en parte, Moldova. En materia de gas Rusia tiene un acuerdo de cooperación a largo plazo con todos los países de Asia Central, incluidos Tadjikistán y Kirguistán. En los acuerdos se estipulan la compra y el transporte de gas, la restauración y mejora de las infraestructuras de transporte, la realización de proyectos conjuntos para la obtención de gas y la puesta en funcionamiento de nuevos yacimientos. Es imprescindible, además de la rehabilitación de las infraestructuras ya existentes, la introducción de nuevos recursos para el transporte de gas en los territorios de Turkmenistán, Uzbekistán, Kazajstán y Rusia. Ésta controla el

transporte de gas para la exportación. Incluso si Ucrania y Georgia compraran gas a Turkmenistán, Uzbekistán o Kazajistán, éstos, sin la participación de Rusia, no lo podrían suministrar.

El suministro de gas desde Asia Central a Rusia, Ucrania y Europa se realiza a través de la arteria principal de transporte de gas, construida aún en época soviética: el gasoducto Asia Central-Centro (ACC), cuya potencia oficial es de 67 bcm al año.

El sistema de gasoductos de tránsito ACC fue construido entre 1967 y 1972. Atraviesa los territorios de Turkmenistán, Uzbekistán, Kazajistán y Rusia, y consta de cinco gasoductos. Desde agosto de 2003, Gazprom desempeña la función de operador de tránsito del gas turkmeno por el ACC a través del territorio de Uzbekistán y Kazajistán y también en territorio ruso. Durante más de treinta años de explotación, el sistema ACC se ha deteriorado considerablemente. El desgaste de los gasoductos es de un 70 a un 90%, y requiere una seria reconstrucción. En la actualidad, hacen falta más inversiones para la reconstrucción de los gasoductos que unen la región y Rusia. El proyecto conjunto de Turkmenistán, Kazajistán, Uzbekistán y Rusia para la reconstrucción del sistema ACC y el gasoducto Bujara-Ural prevén aumentar la capacidad de los gasoductos hasta 90 bcm de gas en el año 2010. La suma de las inversiones es valorada por Gazprom en 1.000-2.000 millones de dólares norteamericanos, y el doble según expertos europeos.

Los países de la región, excepto Turkmenistán, son miembros de la OCS. También lo son Rusia y China. En el ámbito de esta organización se promueve la idea de crear un «club energético»;<sup>6</sup> en primer lugar, como plataforma de diálogo. Los temas de debate son la coordinación de acciones en materia energética, el desarrollo de la cooperación entre productores y consumidores de recursos, el examen de diversos proyectos del sector económico energético, etc. En un futuro, es posible aplicar una política energética conjunta. Sin embargo, sería conveniente determinar a corto o medio plazo los parámetros fundamentales del desarrollo energético, considerar la posibilidad de cooperación económica y de captación de inversiones extranjeras, la importación y exportación dentro del área de la OCS y la elaboración de posicionamientos básicos en materia energética y en relación con terceros países.

En un futuro más lejano se podría constituir un espacio energético único. Esto supondría la ejecución de una política energética única, que incluiría la libre circulación de fuentes de energía por el interior de la

unión, un único precio para el combustible y la energía y una armonización de la legislación sobre cuestiones energéticas. Un espacio energético único permitiría reducir el riesgo que supone la transición de la competencia energética a la oposición abierta y garantizaría la observación de los intereses de los productores de la región, de los consumidores de hidrocarburos y de los países de tránsito.

De hecho, el tema de la coalición energética centró la cumbre de la OCS que tuvo lugar en China en el año 2006. La formación de un único espacio energético en el área de la OCS permitiría armonizar los intereses de los productores y de los consumidores de gas y petróleo en los países de Asia Central bajo el principio de la mutua complementación en la cadena del gas y el petróleo. Además permitiría encontrar el equilibrio de intereses entre los países exportadores y consumidores de recursos energéticos, y se crearían las condiciones para un sistema de abastecimiento energético más seguro y estable en todo el mundo.

Para Rusia, los países centroasiáticos no sólo son vecinos, sino socios estratégicos. En un futuro podría reforzar su participación en proyectos conjuntos, en la construcción de infraestructuras energéticas y, también, en colaborar técnica y económicamente basándose en el provecho mutuo. El refuerzo de la cooperación energética contribuiría al desarrollo de la colaboración entre lo privado y lo estatal o internacional, y a la utilización de instrumentos económicos actuales (*leasing*, arrendamientos a largo plazo, concesiones, proyectos de financiación, acuerdos de producción compartida, etc.).

## La línea oriental de la cooperación

En materia de energía, la línea de cooperación con mejores perspectivas para los países de Asia Central puede ser la oriental. Los países de Asia Central tienen grandes proyectos de transporte de petróleo a China, con salida a los puertos marítimos para el suministro de petróleo a la región del océano Pacífico.

Para reducir la dependencia de la importación de petróleo del golfo Pérsico, los dirigentes chinos han impuesto a sus compañías petroleras la misión de ampliar sus activos mineros extranjeros, prestando especial atención a Rusia y a Kazajistán. Además de los proyectos de extracción

de petróleo, China está muy interesada en construir oleoductos de importación desde estos países. Para la RPC, el país de Asia Central que presenta mayor interés en materia de petróleo es Kazajstán. En la actualidad, en Kazajstán operan dos compañías chinas de gas y petróleo: la Corporación Petrolera Nacional de China (China National Petroleum Corporation, CNPC) y Sinopec.

Una vez finalizada la construcción del oleoducto Atasu-Alashankou, con una potencia prevista de 50 millones de toneladas de petróleo al año, en el año 2006 debían empezar los suministros de petróleo de Kazajstán a China por el nuevo oleoducto Atasu-Alashankou-Dushanzi.

El oleoducto Atasu-Alashankou, de 998 km de longitud, fue puesto en funcionamiento en diciembre de 2005 y se unió al oleoducto Alashankou-Dushanzi, de 246 km, construido al mismo tiempo. Hoy la refinería de Dushanzi refina anualmente seis millones de toneladas de petróleo. Ahora se lleva a cabo la construcción de una segunda fase del complejo, después de la cual su capacidad aumentará hasta los 10 millones de toneladas de petróleo al año. En su primera etapa (2006-2010), la capacidad de paso prevista para el oleoducto Kazajstán-China es de 10 millones de toneladas de petróleo al año. En una segunda etapa, a partir de 2011, se pretende aumentar hasta los 20 millones e incluso, posiblemente, hasta los 30. El propietario del oleoducto, y operador de los suministros, es la compañía Oleoducto Kazajstán-China, cuyos accionistas en términos de paridad son la CNPC y la compañía nacional de gas y petróleo KazMunaiGaz.

Al invertir en el oleoducto de Kazajstán, China contaba con transportar por él principalmente el petróleo que extraerían compañías chinas. La importación de petróleo barato para su refinamiento dentro del país garantizará a la RPC un mayor beneficio; por eso sus compañías tratan con empeño de aumentar el número de campos de crudo propios en Kazajstán, no sólo consiguiendo nuevas licencias, sino también entrando en proyectos ya existentes.

La importancia de la puesta en marcha del oleoducto Kazajstán-China reside en que Kazajstán, que antes se dirigía únicamente a Occidente, ha abierto por primera vez una ruta oriental para la exportación de su petróleo, y China, por primera vez, ha empezado a recibir petróleo a través de un oleoducto.<sup>7</sup> Para Kazajstán representa la diversificación de las líneas de exportación de petróleo y cierta disminución de la dependencia del tránsito por territorio ruso.

Por otro lado, en Uzbekistán han arrancado algunos proyectos de obtención de hidrocarburos con la participación de compañías chinas. China se propone prestar ayuda a Uzbekistán en la realización de prospecciones geológicas. La irrupción en este país forma parte de la estrategia de las compañías chinas de ampliar su presencia en los países de Asia Central y reforzar a través de ellos su posición en el mundo.

También es preciso tener en cuenta a otra gran potencia emergente asiática, la India. La denominada «nueva Ruta de la Seda de la política exterior india» es una iniciativa que tiene como objetivo el futuro refuerzo de la cooperación de la India con los países de Asia Central (Komisina, 2004). Para la India, estos últimos son un enorme mercado potencial para la comercialización de su producción industrial, y también una posible fuente de recursos energéticos y de fósiles útiles. Además, los países de la región centroasiática son un cómodo corredor para el transporte de mercancía india hacia los países de la CEI.

En Uzbekistán en concreto, la India trata de poseer no menos del 20% de las acciones de los yacimientos de gas y petróleo del país.<sup>8</sup> Aun así, es evidente que, incluso teniendo acceso a la explotación de los yacimientos de los países centroasiáticos, no es posible garantizar el suministro de hidrocarburos en la India sin un sistema de oleoductos entre ellos. Una solución al problema podría ser el «proyecto del siglo»: la construcción de un gasoducto Turkmenistán-Afganistán-Pakistán.

Para Turkmenistán, el Asia Central-Centro sigue siendo el principal gasoducto de exportación. Además de él, de momento, funciona un gasoducto de poca capacidad que va a Irán. Por otra parte, Turkmenistán y China firmaron, en abril de 1994, un acuerdo para la construcción de un gasoducto desde Turkmenistán hasta la costa oriental de China, y posiblemente hasta Japón por gasoducto o en forma de gas natural licuado (GNL). El gasoducto atravesaría Uzbekistán y Kazajstán y se calcula que sería el más largo del mundo. Sin embargo, en septiembre de 1998 el acuerdo sobre la construcción del gasoducto de Turkmenistán a China quedó paralizado debido a la necesidad de enormes inversiones y a la indeterminación de la demanda y de los precios del gas en la RPC. Pese a ello, en el año 2000, durante el encuentro entre los presidentes de Turkmenistán y China, se anunció su construcción. De momento no se ha iniciado, aunque las conversaciones entre Turkmenistán, la RPC y Japón prosiguen. Este proyecto se incluye entre los prioritarios para el desarrollo de Turkmenistán hasta 2015, pero los especialistas consideran im-

prescindible valorar de nuevo la efectividad de un mercado tan lejano para la comercialización del gas turkmeno.

Japón y cuatro ex repúblicas soviéticas han mantenido conversaciones sobre la apertura de nuevas rutas de suministro de petróleo, gas natural y crudo desde esta región hasta los mercados mundiales a través de Afganistán, por el océano Índico. Japón trata de contrarrestar la influencia energética de Rusia y China en la región, considerando este diálogo Asia Centra-Japón como una forma de conseguirlo. Para ello se dispone a utilizar como punto de partida las enormes posibilidades financieras de un país que se ha convertido en el principal donante para muchos de los estados de la región.

El comité turkmeno-japonés para la cooperación económica ha incluido de este modo en su agenda la colaboración de Japón y Turkmenistán en materia de petróleo y gas. Entre las futuras líneas de cooperación bilateral se halla la reconstrucción y modernización de las refinerías y la puesta en funcionamiento de los yacimientos de la plataforma turkmena en el Caspio.

Cabe destacar que la cooperación con Oriente también presenta gran interés para Rusia, y esto crea un conflicto de intereses entre ésta y los países de Asia Central. Además de beneficio económico, la cooperación con Oriente para el suministro de fuentes de energía desde Rusia ofrece la posibilidad de aumentar el grado de su seguridad energética. Rusia tiene frontera por el este con países como Japón y Corea, dos líderes de la economía mundial, y con China, con enormes mercados y potencial de industrialización, al igual que India. Hay regiones en el este de Rusia, como Siberia Oriental y el Extremo Oriente, que resultan muy difíciles de desarrollar por medio de la cooperación con Occidente, debido en gran parte a los costes de transporte.

Se ha iniciado la construcción del sistema de oleoductos y gasoductos Siberia Oriental-Océano Pacífico (SOOP), que pasará por las ciudades de Taishet (provincia de Irkutsk) y Skovorodino (provincia del Amur), y por la bahía de Perevoznaya (provincia del Primore). Tiene 4.000 km de longitud y se ha valorado en 15.000 millones de dólares. Se prevé que su capacidad alcance los 80 millones de toneladas al año, 30 de los cuales irán a China por una derivación desde Skovorodino.

Se prevé asimismo que, en una primera fase, el oleogasoducto se llene con reservas de la provincia de Siberia Occidental. Mientras tanto, se realizará una prospección y se pondrán a punto las reservas de Siberia

Oriental y Extremo Oriente. Para atraer inversores a la explotación de los abundantes yacimientos de hidrocarburos pesados de la región hacen falta importantes estímulos. Se prevé la introducción de un período de exención fiscal de cinco a siete años para los nuevos yacimientos.

Está previsto que Rusia aparezca por primera vez en el mercado gaseístico chino en 2011, y que en un futuro China importe anualmente hasta 80 bcm de gas ruso. El gas llegará a China por dos rutas, de Siberia Occidental y de Siberia Oriental. Por cada una de las vías hacia China se prevé exportar de 30 a 40 bcm al año.

El primer gas llegará a China desde la península de Yamal, atravesará Siberia Occidental por el nuevo gasoducto Altai, bordeará el límite occidental de la frontera ruso-china y llegará a Shanghai. El precio del gas se basará en los precios mundiales. Sólo la construcción de la ramificación occidental, de 3.000 km, costará a Gazprom de 4.500 a 5.000 millones de dólares, y la puesta en marcha de ambas, la oriental y la occidental, no menos de 10.000.

Sin embargo, a Rusia podría faltarle gas y petróleo con que garantizar las necesidades interiores y el cumplimiento de sus compromisos internacionales. Por ello se plantea la posibilidad aumentar la importación de combustible desde Asia Central para compensar una disminución de las extracciones en los yacimientos actuales. Muchos expertos consideran que el gas natural de los países de Asia Central es indispensable, ya que permitirá que Rusia detenga las caras explotaciones de sus yacimientos en el círculo Polar, sin reducir por ello la exportación y las ventas interiores. Los enormes costes y las dificultades técnicas de extracción de la plataforma del ártico y de las regiones lejanas podrían ser sustituidos por la compra de grandes volúmenes de gas de los países de Asia Central.

Por otro lado, la compra de gas de Asia Central puede frenar el desarrollo y la explotación de nuevas zonas de extracción e influir negativamente en el desarrollo de la tecnología para su obtención, ya que la explotación de importantes yacimientos permite la innovación en el sector. Así pues, la compra de gas de la región puede conducir a la cristalización de los problemas. Además, el mismo volumen de gas que se prevé importar lo podrían extraer compañías petroleras y productores independientes de gas rusos.

## Oleoductos y gasoductos hacia Europa evitando Rusia

Prácticamente todos los países de la región planifican la diversificación en la distribución de su gas y su petróleo. La relación entre los países interesados en la región del Caspio y Asia Central se establece fundamentalmente en función de las ventajas económicas y políticas que les augura una u otra ruta de oleoductos y gasoductos.

Turkmenistán, aun manteniéndose leal a Rusia, se inclina por Azerbaiján, Georgia y Turquía, que apoyan a EEUU, a quien se oponen Rusia e Irán. Kazajistán y Uzbekistán, también leales a Rusia, están abiertos a diversas variantes de exportación de sus hidrocarburos.

Actualmente ya existen rutas de suministro de petróleo desde Asia Central a Europa que evitan Rusia. Si hablamos de gas, estos países no tienen alternativas reales a la exportación vía Rusia, aunque existen muchos proyectos de conducción de gas a Europa desde los países de Asia Central.

## Oleoductos

El recientemente abierto oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) influye significativamente en el desarrollo de las rutas de suministro de petróleo de la región. En él participan Azerbaiján, Georgia, Kazajistán y Turquía. Ésta sólo es la primera de las rutas que garantiza el suministro desde la región del Caspio,<sup>9</sup> evitando a Rusia.<sup>10</sup>

Por otra parte, Irán hace tiempo que expresa su deseo de añadirse al proyecto BTC, ya que esta ruta es, para dicho país, la vía más barata y rentable de exportación de petróleo al mercado mundial.

Sin embargo, el petróleo del Caspio puede llegar a Ceyhan no sólo a través de Bakú. Ahora, la mayor parte de la exportación de Kazajistán se transporta hasta el puerto ruso de Novorossiysk por el oleoducto ACC, y después en buques cisterna, a través del estrecho, hasta Europa. Pero en 2013, tal como desea Turquía, gran parte del petróleo ruso y del Caspio ya no circulará a través del estrecho, sino desde Novorossiysk hasta el puerto turco de Samsun, y después desde allí, por oleoducto, hasta Ceyhan. Sobre la construcción del tramo Samsun-Ceyhan, de 550 km y capacidad de hasta 1,5 millones de barriles al día, se pronunciaron la com-

pañía italiana ENI y la turca Calik Group, y es un proyecto avalado por el gobierno de Turquía.<sup>11</sup>

El aumento de las extracciones de hidrocarburos planificado en la región del mar Caspio requeriría nuevas rutas de transporte a los mercados mundiales y sobre todo a Europa. Hay que remarcar que en el sector kazajo de la región del mar Caspio se extrae crudo ligero, mientras que el sistema de oleoductos existente hacia Europa está previsto para crudo pesado. Los consumidores europeos reciben la mezcla de crudo «Urals», de precio y calidad inferiores.

El oleoducto Odessa-Brody, construido a finales del año 2001 y que representa la parte ucraniana del futuro corredor de gas y petróleo euroasiático, se destinó al transporte de crudo ligero del Caspio, extraído en la parte occidental de Kazajstán. La utilización de la ruta ucraniana de transporte de petróleo del Caspio puede ser económicamente rentable para los consumidores europeos y para los países de la región del Caspio, en particular para Kazajstán. La construcción del oleoducto Brody-Plock (Polonia) permitirá transportar petróleo de Kazajstán por el camino más corto, desde el mar Negro hasta la ramificación occidental del oleoducto Druzhba, y después hasta la terminal marítima en Gdansk. Esto hará posible el suministro de crudo de Kazajstán a las refinerías de Polonia y Alemania e incluso garantizará su salida al mar Báltico.

## Gasoductos

El gasoducto Nabucco, de 3.000 km de longitud, debe garantizar el suministro de gas natural desde Azerbaidzhán, Irán e Irak a Europa a través de Turquía. El coste del proyecto es de cerca de 4.600 millones de euros. Su capacidad se prevé de 26.000 a 32 bcm de gas al año y se espera que empiece a funcionar entre los años 2011-2012. La UE apoya activamente este proyecto. En él participan Botas (Turquía), Bulgaraz (Bulgaria), SNTGN Transgaz (Rumania), MOL Natural Gas Transmission Company Ltd. (Hungría) y OMV Gas GmbH (Austria).

La construcción del gasoducto Turkmenistán-Irán-Turquía, desde Uzbekistán en dirección a Turquía y Turkmenistán a través de Irán, está en marcha desde 1993. Sin embargo, en el mercado de Turquía hay excedentes de gas y esto priva a Turkmenistán del acceso a este mercado.

Los suministros de gas que llegan por el gasoducto Corriente Azul y también desde Irán alimentan estos excedentes. También las sanciones de EEUU a Irán y la legislación iraní, que considera cualquier oleoducto o gasoducto en territorio iraní, así como cualquier tarifa por su utilización, de su propiedad absoluta, obstaculizan la construcción de este gasoducto (AIE, 2002).

El proyecto del gasoducto Transcaspio (Trans-Caspian Pipeline, TPC) que transportaría gas turkmeno y azerí de la plataforma del mar Caspio a Erzurum, en Turquía, a través de Georgia, pretende utilizar un trazado por el fondo del Caspio, lo que supone dificultades técnicas añadidas. La longitud del gasoducto, según diferentes estimaciones, sería de 1.600 a 2.000 km y su rendimiento de hasta 30 bcm.<sup>12</sup>

Sin embargo, en el año 2000 Azerbaidzhán puso en marcha el importante yacimiento de Shah Deniz y tomó la decisión de exportar a Turquía sólo gas propio, cosa que frustró prácticamente el proyecto (AIE, 2002). Así, las contradicciones entre Azerbaidzhán y Turkmenistán, que se reflejaron también en la cuestión del reparto de la plataforma del Caspio, han interferido en la realización del proyecto del oleoducto transcaspiano, apoyado activamente por EEUU. Finalmente, la puesta en funcionamiento del gasoducto ruso Corriente Azul, en Turquía, podría haberlo arruinado definitivamente.

El proyecto de transporte de gas desde Turkmenistán a Turquía es la alternativa directa al gasoducto ruso Corriente Azul, pensado también para suministrar gas a este último. Ambos proyectos tienen la misma capacidad y se orientan al mismo mercado de comercialización, pero por el Corriente Azul, pasando en tránsito a través de Turquía, el gas puede llegar hasta Israel y Europa.

La superioridad de Rusia en el lanzamiento de su gas en el mercado turco ha resultado evidente y la competencia se ha vuelto menos activa. Rusia ha propuesto a Turkmenistán exportar gas a través del Corriente Azul, cosa que le proporcionaría beneficios reales sin gastos importantes. Para Turkmenistán, esto significa aumentar su dependencia de Rusia, pero mientras no se construya el transcaspiano o algún otro gasoducto análogo, la vía más real de suministro de gas turkmeno a los mercados europeos pasa por Rusia, aunque sea por motivos geográficos.

## Consideraciones finales

El choque de intereses en Asia Central entre los principales competidores en los mercados de gas y petróleo puede conducir a serias divergencias que obstaculizarán la formación de un sistema internacional de seguridad energética. El grado de discordancia aumenta cuando falta la confianza mutua. El hecho de que Rusia declare su deseo de convertirse en una superpotencia energética despierta preocupación en una parte de la comunidad mundial, avivada por el atraso de las instituciones civiles en el país. Por otra parte, el afán de EEUU por conseguir un mundo unipolar y su deseo de determinar una única vía de desarrollo mundial favorable a sus propios intereses, es alarmante. Sólo superando el «egoísmo energético» y alcanzando compromisos racionales en la solución de los problemas energéticos será posible la creación de un sistema de seguridad energética que tenga en cuenta los intereses de todos los miembros de la comunidad internacional.

## Notas

1. Dmitri Medvedev, viceprimer ministro de Rusia: «Para la prosperidad de todos hay que tener en cuenta con los intereses de cada uno», *Expert*, nº 28 (522), 24 de julio de 2006, <<http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/28/>>.

2. Tal y como lo manifiesta el representante del ministro de Asuntos Exteriores de Rusia para la preparación de la Cumbre del G8, Yury Isakov (2006).

3. Acuerdo para la constitución de un Espacio Económico Único entre Bielarrús, Kazajstán, Rusia y Ucrania.

4. La CEE incluye Bielarrús, Kazajstán, Kirguiztán, Rusia, Tadjikistán y Uzbekistán.

5. *Expert Kazajstán*, nº 2 (28), 31 de enero de 2005, <<http://www.expert.ru/printissues/kazakhstan/2005/02/>>.

6. Véanse las actas de la conferencia «Central Asian Energy Market: Trends and Prospects», celebrada en Tashkent los días 6 y 7 de diciembre de 2005, p. 25.

7. «Kitaysko-kazajstanski nefteprovod: novaya reálnost mirovoy politiki» [Oleoducto Kazajstán-China: la nueva realidad de la política mundial], *RIA Novosti*, 29 de mayo de 2006.

8. Según datos de SAPRA India Foundation.

9. La región del Caspio incluye Kazajstán y Turkmenistán.
10. «Dognat y peregnat Ukrainy» [Alcanzar y superar a Ucrania], *Expert*, n° 27 (521), 17 de julio de 2006, <<http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/27/>>.
11. «Dognat y peregnat Ukrainy» [Alcanzar y superar a Ucrania], *Expert*, n° 27 (521), 17 de julio de 2006, <<http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/27/>>.
12. Según datos de Gazexport, 2004.

## Bibliografía

- AIE (2002), *World Energy Outlook 2001*, Agencia Internacional de la Energía, París.
- Aslanian, G. y S. Molodtsov (2006), «Kak obustroit cammit» [Cómo preparar una cumbre], *Mirovaya Energetica*, n° 3, marzo, Centro de Política Energética, Moscú.
- Isakov, Y. (2006), «V poiskaj fórmuly energuétiçeskoy bezopasnosti» [En busca de una fórmula para la seguridad energética], *Mirovaya Energetica*, n° 7, julio, Centro de Política Energética, Moscú.
- Komissina, I. (2004), «Interesi Indii v Tsentralnoy Azii» [Los intereses de la India en Asia Central], Instituto Ruso de Investigaciones Estratégicas, 22 de octubre.
- MGF «Znanie» (2000), *Bezopasnost Rossii. Pravovie, sotsialno-ekonomíçeskie i nauchno-tejníçeskie aspekti. Energuétiçeskaya bezopasnost (TEK i gosudarstvo)* [Seguridad en Rusia. Aspectos legales, económicosociales y científicosotécnicos. Seguridad energética. (TEK y Estado)], Moscú.
- Mitrova, T. (2006), *Problema glovalnoi energuétiçeskoi bezopasnosti. Informatsionno-analitíçeski material* [El problema de la seguridad energética global. Material analítico e informativo], Moscú.
- Paramonov, V. y A. Stokov (2006), «Russia and Central Asia: current and future economic relations», *Central Asian Series*, n° 06:31(E), julio, Defence Academy of the United Kindom, Swindon.

---

## 7. La aproximación de Estados Unidos a las cuestiones energéticas y de seguridad en Eurasia

*Svante E. Cornell*

Los intereses de Estados Unidos en Asia Central y en el Cáucaso se han desarrollado gradualmente desde la independencia de los estados de esta región en 1991. De todos modos, se requirió algo de tiempo antes de poder desarrollar una definición más clara de cuáles son éstos. Los intereses norteamericanos son múltiples y abarcan diversas áreas, como la de la democratización y temas relativos a la seguridad y a la energía. Si bien esto es generalmente aceptado, desarrollar una política que establezca de un modo exitoso la relación interna entre estos conjuntos de intereses y dentro de cada uno de ellos ha demostrado ser uno de los mayores desafíos a la formulación de una política norteamericana en Eurasia. En numerosas ocasiones se ha permitido que un grupo determinado de intereses tuviera prioridad sobre los demás. A finales de la década de 1990 se daba prioridad a la cuestión energética; a partir del 11 de setiembre de 2001, las cuestiones relativas a la seguridad dominaron la política norteamericana, mientras que en 2004-2005 se vio que la agenda de la libertad dominaba la política norteamericana en detrimento de las cuestiones relativas a la seguridad y a la energía. Sólo después del colapso de las relaciones uzbeko-norteamericanas en 2005 se empezó a desarrollar gradualmente una estrategia equilibrada tendente a promover el desarrollo en paralelo de los tres conjuntos de intereses norteamericanos.

## Las relaciones norteamericanas con Asia Central y el Cáucaso desde 1991

El interés norteamericano en Asia Central, antes de los ataques terroristas del 11-S, fue ampliamente formulado como el «descubrimiento americano de la región» (Maynes, 2003). Y sin embargo, a pesar del espectacular incremento de la implicación norteamericana durante la guerra de Afganistán, EEUU no era un desconocido en la región (Starr, 2002). En 1992, fue uno de los primeros países en establecer relaciones diplomáticas con las repúblicas de Asia Central y en abrir embajadas en estos países. Entidades norteamericanas oficiales, comerciales y sin ánimo de lucro han dejado una importante marca en la región, particularmente el International Research and Exchange Board, la Eurasia Foundation e importantes empresas petrolíferas como ExxonMobil, Chevron Texaco y Pennzoil. Antes del 11-S, los principales vectores de los intereses regionales norteamericanos eran el tema de la energía y el compromiso diplomático respecto a respaldar la independencia de los estados de la región y promover su democratización (Brookings Institution, 2002). En lo que respecta al Cáucaso, EEUU se ha visto implicado en la región desde el comienzo de la independencia, con intereses en el petróleo azerí y en la resolución de conflictos en la región, que se intensificaron a mediados de los noventa. Desde 1997, EEUU ha formado parte de la presidencia conjunta del proceso de Minsk, cuyo objetivo es resolver el conflicto de Nagorno-Karabaj entre Armenia y Azerbaidzhán.

Estas iniciativas políticas y comerciales fueron acompañadas por una serie de intercambios militares. Haciendo hincapié en la importancia de los estados seculares independientes entre Rusia y Oriente Medio que mantenían buenas relaciones con Occidente, el Departamento de Defensa norteamericano formuló cuáles eran sus intereses de seguridad básicos en la región en fecha tan temprana como 1994 (Sherwood-Randall, 1998: 3-4). Trabajando unilateralmente y a través de la Asociación para la Paz (APP) de la OTAN, EEUU inició relaciones militares con las repúblicas de Asia Central, que se desarrollaron durante la década de los noventa tanto en su naturaleza como en su alcance (Bronson, 1998: 235-237). Estas relaciones «de militar a militar» prosiguieron, a pesar del evidente enfriamiento de las relaciones de EEUU con Uzbekistán y con otros países durante el segundo mandato de la Administración del presidente Bill Clinton sobre temas relativos a los derechos humanos y a la democrati-

zación (Blank, 2002a). De este modo, aumentó la velocidad con la que EEUU construyó bases militares operacionales en Uzbekistán y Kirguizistán después del 11-S (Butler, 2001). En fecha tan temprana como el 5 de octubre de 2001, EEUU obtuvo permiso para establecer una base militar en Janabad en el sur de Uzbekistán (U.S. Defense Department, 2001). En su punto más álgido, en Janabad había entre 2.000 y 5.000 soldados (Bukharbayeva, 2001). En diciembre de 2001, EEUU estableció la base aérea de Manas, en las afueras de Bishkek, la capital kirguiza.

## Principios de la política norteamericana

Como ya se ha dicho, una vez consolidada su política, los principales intereses de EEUU en Asia Central y en el Cáucaso se pueden dividir aproximadamente en tres categorías. Un objetivo subyacente común a todas estas prioridades es el apoyo a la soberanía y la independencia de los estados de la región. La prioridad se refiere a los asuntos de seguridad más «difíciles». Dada la comprensión de que, después del 11-S, EEUU había entrado en una «larga guerra» contra las organizaciones islámicas militantes, el objetivo de preservar el acceso estratégico a Asia Central y al Cáucaso se convirtió en una prioridad estratégica importante. Una segunda área es la de la energía, el comercio y las inversiones, con el sector energético como claro elemento conductor. EEUU trabaja desde hace tiempo por unas exportaciones independientes y primordialmente hacia Occidente de los recursos energéticos de la región del Caspio, un tema que adquirió mayor trascendencia a partir de 2006, debido a la creciente importancia de los suministros de energía en un momento en que los mercados energéticos se reducían y en que el precio del petróleo experimentaba una fuerte subida. Una tercera área es la de la reforma democrática y los derechos humanos. EEUU trató de impulsar reformas internas en los países básicamente autoritarios de Eurasia Central. Este objetivo era tanto de principio como pragmático. Respalda la democratización y los derechos humanos se ha convertido, gradualmente, en un elemento moral de la política exterior occidental, compartido tanto por EEUU como por la Unión Europea. La democracia, por otra parte, se entendió cada vez más como una forma de abordar las que se percibían como causas fundamentales del terroris-

mo, concretamente el atraso socioeconómico y la represión política. Durante la Administración de Clinton y los dos primeros años de la segunda Administración de George W. Bush (2005-2006) este foco de atención fue especialmente importante.

Al margen del terrorismo, la seguridad y los intereses energéticos, Asia Central y el Cáucaso son importantes para los intereses nacionales de EEUU por al menos una razón adicional. Y es que se trata de una región predominantemente musulmana con muchos estados débiles; con sistemas políticos inestables y economías estancadas. Las condiciones que favorecen la emergencia de grupos islamistas radicales, que representan una amenaza cada vez mayor a los regímenes seculares, están presentes en esta región. Aunque hoy el apoyo público que tienen estos grupos es escaso, la creciente oleada de antiamericanismo pone de relieve el interés que tiene EEUU en controlar el crecimiento del islam radical y en dirigir su punto de mira hacia organizaciones terroristas como el Movimiento Islámico del Uzbekistán (MIU). Es más, el deseo de poner freno al crecimiento del islam radical y del antiamericanismo es lo que orienta los esfuerzos norteamericanos en el sentido de promover sistemas políticos más inclusivos y economías de mercado que funcionen mejor entre y dentro de los estados de la región.

## Equilibrando las prioridades

Los formuladores de políticas norteamericanos han sido repetidamente criticados tanto en su país como en el extranjero por estas prioridades, y los desacuerdos interdepartamentales (e incluso intradepartamentales) en la secuenciación de dichos intereses han afectado mucho a la elaboración e implementación de la política norteamericana respecto a Asia Central y al Cáucaso Meridional. Según algunos de estos críticos, los problemas de seguridad han llevado a Washington a aliarse con dictadores, soslayando de este modo los derechos humanos y la democracia. Otros han argumentado que centrarse excesivamente en los derechos humanos priva a EEUU de importantes relaciones securitarias. A fin de cuentas, los gobiernos del Cáucaso y de Asia Central no son monolíticos. En todos ellos, las fuerzas partidarias de la reforma coexisten con las fuerzas partidarias de un gobierno autoritario, y estas últimas son, a menudo, muy

corruptas. Conscientes del énfasis en la promoción de la democracia por parte de norteamericanos y europeos, generalmente las fuerzas corruptas se oponen a la orientación prooccidental y a la integración euroatlántica. Favorecen en cambio una relación más cercana con Rusia, que presta muy poca o ninguna atención a las características internas de los gobiernos. Por otro lado, los partidarios de la reforma son normalmente prooccidentales y ven en las instituciones occidentales los instrumentos, la ayuda y la guía para llevar a cabo reformas importantes. En este contexto, omitir o relegar a un segundo plano a las instituciones estatales debilita a las fuerzas más progresistas, que son la mejor esperanza de una reforma política y económica gradual, y aumenta la influencia de las fuerzas autocráticas que las políticas occidentales tratan de contrarrestar. El aislamiento, la exclusión y la denuncia, por las que abogan algunas fuerzas occidentales como su política preferida respecto a aquellos países que se considera que no satisfacen plenamente, en sus procesos electorales, los estándares internacionales, son el modo más seguro de asegurar la victoria de las fuerzas de mentalidad autoritaria en todos los países de la región. Y al contrario, el compromiso y el desarrollo de unas relaciones amplias en múltiples ámbitos es lo que constituye la mejor forma de proceder para el reforzamiento, a largo plazo, de la soberanía, la gobernanza y la democracia.

Naturalmente, no debería permitirse que los intereses energéticos o securitarios sofocaran la agenda para una reforma democrática e institucional en la región. Pero tampoco que unas demandas excesivas a estos países para que alcancen de la noche a la mañana un nivel de democracia comparable al de los principales estados occidentales suprimiesen intereses securitarios y energéticos legítimos, o también, por qué no, el desarrollo de las relaciones comerciales. EEUU está interesado en hacer avanzar estos tres grupos de temas simultáneamente, sin permitir que uno de ellos adquiera prioridad sobre los demás. Esto se ve cada vez más claramente, y el consenso emergente respecto a la necesidad de encontrar un método coherente para equilibrar estos grupos de intereses en la política norteamericana también es cada vez mayor. Esta forma de ver las cosas parece haberse consolidado después del impacto producido por el colapso de las relaciones uzbeko-norteamericanas en el otoño de 2005, lo que fue, con razón, considerado como un grave contratiempo a los intereses norteamericanos en la región. Tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa del gobierno, está emergiendo gradualmente un consenso

relativo a la necesidad de promover paralelamente los diversos intereses norteamericanos, sin dejar que ninguno de ellos adquiriera prioridad sobre los demás.<sup>1</sup>

## El Cáucaso y Asia Central: no es lo mismo

En sus tratos con Asia Central y el Cáucaso, los gobiernos occidentales y las instituciones internacionales han incorporado desde hace tiempo a estas dos entidades bajo una misma serie de unidades organizacionales. Si bien esto ha supuesto la ventaja de poder unificar los temas relativos a la energía en la zona del mar Caspio en un mismo departamento, también ha contribuido al error que consiste en no ver las diferencias fundamentales, tanto políticas como estratégicas, que existen entre estas dos regiones. Dicho de una forma sencilla: el Cáucaso está mental y geográficamente más cerca de la órbita europea que Asia Central. Aunque por un período breve, los tres países del Cáucaso Meridional — Armenia, Azerbaiján y Georgia— tienen una historia de tipo estatal. En 1918-1920, las tres repúblicas fueron independientes durante un breve período de tiempo, un pasado con el que las tres han tratado de reconectar. Por contraste, los cinco estados de Asia Central (Kazajistán, Kirguistán, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) emergieron por vez primera en la escena internacional en 1991. Antes de su creación como repúblicas soviéticas en la década de 1920, no había existido nunca un Estado con las fronteras o los nombres que se aproximasen a los de alguna de estas cinco entidades. Esto hizo todavía más difícil la tarea de construir unas políticas viables (y mucho menos una regla democrática) en Asia Central. No tiene, pues, nada de sorprendente que los estados de Asia Central sean más autoritarios y que su sociedad civil esté menos desarrollada que en el caso del Cáucaso Sur. En esta última región, las conexiones con Europa y Occidente son anteriores a la Unión Soviética. En el siglo XIX se desarrolló una clase de intelectuales georgianos, armenios y azeríes, muy influidos por el pensamiento político europeo, transmitido tanto directamente como a través de Rusia. Esto fue especialmente obvio en el caso de Georgia, que llegó a aportar importantes recursos humanos al emergente movimiento socialista, sobre todo a los mencheviques (Jones, 2005). Pero también en Azerbaiján, seguramente la parte política-

mente menos desarrollada del Cáucaso Sur en aquella época, se formó una *intelligentsia* fuertemente secular y nacional que no tenía parangón en el mundo islámico. Estos intelectuales se beneficiaron de la interacción con tres imperios —el ruso, el otomano y el persa— e influyeron decisivamente en el desarrollo político de los dos últimos.

Desde la independencia, Asia Central y el Cáucaso han evolucionado en direcciones divergentes. En Asia Central, la construcción del pluralismo político y de la sociedad civil ha progresado lentamente, arraigando sólo en las sociedades tradicionalmente nómadas de Kirguizistán y, en menor medida, de Kazajistán. Las estructuras de poder informales y no transparentes siguen estando muy arraigadas en la región y ejercen una gran influencia sobre los procesos políticos. Las perspectivas de un desarrollo democrático son, por tanto, limitadas. No es por coincidencia que el intento de Kirguizistán de emular las revoluciones georgiana y ucraniana condujese a lo que ahora es preciso calificar de regresión; con una anarquía cada vez mayor, una corrupción persistente y la ausencia de auténticas reformas. Uzbekistán y Turkmenistán son conocidas por su falta de libertad política, mientras que Tadjikistán todavía se está recuperando de la debilitante guerra civil que se produjo en los años noventa. Kazajistán es el país más prometedor de la región: su economía, basada en los recursos naturales, ha contribuido a mejorar las vidas de muchos ciudadanos y ha llevado al gobierno a tratar de desempeñar el papel de líder regional, incluida la búsqueda de legitimidad en el oeste. Por otro lado, el objetivo de Kazajistán de presidir la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) le ha llevado a tratar de mejorar sus credenciales democráticas.

En el Cáucaso Sur, por contraste, se ha desarrollado un auténtico tira-y-afloja entre dos fuerzas igualmente fuertes, una de las cuales favorece el autoritarismo y la otra, la democracia. Los tres países retienen elementos de tipo autoritario, pero en todos ellos existen fuerzas progresistas influyentes, tanto en el gobierno como en la sociedad. Esto es especialmente obvio en Georgia, donde la «revolución rosa» de 2003 llevó al poder a una nueva generación de líderes políticos, que puso en pie a un Estado en quiebra y que lo hizo embarcar en una serie de importantes reformas que están a punto de llevar al país a ingresar en la OTAN. Pero también en Armenia y Azerbaidzhán existen fuerzas jóvenes y de orientación occidentalista junto a la vieja nomenclatura gubernamental soviética, a la que están reemplazando gradualmente en un proceso muy lento.

Esta diferencia entre las regiones la ilustra también la pertenencia de las mismas a diferentes organizaciones internacionales, ya que los tres países del Cáucaso Sur son miembros del Consejo de Europa, una organización que, en la práctica, ha hecho más que ninguna otra para impulsar a estos estados a adoptar una serie de reformas escalonadas. En cambio, los estados de Asia Central, con la excepción de Turkmenistán, son miembros de la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS), una organización dominada por los intereses geopolíticos chinos y rusos.

Las regiones también discrepan en términos estratégicos. Asia Central atrajo más la atención después del 11-S debido a su proximidad con Afganistán. De hecho, el acceso a Asia Central seguirá siendo un importante objetivo para EEUU, dada la realidad de un compromiso a largo plazo con Afganistán. Además, la posibilidad de proyectar su poder en el corazón de Asia, una región rodeada por Rusia, China, Irán y el subcontinente indio, es crucial para el papel global de EEUU. Pero, en comparación, el Cáucaso desempeña un papel estratégico más complejo y posiblemente más importante. Para empezar, es el corredor a través del cual Occidente puede acceder a Asia Central. Esto se hizo especialmente evidente después del 11-S, cuando casi todos los vuelos de la coalición destinados a Afganistán pasaron por la región, dada la no disponibilidad del espacio aéreo iraní y ruso. En segundo lugar, el Cáucaso es la orilla oriental del mar Negro y uno de los componentes de una emergente región de dicho mar ampliada que formará la esquina suroccidental de Europa y que hará de la UE uno de los actores cada vez más involucrados en la región (Cornell *et al.*, 2006). Tercero, el Cáucaso tiene fronteras con Oriente Medio, y su frontera con Irán es particularmente importante para los intereses americanos. Cuarto, la finalización, en 2006, del oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) junto con el complementario gasoducto para el gas natural del sur del Cáucaso (South Caucasus Pipeline, SCP) ha convertido al Cáucaso en parte integrante de la arquitectura energética europea, algo que es muy probable que se incremente todavía más, dado que Kazajistán piensa enviar parte de sus recursos energéticos, que son todavía mayores, a través del corredor energético del Cáucaso. Finalmente, los tres estados del Cáucaso se están convirtiendo en componentes cada vez más sólidos de la seguridad europea a través de su floreciente relación con la OTAN, ya que participan en las misiones de paz de Kosovo y Afganistán, así como en la «Operación libertad para Irak». El destacamento de 850 soldados geor-

gianos es uno de los más grandes desplegados en la zona, mientras que Azerbaidzhán y Kazajstán son los dos únicos países de mayoría musulmana que participan en la operación irakí. El compromiso de Georgia en este sentido también es cada vez mayor: a principios de 2007, los dirigentes georgianos anunciaron que iban a aumentar más del doble su presencia en Irak, con una brigada al completo.<sup>2</sup>

Esta creciente divergencia entre Asia Central y el Cáucaso conlleva que EEUU tiene diferentes perspectivas en las dos regiones. En Asia Central, especialmente después del colapso de sus relaciones con Uzbekistán en 2005, EEUU se verá obligado a trabajar para reforzar su presencia y para recuperar el terreno perdido, lo que exigirá trabajar principalmente con Kazajstán y con los países más pequeños de la región, a la espera del cambio político en Uzbekistán y Turkmenistán. En este contexto, el cambio de poder en Turkmenistán producido en el invierno de 2006-2007 ofrece una oportunidad que puede sentar un precedente para la política norteamericana. En el Cáucaso, por otro lado, EEUU puede trabajar con unos poderes y unos líderes amistosos para dotar de seguridad a la región, ayudar en la resolución de los conflictos que la aquejan, acelerar y respaldar las reformas y reforzar su integración en las instituciones euroatlánticas.

El Departamento de Estado norteamericano ya ha empezado a trabajar en su reorganización, creando una oficina para los asuntos de Asia Central y Meridional, pasando el dossier de Asia Central desde el papel periférico que tenía en la agenda europea a un papel mucho más prominente y además colocando a Asia Central y a Afganistán en la misma unidad organizativa. Esto mismo hicieron en 2006 el Consejo Nacional de Seguridad y el Departamento de Defensa. Los estados europeos y la mayoría de organizaciones internacionales todavía no han seguido ese mismo ejemplo.

### Asia Central: ¿central respecto a qué?

La guerra de Afganistán sumergió a EEUU en un entorno de seguridad deteriorado por múltiples complejidades, muchas de las cuales derivadas principalmente de la lucha por el poder en la que están enzarzados diversos poderes regionales que tratan de maximizar su influencia en la re-

gión, así como de la renuencia por parte de estos poderes a ver reforzado el papel de EEUU en la región. El colapso de la URSS y el consiguiente vacío de poder que se produjo en Asia Central abrió ventanas de oportunidad a diversos poderes —particularmente China, Irán, Turquía, India y Pakistán— para perseguir sus intereses políticos, económicos y culturales, si bien con diferentes grados de éxito (Cornell, 2004). Entre éstos, China ha demostrado ser sin duda el más capaz de incrementar su presencia política y económica (Swanström, 2005: 569-584). En comparación, Turquía, Irán y Pakistán han tenido cierto éxito en las esferas económica y cultural, aunque su influencia política sigue siendo muy limitada (la influencia de Turquía en el Cáucaso Sur es una notable excepción). Finalmente, y a pesar de los intentos de Rusia de restablecer su antigua influencia, después de la desaparición de la URSS no ha emergido ningún orden geopolítico claro, ni por medio de un equilibrio de poderes ni por un concierto de poderes ni por cualquier otro mecanismo de seguridad colectiva.

La política regional sigue siendo fluida e impredecible. Una razón fundamental de ello se encuentra en el hecho de que Asia Central, a pesar de su nombre y de su ubicación geopolítica, no es central para los intereses de ninguno de los poderes vecinos. Para Turquía, la UE sigue siendo el objetivo y el vector principal de su política exterior. Para Irán, el golfo Pérsico sigue siendo primordial en su orientación y en sus preocupaciones securitarias. La India y el Pakistán se centran principalmente en su propia relación bilateral. Los retos que tiene planteados China en el ámbito de la seguridad se encuentran en el este, con el tema de Taiwan dominando su política exterior y siguiéndolo de cerca, en segundo lugar, las relaciones con la península coreana y con Japón. Finalmente Rusia, a pesar de su influencia y de sus intereses históricos en Asia Central, está más preocupada por el Cáucaso y por sus relaciones con Occidente. De ahí que, si bien Asia Central es importante para todas estas potencias, la localización de sus preocupaciones principales en otras áreas implica que sus intereses en la región se caracterizan más por los esfuerzos irregulares o las iniciativas a corto plazo que por unas estrategias consistentes. Como resultado de ello, todavía no ha sido posible la emergencia de un entorno regional estable (Starr *et al.*, 2001).

Durante la mayor parte de la década de los noventa, ninguna potencia tuvo la capacidad o el deseo de ejercer un papel dominante en la política de Asia Central. La influencia rusa se fue desvaneciendo gradual-

mente a pesar de los esfuerzos, renovados con la llegada al poder del presidente Vladimir Putin, de reivindicar el papel de Moscú como árbitro principal de los asuntos regionales (Olcott, 2003). Turquía e Irán trataron de afirmar su influencia en la región a principios de la década de los noventa, pero a la larga se dieron cuenta de que carecían de los recursos necesarios para hacerlo (Cornell y Sultan, 2001). Si bien China ha incrementado silenciosamente su influencia en la región desde mediados de los noventa, no ejerce en ningún sentido una influencia dominante sobre ningún país (Swanström, 2005; Cornell, 2004). India y Pakistán, por su parte, se han esforzado en ganar influencia en la región. Pensado inicialmente para asegurarse la existencia de un gobierno afgano dócil y para facilitar el acceso a Asia Central, el apoyo que Pakistán dio a los talibanes se acabó saldando visiblemente con un fracaso (Gul, 2002). A su vez, los intentos de India de extender su influencia política por Asia Central siguen siendo discutibles, dada su separación geográfica de la región (Blank, 2003: 139-157; MacDonald, 2003)

Tampoco los acuerdos regionales tuvieron demasiado éxito. En 2001, los interlocutores ruso y chino trataron de emplear el mecanismo de «los cinco de Shanghai» —originalmente concebido en 1995 para resolver los conflictos fronterizos entre los estados sucesores de la URSS y China— para establecer un marco colectivo de seguridad en Asia Central (Blank, 2002b: 12-13). Pero, aunque los estados locales se unieron a una modernizada OCS, se mostraron reacios a quedar subsumidos en ella. La debilidad de este mecanismo sino-ruso la ilustra perfectamente la velocidad y la transparencia con que esos estados recibieron a las fuerzas norteamericanas en su territorio. A diferencia de la OCS, que ofrecía muy poca cosa en términos de ayuda económica y de protección militar, las nuevas asociaciones con Washington proporcionaban a los regímenes de Asia Central una mejora en su seguridad y la consiguiente ampliación de sus relaciones exteriores. Desde entonces, Moscú y Beijing han trabajado para dar un nuevo ímpetu a la OCS, con algunos éxitos a corto plazo. De todos modos, la organización carece de un elemento fundamental ya que no se basa en una cooperación voluntaria y espontánea entre sus miembros, sino en dos potencias más grandes que dirigen y unos estados más pequeños que las siguen.

## Afganistán, Irak y la «guerra global contra el terrorismo»

Después de los ataques del 11-S, la guerra contra el terrorismo se convirtió en la prioridad que lo dominaba todo en la política exterior norteamericana. Esta prioridad política convirtió a Asia Central y al Cáucaso en dos regiones importantes, tanto por razones intrínsecas como por su proximidad a los escenarios principales de las operaciones de la guerra contra el terrorismo.

Por lo que respecta a las razones intrínsecas, los estados de Asia Central y del Cáucaso ocupan un lugar muy alto en el *ránking* de áreas que se considera que amenazan la seguridad de EEUU y la estabilidad global. Las regiones combinan la presencia de estados débiles, importantes recursos energéticos, movimientos islamistas radicales y una localización geopolítica importante por sí misma. Además, la perspectiva de que aparezcan disturbios internos en varios de los estados de la región sirve para justificar la celeridad que muestra EEUU a la hora de hacer frente a los retos más amplios respecto a la seguridad y la estabilidad.

De todos modos, su proximidad con Afganistán fue la causa principal del mayor interés de EEUU; y es muy probable que las operaciones que actualmente lleva a cabo la OTAN en Afganistán sigan aumentando la importancia de la región. Los estados de Asia Central siguen siendo un corredor crucial para la continuidad de las operaciones en Afganistán. De hecho, si EEUU y la OTAN no tuviesen acceso al territorio de Asia Central, se verían obligados a centrarse exclusivamente en Pakistán para poder acceder a Afganistán. Obviamente, y a pesar de la cooperación del gobierno pakistaní en la guerra contra el terrorismo, ésta sería una situación muy inconveniente. Por lo que respecta al Cáucaso Sur, sus estados (principalmente Georgia y Azerbaidzhán) eran igualmente vitales por razones logísticas. El transporte de tropas y material pesado desde el territorio de la OTAN o desde el propio EEUU hasta Asia Central constituía un reto político adicional. Incluso después de asegurarse el derecho a establecer sus bases en Uzbekistán y Kirguistán, la fuerza aérea norteamericana seguía teniendo que enfrentarse a un virtual «cuello de botella» en el Caspio. El tránsito de las fuerzas militares norteamericanas por encima o a través de Irán no era una opción. Rusia estaba más dispuesta a colaborar abriendo su espacio aéreo para vuelos humanitarios y logísticos, pero se negaba a abrirlo a los aviones de combate norteamericanos (Albion, 2001). Esto dejaba como única opción a los estados del Cáucaso

Sur — y muy especialmente a Georgia y Azerbaidzhán —, que fueron de los primeros en dar su apoyo a EEUU en su «guerra global contra el terrorismo» (Yalowitz y Cornell, 2004). Su espacio aéreo era la única ruta realista a través de la cual se podían desplegar los aviones militares desde territorio de la OTAN hasta Afganistán. Dada la probabilidad de que la presencia de EEUU y la OTAN en la zona continúe en un futuro próximo, las regiones del Cáucaso y Asia Central seguirán siendo cruciales, en cuanto constituyen el territorio situado entre el territorio de la OTAN y el área principal de las operaciones militares de ésta, es decir, Afganistán. Sin acceso a Asia Central, la capacidad de la OTAN para llevar a cabo sus operaciones estaría en peligro, ya que se eliminaría el vínculo territorial entre el territorio de la OTAN y Afganistán y se haría inmensamente más complicada la logística del despliegue y la posible evacuación de las fuerzas. En la medida en que la OTAN permanezca en Afganistán, los intereses norteamericanos en la región seguirán estando presentes. La cuestión, por supuesto, es en qué medida los intereses norteamericanos estarán dominados exclusivamente por la cuestión de Afganistán.

También es notable el hecho de que el Cáucaso Sur y Asia Central se encuentren junto a Oriente Medio, dados los intereses norteamericanos en esa zona. Aunque EEUU ha mantenido durante mucho tiempo bases en Turquía, el océano Índico y el noreste de Asia, hasta el 11-S carecía de un punto de apoyo estable en esta importante región, donde convergen los intereses de las principales potencias, incluidas Rusia, China, Turquía, Irán, India y Pakistán. La «Operación libertad para Irak», nacida en la primavera de 2003 ilustró aún mejor la importancia de las bases norteamericanas en la región fronteriza con Oriente Medio. La negativa del Parlamento turco a permitir que las fuerzas norteamericanas abrieran un segundo frente en el norte de Irak constituyó un duro recordatorio de que EEUU no podía dar por sentado el derecho a utilizar sus bases en países aliados. Se sugirió que Georgia podía ser una alternativa de refuerzo para las bases turcas (Plugatatarev, 2003). Asimismo, diversos informes de prensa, tanto en Occidente como en Rusia e Irán, han especulado repetidamente sobre el hecho de que Azerbaidzhán podría servir como punto de escala para las operaciones norteamericanas contra Irán. En general, el patrón de reposicionamiento militar global de EEUU indica que es probable que se desarrolle un mosaico de bases militares más pequeñas, más rudimentarias y fácilmente actualizables, incluidas

las que se establecerían en Asia Central y el Cáucaso (Rennie, 2003; Wolfowitz, 2003; Schrader, 2003: 1; Grier, 2003: 48-53). Una mayor presencia norteamericana en el Cáucaso Sur nacería, naturalmente, de esta situación. Evidentemente, el espacio aéreo caucásico y las instalaciones para el reabastecimiento de combustible son un prerrequisito para la presencia continuada de EEUU en Asia Central. Pero el Cáucaso Sur también es una región muy problemática. Los conflictos étnicos entre Armenia y Azerbaidzhán, así como en el interior de Georgia, constituyen una amenaza a la seguridad; una segunda amenaza es la que provocan los continuos esfuerzos rusos para debilitar la independencia de Georgia; y una tercera, las intrusiones en Azerbaidzhán y en el mar Caspio. Sobre este telón de fondo, un mayor compromiso de EEUU parece ser a la vez probable y, desde la perspectiva de Washington, deseable. Durante su reunión de diciembre de 2003 con el presidente de Azerbaidzhán Ilham Aliyev, el secretario de defensa norteamericano Donald Rumsfeld manifestó su interés en establecer una base aérea en la península de Apsheron, en las afueras de Bakú, un objetivo perseguido desde hace mucho tiempo por la fuerza aérea norteamericana (Graham, 2003: A23). Una base militar completa es algo poco probable a corto plazo, dada la asertividad y la intensidad de los esfuerzos rusos para oponerse a ello, pero una gradual intensificación de la cooperación militar norteamericano-azerí es igualmente obvia.

Si la invasión de Irak desplazó los principales focos del compromiso norteamericano en Oriente Medio acercándolos más al Cáucaso y a Asia Central, las secuelas de la guerra han tenido un efecto completamente distinto. De hecho, las dificultades derivadas de la situación en Irak absorbieron tanto tiempo, energía, recursos y atención de los responsables políticos norteamericanos que los intereses de éstos en otras regiones se vieron claramente afectados. Asia Central y el Cáucaso no fueron ninguna excepción. De hecho, de 2004 a 2006 se registraron muy pocas iniciativas en los altos niveles del gobierno norteamericano relativas a estas regiones. El secretario de Defensa Donald Rumsfeld fue tal vez el más ardiente defensor de la región en el gobierno estadounidense; sin embargo, el progresivo debilitamiento de la posición de Rumsfeld y la falta de interés por parte de otros altos funcionarios llevaron a una gradual disminución de la atención norteamericana a la región. Éste fue un elemento importante en el deterioro de las relaciones con Uzbekistán en 2004-2005. Después de esto, Washington, entró en el modo de control de

daños, tratando de detener la caída en picado de su influencia en la región. El presidente Aliyev fue invitado a la Casa Blanca después de un prolongado enfriamiento en las relaciones con aquel país. El vicepresidente Dick Cheney viajó al Kazajstán para poner de manifiesto la seriedad del compromiso de EEUU con aquel país, y durante su visita explicó claramente que Kazajstán había pasado a ser el eje de los intereses norteamericanos en Asia Central. EEUU consiguió salvar la base de Manas en Kirguiztán, aunque tuvo que tragarse, durante el proceso, una fuerte subida del precio que había que pagar por su uso. Finalmente, después de la muerte del presidente turkmeno Saparmurad Niyazov, Washington exploró posibles vías para establecer vínculos con el nuevo gobierno turkmeno.

## Seguridad energética

Desde mediados de la década de los noventa, EEUU ha sido el principal promotor de la exportación independiente de los recursos energéticos del mar Caspio en una dirección predominantemente prooccidental. De hecho, compañías petrolíferas norteamericanas como Pennzoil, Amoco y Chevron fueron de las primeras en descubrir los recursos petrolíferos y de gas natural de Asia Central y el Cáucaso. En los contratos petrolíferos firmados a principios de los noventa para explotar el campo de Tengiz, en Kazajstán, y los campos de Azeri-Chirag-Guneshli en Azerbaidzhán, participaron en una posición prominente diversas compañías norteamericanas. Además, el gobierno estadounidense —tanto el de las administraciones republicanas como el de las demócratas— estaba totalmente convencido de que la forma en que se exportasen los recursos más valiosos de los países de la región afectaría significativamente a la construcción de unos estados independientes y soberanos. Si Rusia continuaba controlando la exportación de la energía en el Caspio, esto proporcionaría a Moscú una palanca para controlar la política exterior de los países de la región —una suposición que ha sido claramente confirmada por los acontecimientos surgidos durante los últimos años—. Como resultado de ello, el gobierno norteamericano respaldó el concepto de «oleoductos y gasoductos múltiples», que implicaba evitar cualquier forma de monopolio por parte de ningún país sobre las exportaciones del petróleo y del gas del Caspio.

A finales de la década de los noventa, EEUU dio su apoyo a tres grandes proyectos para el transporte del petróleo y el gas del Caspio. El primero fue el Consorcio de Oleoductos del Caspio (Caspian Pipeline Consortium, CPC), que unía el campo de Tengiz, en Kazajstán, con el puerto ruso de Novorossiysk, en el mar Negro, a través de territorio ruso. El segundo fue el oleoducto Bakú-Ceyhan (BTC), que unía los recursos petrolíferos del Caspio en Azerbaidzhán con la costa mediterránea de Turquía, desde donde se exportaba directamente el petróleo al Mediterráneo evitando empeorar la congestión del tráfico en los estrechos turcos. El tercero fue el gasoducto Transcaspio (Trans-Caspian Pipeline, TCP), que pretendía exportar las reservas de gas natural de Turkmenistán a través del Caspio y de Azerbaidzhán para llevarlas a Turquía y potencialmente seguir hacia Europa. El hecho de que uno de estos proyectos implicase la construcción de un gran gasoducto que pasaba por territorio ruso es un indicio de que la política norteamericana no era en absoluto antirrusa sino antimonopolista.

La construcción del oleoducto BTC, a pesar de la fuerte oposición rusa e iraní, fue un importante logro de la política norteamericana. De hecho, sin el impulso del apoyo financiero y político norteamericano es muy poco probable que el conducto —que garantizaba una comercialización estable e independiente por parte de Azerbaidzhán de su gas y su petróleo— se hubiese llegado a construir, al menos no a tiempo para transportar los grandes volúmenes de petróleo que empezaron a fluir en 2006. Incluso antes de esto, la ayuda norteamericana había permitido la construcción del oleoducto Bakú-Supsa en 1999, que llevó menores cantidades del «primer petróleo» a las costas georgianas del mar Negro.

El único revés importante fue el fracaso, en su momento, del oleoducto TCP. Una serie de disputas entre Azerbaidzhán y Turkmenistán acerca de la propiedad de algunos de los recursos del mar Caspio, y el temperamento voluble del presidente de Turkmenistán, Saparmurad Niyazov, desbarataron en su día la realización del proyecto por el momento. Sin embargo, el descubrimiento de grandes cantidades de gas natural en el campo de Shah-Deniz frente a las costas azeríes en 1999 permitió la construcción de un gasoducto desde Azerbaidzhán hasta Turquía, trazado paralelamente con el oleoducto BTC hasta la ciudad de Erzurum, donde conecta con la red de gas natural de Turquía. Este gasoducto fue decisivo a comienzos de 2007 para mitigar las dificultades de Georgia, obligada por la fuerte presión que ejerció Rusia sobre ella para subir los

precios de la energía. La oferta, por parte de Azerbaidzhán y de Turquía, de proporcionar parte de su propio gas a Georgia fue un éxito de la cooperación regional en el Cáucaso Sur, algo que Washington llevaba mucho tiempo fomentando.

Si bien la construcción del BTC fue un importante logro que reforzó la independencia de los estados del Caspio, la historia no acaba aquí. Todo lo contrario, se debería ver sólo como un primer paso en una estrategia más a largo plazo cuyo objetivo es lograr la exportación independiente de los recursos del Caspio, bifurcados tanto en términos regionales como en términos de producción. La primera gran división es geográfica: Azerbaidzhán, en el Caspio occidental, está considerablemente más cerca de Europa, mientras que los principales productores son los estados de Asia Central en la costa oriental del Caspio. Azerbaidzhán es principalmente un país productor de petróleo, con unas exportaciones que alcanzarán el millón de barriles por día en 2010, aunque su producción de gas puede alcanzar unos niveles sustanciales de 30.000 millones de pies cúbicos en la próxima década. En el Caspio oriental, Kazajstán es principalmente un productor de petróleo, y está previsto que su producción sea de 3 millones de barriles de petróleo diarios (aproximadamente unos 140 millones de toneladas anuales) en 2015, con una producción de gas natural mucho menos importante. Turkmenistán, por otro lado, es justo lo contrario: la producción de gas constituye el grueso de la promesa futura de ese país, y en lo que respecta a sus reservas de gas ocupa entre el quinto y el octavo lugar del mundo. Su capacidad de producción podría alcanzar fácilmente los 100 bcm y tal vez el doble, casi todos ellos disponibles para la exportación. Finalmente, Uzbekistán tiene unos depósitos considerables tanto de gas como de petróleo, aunque también tiene un mercado doméstico mayor y, por consiguiente, una capacidad de exportación más limitada.

Solamente hay que retrotraerse a la década de los noventa para volver a los tiempos en que la exportación de petróleo y gas del Caspio a la UE parecía algo utópico. Pero la finalización del oleoducto BTC conecta efectivamente la orilla occidental del Caspio con los mercados europeos, proporcionando una infraestructura de primera calidad para el petróleo y un gasoducto paralelo para el gas natural. Esto también hace que la perspectiva de que los recursos del Caspio oriental lleguen a Europa sea más realista que nunca, ya que dicha estructura se usa actualmente sólo en el Caspio. Hay dos prioridades para la realización de un com-

pleto corredor este-oeste: unir la red gasística rusa a la europea; y unir el Caspio oriental y el occidental mediante los gasoductos del Transcaspiano. Esto creará un corredor virtual desde el Cáucaso Sur a Europa, que puede ser complementado — si se considera que es económicamente viable — por una conexión que enlace el Cáucaso Sur con Ucrania a través del mar Negro.

Es obvio que la potencial entrada del gas natural del Caspio en Europa a través del Cáucaso Sur y de Turquía ayudaría a Europa a diversificar sus suministros energéticos y a reducir su dependencia de la empresa rusa de propiedad estatal Gazprom, una prioridad política claramente definida por los norteamericanos. Efectivamente, Washington no considera coherente con sus intereses, ni con los de los países productores o consumidores, que estos recursos lleguen a Europa vía Rusia, permitiendo que Gazprom controle los precios de una manera monopolista, y al mismo tiempo haciendo a Europa vulnerable a las interrupciones del suministro voluntarias o involuntarias. El desarrollo de los gasoductos directamente hacia la región del Caspio será el complemento perfecto de las importantes reformas planeadas en el sector gasístico europeo con el objetivo de crear un mercado competitivo de múltiples operadores con el interés de tener diferentes opciones de rutas de entrega.

## Poderes externos: los tratos con China y Rusia

Ningún análisis de las relaciones de EEUU con los países de Asia Central y el Cáucaso sería completo si no tuviera en cuenta el papel de Rusia, y cada vez más el de China en lo que a Asia Central respecta. Durante una década, EEUU ha intentado establecer relaciones con Moscú tratando honestamente de representar su papel en Eurasia Central como una política que no está pensada en contra de los intereses de Moscú. De hecho, los diplomáticos norteamericanos han propuesto una visión de la situación en la que todos salen ganando, con lo cual de hecho la acción de EEUU beneficia a Rusia. Estabilizar el Cáucaso Sur, tratar de resolver sus conflictos y apartar a los talibanes del poder en Afganistán son solamente algunos de los esfuerzos que Washington puede haber considerado como útiles para Moscú. Pero la realidad es que los dirigentes rusos, particularmente desde la llegada al poder de Vladimir Putin, han visto las

acciones de EEUU en Asia Central y en el Cáucaso casi exclusivamente desde la perspectiva de un juego de suma cero, es decir, como una intrusión norteamericana en la esfera de influencia rusa. De ahí que Moscú haya atenazado a Georgia por su acercamiento a la OTAN y sus políticas proamericanas, debilitando severamente la estabilidad del país, ha seguido dando la espalda a los esfuerzos de resolución del conflicto armenio-azerí, se ha esforzado al máximo para impedir la salida de los recursos petrolíferos y gasísticos de Asia Central, que compra baratos gracias a su situación de monopolio y que vende a los clientes europeos a un precio entre tres y cinco veces superior y, finalmente, Moscú ha conseguido dificultar la relación de Uzbekistán con EEUU, ejerciendo una fuerte presión para desalojar a los norteamericanos de su base de Karshi-Janabad. Está cada vez más claro que en prácticamente todos sus tratos con los estados de Eurasia Central, EEUU topará con el problema de una Rusia envalentonada por los elevados precios del petróleo y determinada a minimizar la influencia norteamericana en la región. Una década tratando de implicar a Rusia no ha cambiado esta realidad, y Washington sigue sin saber qué hacer para resolver este problema. Con toda probabilidad, EEUU se verá obligado a adoptar una posición más dura y explícita respecto a sus intereses y a comunicárselos a Moscú, pero dejando al mismo tiempo abierta la puerta para que Rusia pueda desempeñar un papel constructivo en la región y capitalizando los intereses comunes siempre que surja la oportunidad.

Por lo que respecta a China, aparentemente durante los últimos años Beijing ha tratado de hacer un frente común con Moscú en los temas relacionados con Asia Central. Sus esfuerzos conjuntos en la OCS son la mejor prueba de ello. Pero también es evidente que Moscú y Beijing desconfían el uno del otro en lo que se refiere a la región. A largo plazo, Rusia es una potencia en regresión, con poca cosa que ofrecer a la región en términos económicos y con un desarrollo demográfico profundamente problemático. China es una potencia ascendente, una poderosa central energética dispuesta a establecer su influencia sobre Asia Central por medios económicos (Swanström, 2005: 569-584). El malestar en las relaciones ruso-chinas es perceptible sobre todo en el campo de la energía: China ha hecho esfuerzos sustanciales para tratar de evitar la dependencia energética de Rusia, buscando en cambio establecer conexiones directas con los estados de Asia Central. Esto proporciona a EEUU una oportunidad. Si bien ha tratado de implicar a Rusia en los asuntos de

Asia Central, todavía no ha iniciado un amplio diálogo político y económico con China respecto a la región. Hay, efectivamente, lugar para que Washington intente involucrar a Beijing en los asuntos de Asia Central, buscando establecer un entendimiento mutuo y un nivel de confianza que dé a entender que los intereses norteamericanos en la región no tienen a China como objetivo, además de identificar áreas de interés mutuo sobre las que edificar un acuerdo. Dicha iniciativa puede ser difícil de llevar a cabo; pero eso no se sabrá hasta que se intente. Si EEUU consigue aunque sólo sea un logro mínimo en este empeño, habrá hecho un gran paso para aumentar sus perspectivas de alcanzar una presencia estratégica duradera en Asia Central que no esté sujeta a los constantes ataques de las mayores potencias de la región.

## Conclusiones

La implicación de EEUU en Asia Central y en el Cáucaso Sur ha pasado por muchas vicisitudes durante la década y media transcurrida desde la independencia de los estados de la región. A la larga, sin embargo, es evidente que los intereses norteamericanos en estas regiones han ido creciendo gradualmente, y que los círculos políticos norteamericanos son cada vez más conscientes de este hecho. Los problemas más importantes a la hora de formular e implementar políticas para esta región han sido de dos tipos. Por un lado, la región ha tendido a ser relegada a un segundo plano cuando Washington ha tenido que hacer frente a problemas aparentemente más urgentes, especialmente el de Irak. Por el otro, los responsables de formular la política norteamericana han tenido serias dificultades tratando de equilibrar sus diversas prioridades en la región. El colapso de las relaciones con Uzbekistán en 2005 aceleró un proceso en curso que ha conducido gradualmente al surgimiento de una estrategia para perseguir diversos intereses paralelos sin dejar que ninguna esfera adquiriera más importancia que otra. Si esta estrategia será plenamente implementada por futuras administraciones, es algo que todavía está por ver. De todos modos, la experiencia de los últimos quince años ha mostrado que si EEUU pierde de vista los múltiples intereses que tiene en la región, esto irá claramente en detrimento suyo.

## Notas

1. Este argumento se presenta de una forma mucho más enfática en Starr (2005).
2. «Saakashvili: 2.000 troops in Iraq, at least 100 in Afghanistan», *Civil Georgia*, 9 de marzo de 2007.

## Bibliografía

- Albion, A. (2001), «U.S. Men and Material reportedly Land in Uzbekistan», *RFE/RL Central Asia Report*, n° 1:10, 28 de septiembre.
- Blank, S. J. (2002a), «The United States and Central Asia», en Roy Allison y Lena Johnson, eds., *Central Asian Security*, Brookings Institution, Londres-Washington, D.C.
- (2002b), «The Shanghai Cooperative Organization: A Post-Mortem», *Nordic Institute of Asian Studies Newsletter*, n° 3, pp. 12-13.
- (2003), «India's Rising Profile in Central Asia», *Comparative Strategy*, n° 22, pp. 139-157.
- Bronson, R. (1998), «NATO's Expanding Presence in the Caucasus and Central Asia», en Stephen J. Blank, ed., *NATO After Enlargement: New Challenges, New Missions, New Forces*, U.S. Army War College Strategic Studies Institute, Carlisle, pp. 235-237.
- Brookings Institution (2002), «United States Foreign Policy in the States of Central Asia», mesa redonda celebrada el 12 de noviembre con la participación de la embajadora Lynn Pascoe, James MacDougall, Daniel Rosenblum y Matthew Bryza, <<http://brookings.edu/comm/events/hill20021112.htm>>.
- Bukharbayeva, B. (2001), «Uzbekistan Base Teeming with Troops», *Associated Press*, 28 de mayo.
- Butler, K. (2001), «U.S. Military Cooperation with the Central Asian States», Monterey Institute of International Studies, 17 de septiembre.
- Cornell, S. E. (2004), «Regional Politics in Central Asia: the Changing Roles of Iran, Turkey, Pakistan and India», en *India and Central Asia: Building Linkages in an Age of Turbulence*, SAPRA Foundation, Nueva Delhi.
- Cornell, S. E. y M. Sultan (2001), «The New Geopolitics of Central Eurasia», *Marco Polo Magazine*, n°s 5-6, invierno.
- Cornell, S. E. et al. (2006), *The Wider Black Sea Region: An Emerging Hub in European Security*, Silk Road Paper, diciembre.
- Graham, B. (2003), «Rumsfeld Discusses Tighter Military Ties with Azerbaijan», *Washington Post*, 4 de diciembre, p. A23.

- Grier, P. (2003), «Lighter Footprint, Longer Range», *Air Force Magazine*, octubre, pp. 48-53.
- Gul, I. (2002), *The Unholy Nexus: Pak-Afghan Relations under the Taliban*, Vanguard, Lahore.
- Jones, S. F. (2005), *Socialism in Georgian Colors: The European Road to Social Democracy, 1883-1917*, Harvard University Press, Cambridge.
- MacDonald, J. (2003), «Rethinking India's and Pakistan's Regional Intent», *NBR Analysis*, nº 4:4, noviembre.
- Maynes, C. W. (2003), «America Discovers Central Asia», *Foreign Affairs*, nº 82:2, marzo/abril.
- Olcott, M. B. (2003), «Taking Stock of Central Asia», *Journal of International Affairs*, nº 56:2, primavera, p. 4.
- Plugatatarev, I. (2003), «Georgia is Prepared to be a Staging Area for the United States», *Nezavisimaya Gazeta*, 14 de febrero de 2003.
- Rennie, D. (2003), «America's Growing Network of Bases», *The Telegraph*, 9 de noviembre.
- Schrader, E. (2003), «U.S. to Realign Troops in Asia», *Los Angeles Times*, 29 de mayo, p. 1.
- Sherwood-Randall, E. (1998), «U.S. Policy and the Caucasus», *Contemporary Caucasus Newsletter*, University of California, Berkeley, nº 5, primavera, pp. 3-4.
- Starr, S. F. (2002), «The United States, Afghanistan, and Central Asia», *Nordic Institute of Asian Studies Newsletter*, diciembre.
- (2005), A «Greater Central Asia Partnership» for Afghanistan and Its Neighbours, Silk Road Paper, marzo.
- Starr, S. F., Ch. J. Fairbanks y K. Weisbrode (2001), *A Strategic Assessment of Central Eurasia*, Atlantic Council and the Central Asia-Caucasus Institute, Washington, D.C.
- Swanström, N. (2005), «China and Central Asia: a New Great Game or Traditional Vassal Relations», *Journal of Contemporary China*, nº 14:45, pp. 569-584.
- U.S. Defense Department (2001), «Secretary Rumsfeld Press Conference with President of Uzbekistan», 5 de octubre.
- Wolfowitz, P. D. (2003), declaración ante el Comité parlamentario de las Fuerzas Armadas en la Cámara de Representantes de EEUU, 18 de junio de 2003, <<http://armedservices.house.gov/openingstatementsandpressreleases/108th-congress/03-06-18wolfowitz.html>>.
- Yalowitz, K. y S. E. Cornell (2004), «The Critical but Perilous Caucasus», *Orbis*, nº 48:1, pp. 105-116.

---

## 8. La situación geopolítica y de seguridad en Asia Central y la cooperación de China con los países de la región

*Xing Guangcheng y Bao Yi*

En quince años de independencia, el escenario politicoeconómico interior y exterior de los países de Asia Central ha cambiado mucho. Las repúblicas de Asia Central han llevado a cabo reformas políticas y económicas, y algunas de ellas han experimentado un gran desarrollo de sus economías nacionales. El estatus geopolítico de la región de Asia Central ha ido aumentando gradualmente, en particular después de los acontecimientos del 11-S en 2001 y de la intervención militar de la coalición antiterrorista en Afganistán. Con el incremento de los precios de los hidrocarburos en el mercado mundial, la región de Asia Central ha suscitado el interés creciente de las potencias mundiales y locales. En la actualidad, y a consecuencia de ello, el juego entre éstas se intensifica y esto, a su vez, hace que la dificultad y la inestabilidad caractericen el panorama general de la región en materia de seguridad.

### Principales particularidades de la situación geopolítica en la región de Asia Central

La situación geopolítica de la seguridad en la región de Asia Central depende de factores determinados e indeterminados. Algunos de ellos, en su momento, contribuirán al mantenimiento de la seguridad, mientras que otros, en circunstancias concretas, conducirán a la desestabilización de la situación de la zona en su totalidad. A continuación examinaremos las principales particularidades de la situación geopolítica de Asia Central.

Se observa, en primer lugar, que globalmente la región goza de una situación geopolítica relativamente estable. El relevo de Askar Akáyev en Kirguistán y los sucesos de Andiján en Uzbekistán en 2005 empujan a los pueblos de Asia Central a perseguir la estabilidad con todas sus fuerzas. También se observa la tendencia, por parte de todas las repúblicas de Asia Central, de poner la tarea del mantenimiento de la estabilidad social en el país en el primer lugar de sus políticas interiores. Los gobiernos se esfuerzan por tomar medidas efectivas que eviten la intromisión de fuerzas extranjeras en sus asuntos, tratan de reforzar el poder para reducir la posibilidad de conmociones políticas a gran escala y de caos y, al mismo tiempo, prestan gran atención al desarrollo de sus economías nacionales para aumentar el nivel de vida de sus pueblos, y acabar así con los conflictos, provocados por las diferencias sociales entre los estratos de población. Cabe añadir que también contribuye a la tendencia de estabilización de la zona el hecho de que ni EEUU, ni Rusia, ni China desean en ella ninguna desestabilización o conmoción política. La creación de un Asia Central estable y en paz coincide con los intereses económicos y de seguridad particulares, tanto de EEUU, como de Rusia y de China. Por ello, se esperan condiciones exteriores favorables para la garantía de una paz duradera y del desarrollo en dicha región.

En segundo lugar, en la actualidad, la situación general en la zona se caracteriza por el hecho de que el juego entre las potencias entra en una nueva fase. EEUU y Rusia reajustan sus políticas en relación con la región de Asia Central con la finalidad de reforzar su posición en la zona. Desde el punto de vista de EEUU, este país revisa sus enfoques tras haberse saldado en fracaso los impulsos al proceso democrático en la región y, particularmente, después del empeoramiento de sus relaciones con Uzbekistán a causa de la obligada retirada de las tropas norteamericanas de la base de Karshi-Janabad. EEUU intenta poner en marcha el proyecto «Gran Asia Central», a veces llamado proyecto «Gran Sur Asiático», con la intención de contribuir a la estabilidad de la situación en Afganistán con medidas económicas, pero también para reducir el peso de Rusia en la región, el grado de dependencia respecto a ella de estos países y restaurar la influencia norteamericana. En otras palabras, EEUU tiene la intención de crear un nuevo espacio económico y de transporte integrado transafgano en las regiones del centro y del sur asiático. Como resultado de ello, un nuevo espacio geopolítico, que integra

Asia Central y del Sur en el mapa de la política geográfica de EEUU, sustituiría a un espacio geopolítico euroasiático controlado por Rusia y así se organizaría un mecanismo multilateral de cooperación sobre el que dominará EEUU.

Con referencia a Rusia, su presencia económica y militar en la región de Asia Central se mantiene inalterable. En los últimos años, la Federación Rusa ha intensificado su presencia y actividad militar en la zona, al tiempo que ha acelerado el proceso de integración económica en el ámbito de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que incluye a los países de Asia Central, creando una unión aduanera, un único mercado energético, etc. Rusia se esfuerza en mantener su hegemonía y su dominio tradicionales sobre la región. De esta manera, el «gran juego» entre potencias por Asia Central pasa a una nueva fase, que se caracteriza por el juego en diferentes campos, en particular en el económico y el energético.

En tercer lugar, tal y como ya se ha dicho, el objetivo del juego entre las potencias deja de ser la garantía de los intereses de seguridad nacional después de la intervención militar de las coaliciones antiterroristas y se convierte en la carrera por los recursos energéticos de la región, que caracterizará a este juego multilateral. Además de EEUU y Rusia, también otras muchas organizaciones y potencias arden en deseos de competir en él. Entre ellos, los países de la Unión Europea, Japón e India entre otros, están interesados, principalmente, en la carrera por la energía. Dicho sea de paso, los intereses energéticos de las potencias no se concentran sólo en el control de los recursos energéticos en sí mismos, en particular el petróleo de Kazajstán y el gas de Turkmenistán y Uzbekistán, sino también en el control sobre los oleogasoductos para la exportación de los suministradores de energía. Se trata, pues, de una carrera por las salidas alternativas de los hidrocarburos de la región. Cabe destacar que dicha carrera representa uno de los aspectos más importantes del dominio sobre la energía de esta zona. Los países occidentales desean la diversificación de los suministros energéticos para que el petróleo y el gas centroasiático puedan entrar en el mercado mundial rodeando Rusia. Mientras, ésta se esfuerza en mantener el control sobre la estructura energética y los oleogasoductos de los países de la CEI con el fin de liderar el mercado mundial. Además, la carrera se amplía a otro campo: el de los fósiles útiles, como el uranio. En agosto de 2006, el ex primer ministro japonés, Junichiro Koizumi, realizó una visita a Ka-

zajstán con el fin de acordar los términos de la cooperación en el campo del tratamiento del uranio.

Bien por intereses geopolíticos estratégicos, bien por los recursos energéticos o por las posibilidades de su exportación, en Asia Central la carrera entre las potencias se agudiza día a día, cosa que destruye el equilibrio de fuerzas entre ellas y hace que la ya débil estabilidad de Asia Central sea todavía más frágil. Al mismo tiempo, por parte de los países de Asia Central se formulan las políticas exteriores pluralistas y equilibradas para obtener el máximo beneficio, tanto político como económico, de la pugna entre las potencias. Así pues, el «gran juego» en la región de Asia Central tiene consecuencias, tanto positivas como negativas, para las repúblicas de la región. Sin embargo, de momento, es difícil juzgar cuáles serán los resultados de este juego multilateral. ¿Concluirá con beneficios multilaterales conjuntos o conducirá al beneficio nulo de todas las partes?

En cuarto lugar, la situación en la región de Asia Central también hace evidente el hecho de que, con todo, la amenaza de las «tres fuerzas maléficas», como son el terrorismo, el extremismo y el separatismo, aún sigue vigente. En los últimos años, las organizaciones islámicas radicales y extremistas de Asia Central se han desarrollado de forma dinámica y han actuado con agilidad. Su influencia, lejos de reducirse, aumenta en la región, e incluso aparecen algunas más fuertes y extremistas, análogas a las organizaciones terroristas que actúan en Oriente Próximo y en Chechenia. Bajo la influencia de la actividad de organizaciones terroristas y extremistas internacionales, sus actividades tienden a internacionalizarse, cosa que hace muy difícil el control sobre ellas. El terrorismo, bajo diferentes formas, se extiende por todo el mundo, y especialmente cuando los terroristas se desenfrenan bajo los eslóganes del nacionalismo separatista y extremista. Las actividades transfronterizas de las organizaciones terroristas ya se han convertido en una de las formas fundamentales de su actividad. El terrorismo y el crimen organizado transfronterizo, incluido el tráfico de drogas, están tan estrechamente ligados a misteriosas financiaciones internacionales y conviven hasta tal punto uno con otro, que hacen difícil su prevención. Las zonas y regiones débiles en su desarrollo económico y en la prevención del terrorismo se convierten, consecuentemente, en puntos calientes en cuanto a la aparición del terrorismo y del extremismo religioso. También se observa la tendencia negativa de que los objetos de los ataques terroristas se trasladan de los lla-

mados «objetivos fuertes», como edificios del gobierno y objetivos militares, a «objetivos fáciles», como lugares públicos, poco protegidos contra el terrorismo.

Además de «las tres fuerzas maléficas», las repúblicas de Asia Central ven afectada su seguridad por amenazas no tradicionales; en particular por el crimen organizado, el tráfico ilegal de estupefacientes, el contrabando de armas, la migración ilegal, la crisis ecológica, la crisis de los recursos acuíferos transfronterizos, la amenaza del tráfico de informaciones secretas, etc. De esto se deduce que, en el momento actual, los factores tradicionales de seguridad no son suficientes para analizar la situación general en Asia Central y sus perspectivas.

Cabe destacar que en Afganistán la desestabilización ejerce una influencia negativa en la seguridad y estabilidad de la región de Asia Central. A pesar de que las acciones militares antiterroristas, encabezadas por EEUU, han dado algún que otro resultado, de momento EEUU mantiene allí su presencia militar y la situación en este país está lejos de ser estable. El hecho de que Afganistán se haya convertido en el principal productor de opio crudo y sus derivados resulta un problema para la seguridad de los países vecinos. Según datos de la ONU, estos años la superficie dedicada al cultivo de la semilla de opio ha aumentado en Afganistán sin cesar. Y además, según estimaciones, el 25-30% de los narcóticos afganos se exportan a través de los países de Asia Central, donde, en consecuencia, aumenta el consumo de drogas (Yazmuradov, 2006). Afganistán y su periferia, la llamada «Zona del arco dorado», representa uno de los principales puntos de producción y consumo de narcóticos de todo el mundo. Así, según estadísticas de la ONU sobre narcóticos y crimen, el volumen de producción de opio del pasado año alcanzó las 6.100 toneladas, con un aumento del 49% respecto al año anterior, lo que representa el 92% del volumen del abastecimiento mundial (Zhuan, 2006). La producción ilegal y el tráfico de drogas, así como el crimen transfronterizo relacionado con este comercio, se consideran una grave amenaza para la seguridad de Afganistán y de los países colindantes. Los países occidentales, incluido EEUU, se centran únicamente en el mantenimiento de la seguridad a través de intervenciones militares antiterroristas, pero prestan poca atención al cambio de modelo económico de producción o al desarrollo de la población local, estrechamente ligados al tráfico de drogas. La estructura económica, basada en la producción de narcóticos, no ha sido encauzada y regulada convenientemente y esto debilita aún más a

Afganistán respecto a economía ecológica y seguridad política. De esto se desprende que la estabilización en este país depende de los esfuerzos y cooperación de todas las partes interesadas, tanto de las potencias y organizaciones internacionales y locales, como de todos los países de Asia Central que lo rodean.

### Vías de estabilización de la región de Asia Central

Como se ha dicho anteriormente, en los últimos años la región de Asia Central ha despertado gran interés entre las potencias internacionales y locales, y la carrera por ganar influencia en ella se ha intensificado. Como principales sujetos en este juego, los países de Asia Central son nuevos miembros de la comunidad mundial y activos participantes de la política internacional y la economía mundial. Como todos los países en desarrollo, los países de Asia Central desean hacer valer sus propios intereses y planteamientos respecto al desarrollo de sus países y la seguridad de la zona. Teniendo en cuenta la dificultad y la inestabilidad geopolítica de su situación, el mantenimiento de la estabilidad no sólo es asunto de los países de la región, sino también de los actores extranjeros interesados. En la era de la globalización, hay muchas vías con las que se puede dotar de estabilidad a la zona. Los conflictos y los problemas entre estados se solucionan por la vía del diálogo político pacífico, en lugar de con la intervención de las fuerzas armadas. En este contexto es oportuno plantear cuál es la vía hacia la estabilización más beneficiosa para los países de Asia Central.

En primer lugar, es preciso favorecer el aumento de la capacidad de los países de Asia Central para solucionar sus propios asuntos y participar en los de la región. Después de la desintegración de la URSS, los países de Asia Central han experimentado crisis económicas y políticas, y sufren la amenaza del terrorismo. Respecto a la lucha contra el terrorismo y el extremismo, los países de la zona coinciden en la opinión de que luchar contra el terrorismo sólo con la ayuda de fuerzas extranjeras sería un camino sin salida, pues éstas podrían hacer más complicada la situación. Así, apoyan diversas iniciativas para dotar de estabilidad y seguridad a la zona y se manifiestan en contra de la intromisión de las grandes potencias en los asuntos internos de los estados pequeños, aclamando su

derecho a solucionar por sí mismos sus asuntos. En este sentido, sus deseos coinciden, precisamente, con los planteamientos de la política exterior de China, a favor de un nuevo orden internacional. Esto, en la actualidad, se considera indispensable para que los países en desarrollo, en particular los de Asia Central, participen en igualdad de condiciones, tanto en la elaboración y reformulación de las reglas económicas y políticas, como en la creación de modelos de relaciones internacionales de nuevo tipo.

En segundo lugar, la estabilidad de Asia Central requiere la cooperación internacional en la región. Su carácter estratégico reside en el hecho de que estos países colindan con Rusia y China. Desde aquí, se puede llegar a través de Irán hasta el golfo Pérsico y, a través de Afganistán y Pakistán, hasta el océano Índico. Por eso Asia Central, desde antiguo, es una región necesaria para el equilibrio estratégico de fuerzas en el mundo (Yan, 2005). Debido a sus peculiaridades geopolíticas, la región de Asia Central es un punto en el que diversas potencias mundiales persiguen sus intereses particulares, y en el que concurren varios mecanismos internacionales de cooperación política, económica y militar. Los países de Asia Central también son miembros de toda una serie de organizaciones internacionales, tales como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), la Comunidad Económica Euroasiática (CEE), la OTAN, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD), etc. Estos mecanismos de cooperación, por un lado aportan sus inversiones a la estabilización y el desarrollo, pero por otro la ayuda económica y militar de estas potencias y organizaciones a menudo conlleva presión política sobre los países de la región y tiene como objetivo intentar hacer «encajar» a Asia Central en sus espacios políticos y económicos. Se enmarañan y confunden unas con otras en una carrera por introducirse en la región más complicada. Además, a cambio de la ayuda económica y política recibida de las grandes potencias, los países de Asia Central se ven obligados a reajustar constantemente sus políticas interiores. Así pues, probablemente los diversos mecanismos de cooperación existentes hacen la situación más inestable e incierta e, inevitablemente, reducen la potencial autonomía de los países de la región.

El mantenimiento de la seguridad regional es una tarea aún más abrumadora para países como los de Asia Central, que consiguieron su

independencia hace poco más de diez años. Sin la cooperación internacional estos países no lograrán alcanzar ni la estabilidad ni la seguridad. En la práctica política, con la ayuda de una amplia cooperación internacional y acciones para garantizar la seguridad, los países de Asia Central pueden solucionar problemas locales e internacionales que no están en condiciones de acometer por sí mismos. En materia económica, requieren ayuda internacional e inversión tecnológica por parte de la comunidad mundial, tanto para superar las dificultades económicas, como para desarrollar sus economías nacionales, en particular durante el proceso de transformación de sus estructuras económicas. En materia de seguridad, con el crecimiento de las amenazas transfronterizas y su internacionalización, los países de Asia Central no están en condiciones de defenderse por sí mismos del terrorismo, y se ven obligados a pedir ayuda a la comunidad internacional.

Resulta, pues, que sobre los países de la región y los actores del exterior ha recaído la misión de defender la seguridad y la estabilidad en la región y en el mundo. Ante esta situación, la única manera efectiva de defender los intereses de todos y de conseguir el desarrollo común es ahondar, de ahora en adelante, en la cooperación mutua. La colaboración en la creación de mecanismos racionales y equilibrados de cooperación internacional en la región de Asia Central responde a los intereses de cada uno de los países y, a su vez, resulta provechosa para la estabilidad y el desarrollo en la misma.

En tercer lugar, defendemos una concepción de la seguridad y el desarrollo de nuevo tipo en la cooperación internacional. Contrariamente a la mentalidad de la guerra fría y de la divergencia ideológica, esta nueva concepción de la seguridad y el desarrollo demuestra una nueva manera de entender las relaciones internacionales y un nuevo tipo posible de cooperación entre los estados. Esto se refleja claramente en el principio fundamental de cooperación de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS). La concepción de una seguridad y un desarrollo de nuevo tipo también plantea la necesidad de una lógica colaboración recíproca entre ambas esferas, es decir, teniendo en cuenta la importancia de la estabilidad para el futuro desarrollo del país. Se plantean formas de conseguir la estabilidad y el desarrollo; de alcanzar la paz por la vía de la confianza y la cooperación mutuas y de lograr la seguridad por la vía del desarrollo. Esta nueva concepción también pone de manifiesto la necesidad de la comunidad internacional de democratizar las relaciones in-

ternacionales y el deseo de todas las partes de contribuir en la búsqueda de un nuevo modelo de las mismas. La OCS, partidaria de esta concepción, se distingue por su carácter abierto. No es un grupo militar y político de boicot, sino que se trata de una organización internacional de cooperación con elevados objetivos, perteneciente a una nueva época y basada en el principio de las acciones efectivas. El «espíritu de Shanghai» profesado por la OCS se caracteriza por «la confianza mutua, el beneficio recíproco, la igualdad de derechos, la cooperación mutua, el respeto a la pluralidad cultural y la persecución del desarrollo común» (Zhang, 2005). Más concretamente, la «confianza mutua» es la base de una cooperación que garantice la seguridad, el «beneficio mutuo» es el objetivo de la cooperación, «la igualdad de derechos» representa su garantía y la «cooperación mutua» muestra el camino hacia la colaboración en materia de seguridad; es decir, hacia la solución de los conflictos por la vía de la negociación pacífica y del refuerzo de una amplia cooperación en las cuestiones de interés general para todas las partes que evite la guerra y la confrontación. El «respeto a la pluralidad cultural» hace referencia a que, a pesar de la contradicción geopolítica y habiendo rechazado la diferencia ideológica, se fomenta el desarrollo plural de los países y se respeta su derecho a elegir autónomamente su vía de desarrollo. La observación de los principios de «igualdad de derechos y respeto a la pluralidad cultural» contribuye a solucionar cuestiones clave para la cooperación en condiciones de divergencia ideológica, social y religiosa. Este espíritu es un fenómeno valioso, no sólo para los países miembros, sino también para la comunidad internacional, que aspira a un nuevo orden político y económico mundial. En su Declaración fundacional, la OCS remarca que hay que fomentar el espíritu de Shanghai de manera que en el nuevo siglo llegue a ser la norma en las relaciones entre los países miembros de la organización. En el ámbito de la OCS, las divergencias durante el proceso de cooperación no sólo no son un obstáculo para la misma, sino que, al contrario, sirven de recurso y son importantes generadores de la cooperación y el desarrollo común. El objetivo final de la OCS es la persecución del desarrollo conjunto de la región, que, precisamente, refleja la esencia básica de este nuevo tipo de concepción del desarrollo.

Más concretamente, en materia de seguridad la región en la que se encuentran los países integrantes de la OCS está expuesta a la acción del terrorismo, del separatismo y del extremismo. Los miembros de la OCS

se esfuerzan por anar fuerzas para combatirlos por la vía del desarrollo de la cooperación, el mantenimiento conjunto de la seguridad y la estabilidad en la zona. Además de la lucha contra «las tres fuerzas maléficas», en el ámbito de la OCS, la tarea principal en el campo de la cooperación en seguridad consiste también en aspectos tales como el intercambio de información, el refuerzo del papel de la Estructura Antiterrorista Regional (EATR), la intensificación de la cooperación para la consecución del derecho ejecutivo de seguridad, la ayuda a los países de Asia Central en el mantenimiento de la estabilidad política, la cooperación para controlar la pobreza, la lucha contra el crimen transfronterizo y la agilización del proceso de estabilización de Afganistán.

¿Y qué sucede respecto a la cooperación energética en el ámbito de la OCS? El carácter transicional de las economías de todos los países miembros de esta organización, su proximidad geográfica, los extensos territorios, la riqueza de recursos y una complementación económica mutua, aportan un enorme potencial a la cooperación económica y comercial. La Declaración fundacional de la OCS determinó la cooperación económico-comercial como una de sus líneas prioritarias. En su radio de acción, la cooperación bilateral en el campo del gas y del petróleo se desarrolla con éxito. La profundización en la cooperación en materia de energía representa uno de los aspectos más importantes del desarrollo del mecanismo de cooperación de la OCS en el momento actual, sirve de dinamizador de la cooperación en todos los sentidos y afianza el sistema de cooperación de la organización. Como propuso el presidente de la República Popular de China (RPC), Hu Jintao, en la VI Cumbre de Jefes de Estado de la OCS: «Debemos, cuanto antes mejor, ejecutar un paquete de proyectos de cooperación técnico-económica referentes, en particular, a recursos energéticos, electricidad, transporte y telecomunicaciones. Esto contribuiría en gran manera a profundizar en la cooperación eficaz y el desarrollo total, y serviría para trabajar en la transformación de nuestra región en armonía, permanentemente en paz y próspera en su conjunto» (OCS, 2006). En una palabra, centrándose en la cooperación política, económica, humanitaria y en seguridad, la OCS colaborará a la estabilización y el desarrollo en el continente euroasiático.

## La cooperación de China con los países de Asia Central en el campo del gas y el petróleo

No es ningún secreto que, además de la cooperación con los países de Asia Central en la lucha contra el terrorismo, China tiene sus propios intereses energéticos en la región. Como se sabe, la economía de la RPC se desarrolla a marchas forzadas. Según las estadísticas, en el año 2005 el crecimiento del PIB del país fue de un 9,9%, es decir que se espera un aumento del consumo de recursos energéticos.<sup>1</sup> En el año 2003, China ocupó el segundo lugar en consumo de petróleo, por delante de EEUU, alcanzando los 252 millones de toneladas. Según los pronósticos se cree que el año 2020 el consumo de petróleo en China aumentará hasta los 450 millones de toneladas, es decir, una media de un 12%. Además, crecerá el consumo de gas natural, mientras que el de recursos energéticos no renovables lo hará de un 2,7 a un 10% (State Information Centre, 2005).

En relación con esto, a China se le plantea la tarea de asegurar su futuro energético, es decir, de garantizar la seguridad energética nacional. La estrategia energética de China consiste en reforzar la diversificación de los suministradores de gas y petróleo. En la actualidad, el 90% de la importación china de recursos energéticos procede de Oriente Medio,<sup>2</sup> permanentemente en guerra y en conflicto. Conviene añadir que la mayor parte del petróleo de China es transportado por petroleros extranjeros a través del estrecho de Malaca, cosa que hace que la importación china dependa, en gran parte, de terceros. En un momento en que los acuerdos para la construcción de un oleoducto entre China y Rusia se hallan paralizados, el oleoducto chino-kazajo funciona con éxito. A finales de 2005 empezó a funcionar el oleoducto Atasu-Alashankou, de 1.000 km de longitud y una capacidad de 10 millones de toneladas, que constituye la segunda parte del proyecto de transporte de petróleo interestatal Kazajstán-China. Así, en 2006, por el oleoducto chino-kazajo Atasu-Alashankou fueron transportados 2.161 millones de toneladas de petróleo.<sup>3</sup> A finales de 2005 la Corporación Petrolera Nacional de China (CNPC) adquirió en Kazajstán la compañía PetroKazakhstan, registrada en Canadá, pero que trabaja sólo en Kazajstán y que tiene los derechos sobre toda una serie de yacimientos en la república. Además, la RPC posee en este país el 60% de la compañía Aktobemunaigaz (Yazmuradov, 2006). Y en el año 2006 la corporación estatal china de inversiones, el CITIC Group, acordó la compra por 1,9 mil millones de dóla-

res del yacimiento de Karazhanbas, al oeste de Kazajstán y perteneciente a la Nations Energy Co Ltd.<sup>4</sup>

China valora la cooperación con los países de Asia Central en materia energética y para el transporte de hidrocarburos y está preparada para una cooperación mutuamente provechosa. Debido a su proximidad geográfica y a su estabilidad política, los países de Asia Central son, cada vez más, la nueva fuente de recursos energéticos de China, cosa que abre un nuevo marco de posibilidades en la cooperación energética entre ambas partes. Además, la cooperación con China ayuda a los países de Asia Central, en particular a Kazajstán, a cooperar económicamente con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), es decir, con los países del Sureste de Asia, y con otros países asiáticos del océano Pacífico.

Durante la visita del presidente de Turkmenistán a China, que tuvo lugar en abril de 2006, ambas partes firmaron un acuerdo sobre la realización del proyecto del oleoducto Turkmenistán-China. Según este documento, se supone que en el año 2009 Turkmenistán suministrará a China una cantidad de gas de 30 mil millones de pies cúbicos cada año durante treinta años.<sup>5</sup> Además, Turkmenistán otorga a la RPC el derecho de explotación de los pozos de gas en su territorio. El gasoducto debe abastecer de gas del Turkmenistán Oriental al litoral pacífico de China. La longitud del gasoducto es de cerca de 7.000 km y su coste aproximado de 10.000 millones de dólares.<sup>6</sup> En relación con esto, llama la atención la propuesta de Kazajstán de construir en China un gasoducto que podría servir también para la exportación del gas turkmeno (Gorst, 2006; Yazmudarov, 2006).

En los países de Asia Central existe la opinión de que China se expande activamente en la región aprovechando su inversión petrolera. Hay que destacar que la cooperación bilateral entre China y los países de Asia Central es claramente beneficiosa para ambas partes, ya que no sólo permite la diversificación de fuentes de gas y petróleo de China, sino que proporciona una salida alternativa para el gas y el petróleo de Asia Central. Y aún más, los oleogasoductos a China abren el camino a los países de la región hacia el mercado asiático del Pacífico y permiten a países como Japón y Corea del Sur entrar en cooperación con los primeros. Pero, ¿qué sucede con la carrera por los activos petroleros entre Rusia y EEUU? La cooperación en materia de petróleo entre China y los países de Asia Central se rige por reglas de mercado. China no desea incitar a

ninguna carrera, ni a la Federación Rusa, ni a EEUU, para poder obtener sus activos petroleros de mercado.

## La cooperación de China con los países de Asia Central en materia de lucha contra el terrorismo transfronterizo

La actividad radical llevada a cabo por grupos terroristas del Turkmenistán Oriental, en la Región Autónoma del Xinjiang Uigur (RAXU), representa la mayor amenaza terrorista en la China Occidental. Hoy los terroristas turquestano-orientales reciben gran apoyo de organizaciones terroristas internacionales y mantienen tan estrechas relaciones con el crimen organizado transfronterizo que se hace muy difícil su extinción y prevención en territorio chino. Se puede afirmar que la lucha contra los terroristas en China es una cuestión complicada y a largo plazo.

En el siglo XI, los historiadores occidentales empezaron a denominar turcos a la población musulmana de habla altaico-turca, en particular a la uigur. Los colonialistas del siglo XIX llamaron al territorio de Asia Central y del Xinjiang «Turquestán Occidental» y «Turquestán Oriental» respectivamente. Sin embargo, la RAXU, es parte integrante de China desde hace mucho tiempo. China empezó a ejercer su dirección administrativa en el Xinjiang ya desde tiempos antiguos. Sin embargo, desde principios de los años noventa del siglo pasado, en la RAXU actúa una potente clandestinidad separatista uigur que pretende crear su propio Estado independiente, el llamado «Turquestán Oriental», y enfrentarse a cualquier nación no turca. Desde entonces, estos uigures en la clandestinidad empezaron a buscar la aproximación a grupos musulmanes radicales en otros países de Asia Central. Al encontrar nuevos socios, los separatistas uigures cambiaron de táctica. Junto con aquellos de iguales ideas en Asia Central decidieron «liberar a los musulmanes», no solamente en China, sino en el Oriente Medio postsoviético (Rotar, 2003).

La situación de la RPC es complicada en relación con las manifestaciones del separatismo uigur que ya se están desarrollando a lo largo de varios años. El 19 de octubre de 2001, el representante del Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPC, Sun Yuxi a las preguntas de los periodistas sobre el ciclo de conferencias llamado «Turquestán Oriental» que tuvo lugar en el Parlamento Europeo, respondió que el «Turquestán

Oriental» es una banda terrorista que intenta resquebrajar a China. Confabulados con organizaciones terroristas internacionales, los «terroristas orientales» han provocado, dentro de las fronteras chinas y en los países colindantes, toda una serie de actos terroristas monstruosos que han conducido a la muerte y al sufrimiento físico de muchas personas (Xing, 2001-2002). El peligro de que los separatistas uigures penetren desde el territorio de las repúblicas a China no es exagerado. Los actos terroristas acontecidos en el RAXU de China desde 1990 hasta 2001 son más de 200 y todos son obra de los extremistas uigures. En ellos, 162 personas perdieron la vida y más de 440 sufrieron heridas. La organización «Movimiento del Turquestán Oriental» actúa en el Xinjiang chino y también en el territorio de los estados de la región de Asia Central.

Por eso China participa activamente en la cooperación internacional en materia de lucha antiterrorista. El Gobierno chino se mantiene firme en su posición antiterrorista en el mundo, alzándose en contra de patrones ambiguos en materia de terrorismo. Con el problema del terrorismo debe haber un único enfoque y criterios unificados. Hay que alzarse decididamente en contra de cualquier forma de terrorismo y asestar a éste un golpe certero. En 2001, los miembros de la OCS suscribieron la Convención para la lucha contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo, y anunciaron medidas efectivas en la lucha contra las manifestaciones separatistas en el territorio de las repúblicas de Asia Central y en la Región Autónoma del Xinjiang Uigur. El principal contenido de la cooperación bilateral y multilateral en materia de lucha contra las «tres fuerzas maléficas», consiste en una serie de acciones como el intercambio de información, la instrucción militar para reducir el terrorismo, la entrega de los prófugos y sospechosos, el apoyo mutuo en las acciones antiterroristas, los compromisos entre las partes, etc.

La cooperación antiterrorista entre China y los países de Asia Central ha dado sus primeros resultados. En los últimos años, China y los países de la región han realizado una serie de instrucciones militares bilaterales y multilaterales en sus fronteras. Entre ellas, la de más envergadura fue la instrucción conjunta tadhiko-china «Cooperación mutua 2006», durante la cual la parte china envió por primera vez su ejército a otro país del mundo. La finalidad principal de esta acción es aumentar el nivel de preparación militar y operativa y mejorar la cooperación mutua de las fuerzas armadas de Tadjikistán y China en la preparación y ejecución de operaciones antiterroristas que permitan descubrir y liquidar

grupos de sabotaje en regiones montañosas.<sup>7</sup> Además, en el año 2003 el Ministerio de Seguridad Pública de China hizo pública una lista de «terroristas turquestano-orientales» y de «organizaciones terroristas» en el extranjero. En la lista aparecían cuatro organizaciones: Movimiento Islámico del Turquestán Oriental (ETIM), Movimiento de Liberación del Turquestán Oriental (ETLO), Congreso Mundial de Jóvenes Uígres (WUYC) y Centro de Información del Turquestán Oriental (ETIC).<sup>8</sup>

En colaboración con los países de Asia Central y Rusia, China ha llevado a cabo efectivas acciones antiterroristas en el Xinjiang y en la actualidad ya ha arrestado a más de 100 terroristas turquestano-orientales que se entrenaban clandestinamente en Afganistán y otros países del mundo.<sup>9</sup> Hay que añadir que, a lo largo de los años, los países interesados de Asia Central han entregado terroristas a China. El ejército chino obtuvo también un gran éxito en enero de 2007, cuando fue destruido en Xinjiang un campo de entrenamiento de terroristas del Turquestán Oriental. Allí se dio muerte a 18 de ellos y otros 17 fueron detenidos.<sup>10</sup> Además de acciones antiterroristas conjuntas, la cooperación de China con los países de Asia Central también tiene que ver, entre otras cosas, con la lucha contra el tráfico ilegal de armas y drogas, además de con la cooperación mutua en el control del crimen organizado en el ámbito de la OCS.

## Perspectivas de seguridad en la región de Asia Central

En primer lugar, la situación interior de los países de Asia Central se convertirá en el parámetro esencial de la carrera por la región. Los cambios de poder en los países de Asia Central pueden impulsar a las potencias extranjeras a utilizar la inestabilidad resultante activando la lucha por la influencia en la zona. Kazajistán y Turkmenistán, como países importantes del mar Caspio, ricos en recursos petrolíferos y gas y poseedores de una importante posición geopolítica, son países estratégicos por los que se interesan jugadores exteriores y locales.

Se puede tomar como ejemplo Turkmenistán, un importante Estado geopolítico que Rusia y EEUU intentan acoplar a su esfera de influencia. La muerte del *turkmenbashi* Saparmurad Niyazov supuso una gran oportunidad para las potencias extranjeras de reequilibrar fuerzas y también

abrió una nueva etapa de la carrera geopolítica por la región de Asia Central, especialmente en el campo del petróleo y el gas. En este sentido, la lucha por el poder dentro de la élite dirigente de Turkmenistán puede influir en su futura cooperación con las potencias. En este proceso los países occidentales, incluido EEUU, también están dispuestos a tratar de cooperar con Turkmenistán en materia de energía y aprovechar la situación para debilitar la posición ventajosa de Rusia en el mercado mundial. A corto plazo, algunos países de Asia Central entrarán en un período de cambio de sus élites dirigentes. Con la tendencia a la internacionalización de los países pequeños, es decir, al aumentar la intromisión de las grandes potencias en los asuntos internos de los países de Asia Central, la carrera por los intereses geopolíticos y energéticos entre las potencias en la misma continuará y se intensificará.

En segundo lugar, en Asia Central los recursos se reparten de manera desigual entre los países. Por ejemplo Kirguistán y Tadjikistán, ricos en recursos hídricos que pueden exportar a otros países, tienen escasez de hidrocarburos, de los cuales disponen los países del mar Caspio, como Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Este escenario desequilibrado asegura una auténtica complementación dentro de la región y confirma la posibilidad de una cooperación bilateral y multilateral mutuamente provechosa en materia de energía. Desde nuestro punto de vista, la cooperación en materia de energía da especial sentido al mantenimiento de la seguridad energética de la región y a la ampliación de la cooperación regional entre los países de Asia Central en la consecución de su desarrollo nacional. Evidentemente, desde el punto de vista de los países de la región son necesarias diversas salidas y posibilidades, ya que no desean ser los juguetes energéticos de las grandes potencias. Por eso los países de Asia Central deben trabajar en la vía de la cooperación multilateral y bilateral en materia de seguridad energética.

En tercer lugar, debemos preguntarnos qué sucede con el mapa de fuerzas de las potencias en la región. Cabe destacar que la influencia tradicional de Rusia sobre toda la zona de Asia Central es tal que, de momento, no hay ninguna fuerza que pueda sustituir su posición, no sólo en el campo político y económico, sino también en el de las relaciones comerciales. Ante la necesidad de desarrollar sus economías nacionales, los países de Asia Central prefieren desarrollarse cerca de China y, de cara al futuro, ven en ella a un importante socio. Hay que subrayar asimismo que la aparición de EEUU y la OTAN en la región de Asia Central posi-

blemente se ampliará, tanto en la esfera militar como en materia energética. Además, la influencia humanitaria y económica repercutirá en la población de los países de la región. En este proceso, con el fin de modificar el equilibrio de fuerzas en la zona, las relaciones entre Rusia y la OTAN, incluido EEUU, de alguna manera pasan de la confrontación a la cooperación formal, aunque la confrontación entre ellos es aún difícil de eliminar. Esto demuestra que en la región se espera una estabilidad permanente durante cierto tiempo. En una palabra, a pesar de todo la carrera entre potencias existe, pero ahora es más «suave» y resulta menos «dura» que en el pasado.

En cuarto lugar, en materia de seguridad tradicional y no tradicional podemos decir que amenazas tradicionales como la de los conflictos armados no se extenderán por la región de Asia Central a corto plazo. Las principales amenazas para la seguridad son ahora las no tradicionales, como la expansión del extremismo religioso y el terrorismo, el crimen organizado transfronterizo, el comercio de narcóticos, el aprovechamiento de recursos hídricos y el aumento de la pobreza de la población entre otros. Hay que remarcar especialmente que en la actualidad los problemas de seguridad no tradicionales de la región se mezclan y, a veces, incluso contribuyen a crearse los unos a los otros. Por este motivo no es conveniente tratar con indiferencia los factores de seguridad no tradicionales, en particular al extremismo, pues pueden crecer rápidamente y convertirse en un conflicto regional si encuentran el terreno apropiado; es decir, el que tiene su economía débilmente desarrollada.

Además de los factores de seguridad comentados más arriba, otros factores pueden conducir a la desestabilización en la región de Asia Central, como son su desequilibrio económico y social, la intromisión de fuerzas extranjeras en sus asuntos internos, el aumento de la diferencia entre ricos y pobres, los problemas religiosos e interétnicos, el crimen internacional, la crisis ecológica, la carrera entre potencias, etc. Cabe destacar que, a pesar de todo, las amenazas tradicionales a la seguridad aún existen, pero implican en menor grado el ataque militar o la confrontación armada. Al contrario, los factores no tradicionales de seguridad representarán una gran amenaza para la región de Asia Central.

En quinto lugar cabe destacar que Asia Central linda con las regiones occidentales de China y que su situación política y de seguridad está relacionada directamente con los intereses nacionales de ésta. La estabilidad de la región y el establecimiento de relaciones económico-comer-

ciales entre estos países y China tiene un significado estratégico para la estabilización y el desarrollo de las regiones occidentales de esta última. Además, la región de Asia Central, rica en hidrocarburos, representa también uno de los lugares clave para la diversificación de la importación energética china. China no desea la conmoción política ni el caos social en la región de Asia Central que provocan, o bien los conflictos internos o el desequilibrio entre las potencias. Desde el punto de vista de China, la estabilización y la seguridad en la región de Asia Central se alcanzarán, en primer lugar, gracias al esfuerzo de los mismos países de la zona. Además, también se necesita la cooperación de la comunidad internacional en los campos adecuados.

De todo ello se desprende que la estabilidad y la seguridad en la región de Asia Central ya no es un asunto interno de cada país o de la región, sino asuntos que tienen que ver con problemas internacionales y que están relacionados con los intereses de las potencias mundiales. La carrera entre éstas por intereses energéticos y estratégicos en Asia Central conducirá inevitablemente al desequilibrio del panorama de fuerzas en el conjunto de toda la zona. En cualquier caso, en un futuro próximo el mapa de fuerzas en la región de Asia Central se caracterizará por el pluralismo.

## Notas

1. Véase en *Xinhuanet* la noticia, 25 de enero de 2006, <[http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-01/25/content\\_4096336.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-01/25/content_4096336.htm)>.

2. Véase en *IWPR* (2006), «Does China need turkmen gas?», 30 de agosto de 2006, <[http://iwpr.net/?p=btm&s=b&o=323469&apc\\_state=hrubbtmdate2006](http://iwpr.net/?p=btm&s=b&o=323469&apc_state=hrubbtmdate2006)>.

3. Véase en *RosInvest* (2007), «[En 2007, el oleoducto de Kazajstán a China no tiene la potencia prevista]», 8 de febrero de 2007, <<http://www.rosinvest.com/news/265150/>>.

4. Véase en *Zakon* (2006), «[China refuerza su posición en el campo del gas y el petróleo de Kazajstán: 1,9 mil millones por el yacimiento de Karazhanbas]», 30 de octubre de 2006, <<http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30074735>>.

5. Véase en *Turkmenistan.ru* (2006), «[El gas turkmeno no ira al este]», 4 de mayo de 2006, <[http://www.turkmenistan.ru/?page\\_id=5&lang\\_id=ru&elem\\_id=7965&type=event&sort=date\\_desc](http://www.turkmenistan.ru/?page_id=5&lang_id=ru&elem_id=7965&type=event&sort=date_desc)>.

6. Véase en *IWPR* (2006), «Does China need turkmen gas?», 30 de agosto, <[http://iwpr.net/?p=btm&s=b&o=323469&apc\\_state=hrubbtmdate2006](http://iwpr.net/?p=btm&s=b&o=323469&apc_state=hrubbtmdate2006)>.

7. Véase en *People's Daily Online* (2006), «[Instrucción militar tadjik-china]», 27 de septiembre de 2006, <<http://military.people.com.cn/GB/42962/4864096.html>>.

8. Véase en *Xinhuanews* (2003), «[China publica su lista de organizaciones terroristas y su modelo de control de los terroristas en territorio chino]», 15 de diciembre de 2003, <[http://news.xinhuanet.com/legal/2003-12/15/content\\_1232510.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2003-12/15/content_1232510.htm)>.

9. Véase la información sobre la «Conferencia en torno a los terroristas turquestano-orientales», Oficina de Información del Consejo de Estado de la RPC, <<http://www.edu.cn/20020301/3021473.shtml>>.

10. Según informó *China Online* el 14 de enero de 2006.

## Bibliografía

Gorst, I. (2006), «Scramble to Grab Central Asia's Gas», *Financial Times*, 5 de mayo de 2006.

OCS (2006), «[Hu Jintao propuso reforzar la cooperación estratégica mutua de los miembros de la OCS para crear una región próspera]», Organización de Cooperación de Shanghai, 15 de junio de 2006, <[http://russian.scosummit2006.org/shanghe/2006-06/15/content\\_266737.htm](http://russian.scosummit2006.org/shanghe/2006-06/15/content_266737.htm)>

Rotar, I. (2003), «[Los uigures separatistas han empezado a representar una amenaza para Oriente Medio]», *Ferghana.ru*, 22 de julio de 2003, <<http://www.ferghana.ru/article.php?id=1849>>.

State Information Centre (2005), *China industry annual report 2004*, China Economic Information Network, State Information Centre, <<http://ar.cei.gov.cn/web/Column.asp?CIId3=94>>.

Xing, G. (2001-2002), «[El mantenimiento de la seguridad y la cooperación económica: líneas prioritarias de la Organización]», informe elaborado para el Slavic Research Centre de la Universidad de Hokkaido.

Yan, S. (2005), *The Central Asia in transformation and China*, Peking University Press, Pekín.

Yazmuradov, A. (2006), «The U.S.'s Greater South Asia Project: interests of the Central Asian countries and of key non-regional actors», *Central Asia and the Caucasus, Journal of Social and Political Studies*, nº 5:41, CA&CC Press, Suecia.

Zhang, D. (2005), «[La Organización de Cooperación de Shanghai demuestra un

nuevo modelo de cooperación regional]», *China Internet Information Center*, 28 de enero de 2005, <<http://www.china.org.cn/russian/155722.htm>>.

Zhuan, Zonze (2006), «[¿Qué aporta la guerra antiterrorista a Afganistán y a Asia Central?]», 24 de septiembre de 2006, <<http://mil.mop.com/zl/2006/0924/11301294.shtml>>.

---

## EPÍLOGO



---

## La OSCE en Eurasia: retos y desafíos de la presidencia española

*Nora Sainz Gsell*

Las grandes transformaciones del sistema internacional como consecuencia del fin de la guerra fría y, particularmente, los cambios ocurridos en el mapa europeo de los años noventa, situaron en primer plano los problemas de la seguridad. Esta problemática no solo afectó al campo de la teoría —repensar y «revisitar» la seguridad y el origen de las amenazas— sino también y, muy especialmente, a las organizaciones que tenían y tienen como función prioritaria actuar en el campo de la seguridad (Adler, 1998; Booth, 1991). En el primer caso, el de la teoría, y en un mundo posbipolar, las amenazas y los riesgos a la seguridad son diferentes a los que los estados debían hacer frente en el marco de las relaciones Este-Oeste. En ese sentido hay que apuntar, a modo de ejemplo, el renacimiento de los nacionalismos exacerbados, los problemas de las minorías étnicas, los contenciosos fronterizos, la violación de los derechos humanos y el terrorismo internacional. Por otro lado, se asiste a una verdadera metamorfosis de la violencia. Casi todos los conflictos que se producen a partir de los años noventa, con excepciones como la guerra del Golfo, tienen lugar en el interior de los estados, son de carácter intraestatal, a diferencia de la interestatalidad predominante de la época de anterior (los conflictos de Bosnia y de Kosovo en la ex Yugoslavia, la contienda civil en Tadjikistán, las guerras en Chechenia y Daguestán en el marco de la Federación Rusa, son altamente ilustrativos). Además aparecen nuevos protagonistas en detrimento de los actores clásicos (estados y ejércitos). Así, en las actuales guerras es cada vez más frecuente la mención al poder y al papel que desempeñan actores no gubernamentales y transnacionales como «los señores de la guerra», las mafias, los clanes y tribus o las grandes empresas petrolíferas internacionales. La evidencia de la pluralidad de actores (públicos y

privados) y de que las amenazas a la seguridad tienen múltiples orígenes (económicos, políticos, sociales, medioambientales, déficit del Estado de Derecho) hacen imprescindible que el especialista de las relaciones internacionales trascienda, hoy, la tradicional perspectiva militar de estudio, ampliando la noción de seguridad mediante la incorporación de nuevas dimensiones de análisis. Los temas vinculados a la seguridad en el siglo XXI deben ser abordados, para su gestión, de manera multidimensional y global (Bloed, 1994; Lucas, 1993).

En el segundo caso, el de las organizaciones, los cambios acaecidos en el sistema internacional han producido un amplio espectro de variaciones institucionales. Desde la desaparición de algunas (Tratado de Varsovia, TV, Consejo de Ayuda Mutua Económica, CAME), el nacimiento de otras (Comunidad de Estados Independientes, CEI) y la transformación y adaptación de la mayoría de las que existían en la Europa bipolar (ampliación de la Unión Europea, UE, del Consejo de Europa, CdE, y de la Alianza Atlántica, OTAN). En este contexto institucional, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE),<sup>1</sup> aparecía como una organización central dentro de la dinámica del continente, que gozaba de ciertas «ventajas comparativas» respecto a las otras. Así, la OSCE es la única estructura paneuropea que agrupa a 56 estados (de Vancouver a Vladivostok) en pie de igualdad. Lo que le otorga una alta capacidad legitimadora con respecto a las decisiones que se adopten en su seno. Es 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. La OSCE constituye el único foro de diálogo y de cooperación con una agenda multidimensional, basada en un concepto global, indivisible y cooperativo de seguridad.<sup>2</sup> En este marco de análisis, el de la gestión de las nuevas dimensiones y amenazas a la seguridad en la posguerra fría, se inscribe este capítulo. El estudio persigue un doble objetivo. Primero, abordar el papel desempeñado por la OSCE en el ámbito de la denominada Nueva Europa, en general, y en las ex repúblicas soviéticas de Asia Central, en particular. Se pretende, frente a otras organizaciones, analizar las políticas y los instrumentos de los que la OSCE se ha procurado para ocuparse de la seguridad y la cooperación en estos años de posbipolarismo, destacando las ventajas y las falencias que presentan. Segundo, examinar los grandes temas de la agenda de la organización que debió gestionar España en calidad de presidente de turno de la OSCE en 2007. La elección

del tema de estudio responde a diferentes motivos. En primer lugar, a la estrecha vinculación que existe entre el espacio ex soviético y la OSCE en el ámbito de la Europa de posguerra fría (Zagorski, 1993). Los conflictos latentes y declarados que existen en dicho espacio y, en consecuencia, la necesidad de detectar situaciones de alto riesgo para la seguridad del mencionado espacio han generado una íntima relación entre la OSCE y la antigua Unión Soviética, basada en una dinámica de acción-reacción (Sainz Gsell, 1998). Es decir, existe un proceso de interacción recíproco entre el área como generadora de inseguridades y la OSCE como organización productora de instrumentos para prevenir y/o gestionar esas inseguridades. En segundo lugar, a la importancia creciente, en materia de temas para gestionar, que las repúblicas centroasiáticas ex soviéticas — Kazajstán, Kirguiztán, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán —, han introducido en la OSCE, dotando a este foro paneuropeo de una verdadera dimensión asiática, que hace que hablemos de una «asiatización» de la organización. En tercer lugar, al hecho de que por primera vez España presida la OSCE, lo que implica para el país la oportunidad, a la vez que el desafío, de asumir la responsabilidad de los temas de seguridad y cooperación en este espacio paneuropeo y, específicamente, en Asia Central, una región que ha recuperado su histórico valor estratégico en las relaciones internacionales como centro de la actualmente denominada «nueva ruta de la seda» (la ruta del petróleo, del gas, de la droga, etc.).

Este texto se ha sistematizado en torno a tres grandes cuestiones. La primera hace mención a las características y evolución de la OSCE en la posguerra fría, la segunda se centra en analizar las peculiaridades de las repúblicas centroasiáticas que determinan las relaciones en la región y en el seno de la organización, y la tercera aborda la agenda de la presidencia española de la OSCE y su gestión de los temas en el ámbito de la «nueva ruta de la seda».

## La CSCE/OSCE: el *acquis* de un espacio de diálogo (1972-2007)

### *La OSCE en la guerra fría: de Helsinki a París (1972-1990)*

La OSCE nace en 1972 como el primer espacio de diálogo entre el Este y el Oeste con la participación de todos los países europeos en la época

de la distensión. Hasta finales de 1990 se la considera una experiencia única y original en el contexto de las relaciones diplomáticas. Al no poderla definir como una organización internacional al uso (no había nacido de un acto jurídico, no tenía instituciones permanentes y no poseía regularidad fija), el concepto que más se aproximaba y mejor la describía era el de proceso. De ahí que se la haya definido como «proceso multilateral de negociaciones continuas y conjuntas sobre cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en Europa» (Ghéballi, 1989; Sainz Gsell, 1993). Su peculiaridad no solo derivaba de la calidad de proceso sino especialmente de su metodología de trabajo, caracterizada por la agrupación temática de las cuestiones para tratar en tres grandes «canastas»: la de las cuestiones relativas a la seguridad; la de la cooperación en materia de economía, ciencia y tecnología y medio ambiente; y la de la dimensión humana, por la participación de los estados en pie de igualdad y por la utilización del consenso para la adopción de decisiones. El producto de este conjunto de negociaciones fue la firma en 1975 del Acta Final de Helsinki (AF), que incluía un Decálogo de principios que regirían las relaciones entre los estados participantes. El Decálogo, que combinaba de manera equilibrada y novedosa (Fuentes, 1989), entre otros principios el respeto a la integridad territorial y la posibilidad de modificar pacíficamente las fronteras con el respeto a las libertades fundamentales, por ejemplo, funcionaría hasta hoy como un verdadero «código de conducta» para los países signatarios (Andrén y Birnbaum, 1976). Este proceso sin instituciones tuvo, en las Reuniones de continuidad, de seguimiento o de revisión de la OSCE,<sup>3</sup> cuyo objetivo era evaluar la puesta en práctica de las disposiciones y compromisos del AF, su verdadero eje vertebrador.

Mediante la celebración de reuniones anexas (conferencias, seminarios, foros especializados) la OSCE desarrolló sus programas de actividades en el bipolarismo. En noviembre de 1990, la firma de la Carta de París para una Nueva Europa (CP) pone fin a la división europea y a la guerra fría, actuando como un verdadero tratado de paz. La CP aspiraba a «recrear» Europa como entidad política a partir de la democracia (apertura a la democracia liberal), la unidad (desaparición de bloques) y la paz (acuerdos militares alcanzados) y entonces aparece la OSCE como el foro idóneo para llevar a cabo esos objetivos: están todos los estados europeos más EEUU y Canadá (véase el cuadro 1, al final del capítulo), más allá de sus posiciones de seguridad (países atlantistas, del bloque del Este y neutrales y no alineados (NNA)); es la única organización con una

agenda temática múltiple y global, inspirada en el principio de la seguridad cooperativa y con principios normativos consensuados (AF) por todos. Esta idoneidad de participación, de agenda, de concepción de seguridad y de normas, le otorgaban a priori una ventaja comparativa con respecto a otras organizaciones de actuación en Europa con, entonces, competencias limitadas (el CdE al campo de los derechos humanos, la OTAN a la seguridad militar, la UE, prioritariamente, a la economía). A partir de la CP, la OSCE desarrollará estructuras y mecanismos que le permitan actuar en ese mundo en cambio, lo que implica la institucionalización del proceso (CSCE/OSCE 1990, 1992, 1993, 1994).

### *La OSCE en la posguerra fría: de París a Madrid (1990-2007)*

La Europa de la OSCE, recogida en la CP, contempla una noción amplia del continente en términos de seguridad<sup>4</sup> y compleja en desafíos y amenazas. Es la denominada «Nueva Europa», con su última frontera oriental en Tadjikistán. Para hacer eficaz a la OSCE en ese nuevo contexto se la dota de una serie de instituciones a la vez que de un entramado de diplomacia para gestionar la conflictividad creciente en la Europa de la posguerra fría. En el primer caso se establece, entre otras, la figura de un Secretario General, la de un Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales (ACMN),<sup>5</sup> se crea la secretaría (con sede en Praga y Viena), la Oficina de las Instituciones Democráticas y de los Derechos Humanos (OIDDH), en Varsovia, el Centro de Prevención de Conflictos (CPC) en Viena y una Asamblea Parlamentaria (con secretaría en Copenhague). Además se instaura un mecanismo de consultas políticas periódicas, el Consejo Ministerial, el Consejo Superior, Reuniones de Revisión (las anteriores eran de Continuidad), Reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno y se establece un sistema rotatorio de presidencia del Consejo Ministerial, asumida por el representante del país anfitrión de dicho Consejo, que se conoce como Presidente en Ejercicio. En el segundo caso, a partir de 1992, la OSCE se dota de un entramado de diplomacia preventiva y de gestión de conflictos sistematizado en torno al proceso generativo-evolutivo de los conflictos (fases). Esto permite hablar de un *continuum* de diplomacia en organización que va desde la alerta temprana hasta la reconstrucción posconflicto, en el que tienen cabida todos los mecanismos e instituciones de la OSCE (Ghébali, 1996). En este ámbito

hay que señalar que la organización crea instrumentos a la «medida de los conflictos» (Grupo de Minsk en el del Alto Karabaj, Grupo de Asistencia OSCE en Chechenia) y que trabaja con un instrumento singular y muy utilizado en el nuevo escenario europeo, las Misiones OSCE de larga duración (empleadas en Croacia, Estonia, Letonia, Kosovo, Georgia, Moldova, Tadzhiistán y Bosnia-Herzegovina, por ejemplo).<sup>6</sup>

Hasta mediados de los años noventa la OSCE fue la principal encargada de la gestión de la «transición» en la Nueva Europa (Kemp, 2004), especialmente en el ámbito de la dimensión humana y de la conflictividad. El resto de organizaciones también experimentaba, más lentamente, cambios para adaptarse a la nueva situación internacional, actuando las guerras en territorio europeo (las yugoslavas, la de Kosovo, las del Cáucaso) como verdadero acicate para la transformación. La adopción de los Criterios de Copenhague (1993) por parte de los Doce de la UE, que fijaban los principios y las pautas para los estados que deseaban incorporarse a la comunidades, sería el punto de partida para el inicio de su ampliación hacia el Este situando, en 2007, una Unión con 27 estados.<sup>7</sup> La ampliación de las fronteras comunitarias, incorporando a nuevos miembros y colocando a la UE ante nuevos «vecinos» (Federación Rusa, Albania, Macedonia, Croacia, Ucrania, etc.) implicará profundizar la agenda incorporando nuevos temas y tareas (democracia, alerta y prevención de conflictos, etc.). Del mismo modo, la OTAN, con su Nuevo Concepto Estratégico de Seguridad (1999), replanteará funciones y adoptará una noción de seguridad multidimensional. Además, incrementará el número de estados integrantes incorporando a las nuevas democracias del Este (hoy cuenta con 26 países) y estableciendo espacios de cooperación (Asociación para la Paz, con 30 estados, incluidas las cinco repúblicas centroasiáticas, Consejo OTAN-Rusia y Consejo Euroatlántico) que incluirán a todos los estados de la OSCE. A estos procesos de cambio, no será ajeno el CdE, que extenderá su membresía a aquellos estados que respeten el Estado de Derecho y la democracia, gestionando la denominada «paz democrática» (con 47 estados).

A diferencia de las organizaciones mencionadas, la OSCE aplicará una política inclusiva ante la aparición de nuevos estados en Europa (producto de la desaparición de la Unión Soviética, la desintegración de Yugoslavia y la división de Checoslovaquia). Es decir que admitirá su participación, previa aceptación de los compromisos OSCE, sin un período previo de adaptación y de adecuación como en el caso de la UE

(cumplimiento de los criterios de Copenhague, homologación de las economías), de la OTAN (democracia, actualización de las fuerzas armadas) o del CdE (respeto a los derechos humanos). La idea presente es ofrecer a los estados de Europa Central y Oriental («huérfanos» de espacios de cooperación tras la desaparición de organizaciones que los aglutinaban como el TV o el CAME), marcos donde debatir, sin categorías intermedias, sus problemas (Sainz Gsell, 1997).

Ante la progresiva «competencia» de las otras organizaciones internacionales, mejor dotadas en recursos políticos, legales, militares y económicos (la OSCE funciona por consenso, no tiene fuerza jurídica, ya que sus compromisos son políticos, no posee ejércitos y su presupuesto es irrisorio en comparación con el de la UE, la OTAN o el propio CdE) se intentará reforzarla. En esa línea, en la Reunión de Budapest (1994), a propuesta de la Federación Rusa (que en ese momento no formaba parte de ninguna organización europea, a excepción de la OSCE), se decide el cambio de nombre, dejando de lado el de Conferencia, para a partir de enero de 1995 denominarse Organización. Sin embargo, dicho cambio no implica ningún tipo de modificación de la naturaleza del espacio OSCE, cuyos compromisos continúan siendo de tipo político y no jurídico. En la Reuniones de Lisboa (1996) y de Estambul (1999), se adoptan decisiones encaminadas a potenciar el papel de la organización en el Modelo de Seguridad para el siglo XXI, entre ellas la de elaboración de una Carta de Seguridad y la coordinación de la OSCE con las otras organizaciones. Sin embargo, no se ha podido progresar mucho en ese sentido, ya que la organización ha sido como la «caja de resonancia» de los problemas generados entre los países occidentales y Rusia, tanto por los procesos de ampliación de la UE y, particularmente de la OTAN, hacia el Este, que colocan a la Alianza en la frontera rusa, como por la política seguida por Moscú en el Cáucaso (conflictos en Chechenia y con Georgia). Si bien los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y del 11 de marzo de 2004 en Madrid actúan como revulsivo para acercar posiciones en la lucha contra el terrorismo, posibilitando la adopción de decisiones conjuntas (Carta contra el Terrorismo, en 2002 y la creación de una Red contra el Terrorismo, en 2003) y que distintas presidencias de la OSCE han tenido como objetivo prioritario la reforma de la organización, en este momento, como en otras épocas, las relaciones conflictivas entre algunos estados influyen en su desempeño (Ghébalí y Warner, 2006).

A pesar de la reducción de las actividades de la OSCE en los esta-

dos miembros de la UE, un hecho significativo de estos últimos años de vida de la organización es su presencia creciente («la inercia del proceso OSCE») en dos zonas estratégicas de las actuales relaciones internacionales, como son el Cáucaso y Asia Central. Esta última ha cobrado una dimensión específica en el marco del espacio de la OSCE, y tal como sucedió con otra región, el Mediterráneo en los inicios de la conferencia, se podría hablar de un proceso de «regionalización de la seguridad» en este foro paneuropeo, que tiene como núcleo a las cinco repúblicas centroasiáticas.

## Asia Central en la agenda de la OSCE

### *Cartografía de las repúblicas centroasiáticas*

Si bien a lo largo de este estudio se han abordado distintos aspectos de Eurasia, de Asia Central y de las repúblicas, es necesario realizar una serie de consideraciones sobre dichos estados que nos permitirían hablar de la «diferencia centroasiática» en el marco de la Nueva Europa, de la CEI y de la OSCE.

Las repúblicas que constituyen Asia Central abarcan una superficie de casi cuatro millones de kilómetros cuadrados, aproximadamente ocho veces la extensión de España y casi la de los 27 países de la UE. La extensa superficie contrasta con la escasez de población y su distribución, apenas unos cincuenta millones de habitantes (diez millones más que España y en torno al 10% de la de la UE), destacando la diferencia demográfica entre el Estado más extenso y escasamente poblado (con una densidad de 6 hab/km<sup>2</sup>), Kazajstán, y el más pequeño en superficie Tadzhiistán, el segundo más densamente poblado (45 hab/km<sup>2</sup>) detrás de Uzbekistán (62 hab/km<sup>2</sup>). La presencia importante de minorías en algunos estados (por ejemplo, los rusos constituyen más del 30% de la población kazaja, los uzbekos el 20% de la tadhika y el 12% de la kirguiza) es un rasgo destacado de las sociedades centroasiáticas (Choukourof y Roustan, 1994). La mayoría de los habitantes son de confesión islámica, musulmanes sunnitas, con presencia de minorías chiítas (ismaelitas). Finalizada la guerra fría, la región sufrirá un importante proceso de reislamización. A la existencia de un islam oficial, muy controlado por las autoridades,

que existía durante la época soviética y que hoy se mantiene, hay que sumar la presencia de un Islam radical, que, si bien es minoritario en el conjunto de las repúblicas, ha tenido una importante actividad y participación política (Naumkin, 2005; Rashid, 2002). La presencia del islamismo radical es abiertamente manifiesta en Tadjikistán, Uzbekistán y Kirguistán.<sup>8</sup>

De manera general, se puede afirmar que en la práctica la transición política en las cinco repúblicas se desarrolló como una tentativa de salida del modelo soviético. Los intentos de construcción de una soberanía y de identidades nacionales se han hecho, progresivamente, contra el período soviético, sobre el reforzamiento del grupo étnico titular del nombre del país (con exclusión de las minorías) y el rechazo hacia la lengua del «colonizador» (políticas de desrusificación). A diferencia de otros países de la antigua Unión Soviética, las repúblicas centroasiáticas no se pueden referir a su pasado presoviético como entidades estatales, ya que su organización se ha basado en kanatos y federaciones tribales, modelos lejanos al del Estado moderno. Políticamente hay continuidad, tanto en el modelo de Administración estatal (se mantiene la centralización) como en las élites dirigentes, que son las mismas del régimen soviético (Sainz Gsell, 2003, 2005). La evolución de las repúblicas se ha decantado hacia regímenes autoritarios o semiautoritarios con el predominio de un partido único y la preponderancia del personalismo presidencial (culto a la personalidad de Islam Karimov en Uzbekistán y Nursultán Nazarbayev en Kazajistán e intenciones de instauración de presidencias vitalicias como en el caso del desaparecido Saparmurad Niyazov, *Turkmenbashi*, en Turkmenistán).

Socioeconómicamente, las repúblicas centroasiáticas heredaron una mala situación de la época soviética<sup>9</sup>. El área fue la menos desarrollada de la antigua Unión Soviética, con escasa participación en los procesos de industrialización. Los cinco estados se dedicaron fundamentalmente a la producción de materias primas, en especial el algodón, que como monocultivo histórico ha generado una sobreexplotación y degradación de la tierra con nefastas consecuencias para el medio ambiente (uso indiscriminado de recursos hídricos, desertización, salinización del suelo, etc.), como caso paradigmático de destrucción ecológica citaremos el del mar de Aral.<sup>10</sup> En la posguerra fría la dimensión económica y estratégica de Asia Central quedó determinada por la existencia de importantes recursos energéticos en torno al mar Caspio. De las repúblicas,

la kazaja es la que cuenta con la mayor reserva de petróleo, y la turkmena, de gas. El control de las reservas, de la producción y de las rutas de salida de dichos recursos (rutas rusa, georgiana, turca, china) constituyen el nudo gordiano de las relaciones en la zona y de las rivalidades entre las potencias regionales y mundiales (Bohr, 2004). La polémica mar-lago existente en torno al estatuto del Caspio, que ha dado lugar a una controversia internacional entre los países ribereños respecto a los derechos de explotación, complica aún más las relaciones en el área, puesto que las repúblicas han diseñado una política económica basada en el usufructo de su potencial energético. En los casos kirguizo y tadjiko, sin recursos naturales rentables, las economías dependen de la inversión y la ayuda exterior (especialmente de la Federación Rusa, de los organismos financieros internacionales y de actores privados, la mayoría ONG); en el uzbeko se basa en la comercialización de la materia prima, el algodón, y en un incipiente producción industrial (automóviles).

Si bien ha existido un crecimiento económico determinado por la producción del petróleo y del gas (incentivado por el precio creciente del crudo), en aquellas repúblicas que tienen dichos recursos, hay que destacar la profundización de las desigualdades sociales como consecuencia de la distribución inequitativa de lo generado y de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos. A principios de este siglo la mayoría de los habitantes del área vive por debajo del umbral de la pobreza y con un difícil acceso a la educación y a la asistencia sanitaria.

Las repúblicas centroasiáticas también sufren el impacto del crimen internacional organizado (Matveena, 2006). La región se ha convertido en zona de paso y distribución de la droga procedente de Afganistán, el gran productor de la región.<sup>11</sup> Tadjikistán es la primera etapa en el tránsito de las rutas de salida de opio (afgano) y de heroína (pakistaní y afgana), así como de entrada de contrabando de productos químicos, procedentes del resto de países del área, para el refinado del opio. En los últimos años Tadjikistán y Kirguistán se están convirtiendo en significativos productores de opio. Los grupos mafiosos presentes (georgianos, chechenos, azeríes, chinos, italianos y rusos) controlan, en general, las redes de distribución y transporte de la heroína por Asia Central (la ruta rusa que llega hasta los estados Bálticos para ser distribuida por Europa y la de los Balcanes a través de Irán y Turquía, con la variante turkmena vía Irán). Vinculados a la producción y al tráfico de drogas, aparecen temas con gran trascendencia políticoeconómica, como la corrupción y la

implicación de autoridades, funcionarios, policía y fuerzas armadas en el narcotráfico y en el blanqueo de dinero; y social, ya que el tráfico de drogas aparece como medio, a veces el único, de subsistencia, y el consumo de estupefacientes por parte de la población local se está convirtiendo en un verdadero problema (propagación del sida, prostitución, etc.). Cabe mencionar también, dentro del crimen organizado, el tráfico de armas del que la región no ha sido ajena, dada su calidad de epicentro de los grandes conflictos, Afganistán, Tadjikistán y Cáucaso, que han tenido lugar en la posguerra fría.

La presencia del islamismo radical, la existencia de minorías que reivindicán representación gubernamental y regímenes autoritarios, junto al deterioro creciente de las condiciones sociales, medioambientales y a un desarrollo limitado por la acción del crimen organizado son las características del Estado en Asia Central, que determinan su inserción internacional, su pertenencia a los marcos de cooperación multilateral y las relaciones de seguridad en la región.

### *La OSCE en Asia Central*

Las repúblicas centroasiáticas se incorporaron a la OSCE en 1992. Se pueden mencionar tres grandes motivos (Ghéballi, 2001) por los que se decidió su entrada: la voluntad de los países occidentales de «controlar» la desintegración soviética; su membresía es una forma de vincular Asia Central con Europa y mantenerla «alejada» del «peligro del fundamentalismo» y es un medio de extender principios y valores (democracia, derechos humanos, etc.).<sup>12</sup> Las repúblicas, como ya se ha dicho, no tenían experiencia diplomática multilateral y durante bastante tiempo éste ha sido el único foro de carácter paneuropeo en el que han estado presentes y en el que han podido debatir de manera oficiosa y en solitario las cinco. A su vez, la pertenencia a la OSCE ofrece al resto de estados la posibilidad de gestionar desde dentro los posibles conflictos en el área, además de tener competencias en múltiples temas, dada la calidad de la agenda de la organización (las tres «canastas»). Entre los países de la OSCE, los nórdicos han sido los más activos respecto a Asia Central. Un ejemplo en este sentido es la gestión del conflicto tadjhiko, que entra en agenda a finales de 1993 a propuesta de los mencionados países, los estados comunitarios y esencialmente de EEUU, 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 y 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 tadzhika).<sup>13</sup> 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. A tal fin se crearon oficinas permanentes en las cinco capitales que permiten seguir de cerca la evolución de los compromisos adquiridos en el marco OSCE (Bloed, 2003).

## La presidencia española de la OSCE

### *España y la OSCE*

España participa en la OSCE desde los comienzos de las negociaciones que conducirían, en agosto de 1975, a la firma del AF en Helsinki. Hasta su incorporación a la Alianza Atlántica en 1982, el Estado español formó parte del grupo de países neutrales y no alineados (NNA). En el seno de los NNA, que compartió con estados como Yugoslavia, Malta, Suecia, Suiza y Austria, entre otros, España integró, junto a la Santa Sede, el denominado grupo de los «independientes». El interés español en esta conferencia se fundamentó en la posibilidad de una participación igualitaria («igualdad de voz») en un foro paneuropeo. En líneas generales, el Estado español fue un actor activo, supliendo con «imaginación e ideas» la soledad del independiente (Fuentes, 1989), siendo uno de los que más propuestas presentó en aquellas negociaciones de Helsinki. Así, destacaron en el ámbito de los contactos humanos (dimensión humana) las sugerencias españolas de crear un banco de datos culturales, de facilitar el comercio de libros y el turismo y de instrumentar medidas de apoyo al

emigrante. El trabajo conjunto de Malta y España posibilitó la incorporación de la cooperación y de la seguridad en el Mediterráneo al AF.<sup>14</sup> Asimismo, Madrid apoyó la postura de los neutrales de potenciar la continuidad de la conferencia y de evaluar la aplicación de los compromisos adquiridos.

En la Reunión de continuidad de Belgrado (1977-1978), España «se estrena» como democracia, articulando su contribución en torno a dos grandes temas, derechos humanos (conjugando la visión occidental —libertad de expresión, de movilidad, de ideas, etc.— y la del bloque socialista —derechos de carácter social y económico—) y desarme. En el encuentro en la capital yugoslava, marcado por el fin de la distensión y la vuelta a la lógica de la confrontación de la guerra fría y las divergencias entre los actores de los distintos grupos de estados, Madrid es designada, frente a las candidaturas de La Valetta, Viena y Copenhague, sede para albergar la que sería la segunda Reunión de la OSCE. La conferencia de Madrid (1980-1983), una de las más largas en la historia de la organización, tuvo como telón de fondo, entre otros hechos, la invasión soviética de Afganistán (1979) y el golpe militar en Polonia (1981), que condicionaron y dificultaron las negociaciones (Rupérez, 1984). Sin embargo, los resultados de Madrid significaron un avance sustancial en la tres canastas. En la primera destaca la convocatoria del foro para crear Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad (MFCS) en Estocolmo; en la segunda resalta la del Foro Cultural en Budapest; y en la tercera la reunión de expertos en Derechos Humanos de Ottawa y Berna. El papel de España como anfitriona, mediadora y conciliadora entre las distintas agrupaciones de estados, a pesar de haber perdido su calidad de «independiente» tras su ingreso en la OTAN, fue significativo en la consecución de estos logros. En la última Reunión de continuidad de la guerra fría, en Viena (1986-1989), marcada por el signo de la perestroika, España, como miembro de la UE, fue partícipe de las propuestas que se sugirieron de manera común desde las instituciones comunitarias. En ese sentido hay que mencionar que, para la UE, la OSCE constituye el espacio donde por primera vez las comunidades europeas comienzan a utilizar una «sola voz» en materia de política exterior. El Estado español siguió potenciando la dimensión mediterránea de la OSCE, albergando en 1990 el Seminario de Cooperación en el Mediterráneo (Palma de Mallorca) y también apoyó la incorporación de un nuevo tema a la agenda de la organización, el del medio ambiente, cuyo primer foro tendría lugar en Sofía (1989).

Ya en posguerra fría y en pleno proceso de institucionalización de la OSCE como consecuencia de la CP, el gobierno español sugirió la ciudad de Madrid como sede de las negociaciones para sentar las bases de la futura Asamblea Parlamentaria. La propuesta se inscribía dentro de los objetivos de la diplomacia española de «unir» la Nueva Europa, volcada hacia el Este, con la dimensión mediterránea del continente (Zaldívar, 1991). La adopción de la Resolución final de Madrid de 1991, por parte de los estados participantes, se convertía en la carta fundacional del órgano parlamentario de la OSCE.<sup>15</sup> A lo largo de estos años, España ha continuado potenciando la dimensión mediterránea de la organización, estando a la cabeza del denominado «frente mediterráneo», junto a Malta, secundados por Francia, Italia, Grecia y Turquía, que constituirían, a partir de la Reunión de continuidad de Helsinki (1992) el llamado «grupo amigos del Mediterráneo» (Heraclides, 1993; Sainz Gsell, 1993; 1997), generador de una serie de propuestas destinadas a la intensificación de la cooperación con los países mediterráneos no participantes (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Libia e Israel). La idea fue incluir en la agenda temas como inmigración, medio ambiente, desarrollo económico, tendencias demográficas, etc., que afectaban a las relaciones entre los ribereños mediterráneos. Agenda que no ha dejado de crecer, abordando en los seminarios realizados hasta hoy una serie de temas «sensibles» en esas relaciones en las que España ha tenido un papel destacado (por ejemplo, en la reunión de Budapest de 1994, de manera declaratoria hay una referencia al conflicto en Oriente Medio que vincula la seguridad europea con la paz en esa zona; además, desde 1995, tienen lugar de manera ininterrumpida distintos seminarios que abordan temas significativos para la región, unas MFCS, un modelo de seguridad OSCE para el área, etc.). De manera general, la participación española en la OSCE, como se ha dicho, ha estado estrechamente vinculada al marco de la acción exterior de la UE, lo que no ha sido impedimento para proseguir apoyando el desarrollo de diferentes ámbitos temáticos de la organización (Ortega, 1991). En 2004, en la reunión del Consejo Ministerial de Sofía, con el apoyo de los países UE, España fue elegida para presidir el Consejo Ministerial en 2007 sucediendo a Bélgica, Estado comunitario que ejerció el cargo en 2006.

### *La agenda de la presidencia*

Al asumir la presidencia del Consejo de la OSCE, en enero de 2007, España tenía ante sí un triple reto: revitalizar la institución del Presidente en Ejercicio, gestionar una agenda diversa y compleja y, especialmente, profundizar en los valores y compromisos de la OSCE en Asia Central.

La figura del Presidente en Ejercicio, que fue creada en la reunión de Helsinki en 1992, está encargada, en nombre del Consejo Ministerial y del Consejo Superior, de la coordinación y de facilitar asesoramiento a las instituciones OSCE respecto a las decisiones que se adopten en su seno, y desde 1995 su mandato es de un año (CSCE/OSCE, 1992, 1993). En el desempeño de las tareas es apoyado por los presidentes anterior y posterior del Consejo Ministerial, actuando conjuntamente como una *troika*, 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.<sup>16</sup> El balance general de la presidencia se da a conocer en la reunión del Consejo Ministerial que pone fin al mandato, mediante un documento denominado Resumen del presidente. A través del Presidente en Ejercicio, en tanto que instrumento de alerta temprana, cualquier Estado puede plantear una cuestión, en tanto que parte implicada en una controversia o como partícipe de un grupo de estados no implicados directamente en la controversia, pero preocupados por la misma. El Presidente en Ejercicio ha llevado a cabo una intensa actividad dentro de la OSCE en el campo de la prevención de conflictos. En ese sentido, cabe destacar las visitas realizadas a países inmersos en algún tipo de conflictividad y/o crisis, como por ejemplo Armenia, Azerbaidzhán, Georgia y Tadzjikistán, entre otros.

Cada presidencia,<sup>17</sup> que por regla general se ejerce por medio del ministro de Asuntos Exteriores del Estado designado, ha potenciado y trabajado diferentes agendas. Entre los países que han ocupado el cargo cabe destacar la labor de Suecia (1992) y sus esfuerzos para la «homologación» de los nuevos estados participantes de Asia Central y de la región del Cáucaso con el resto de participantes de la OSCE. En las repúblicas centroasiáticas visitadas personalmente por el Presidente en Ejercicio se puso en marcha una serie de actividades para facilitar su incorporación plena a la organización (creación de una Oficina de Enlace

de la OSCE, y la organización de distintos seminarios en las mencionadas repúblicas). Otra presidencia activa ha sido la suiza (1996), encargada de llevar a la práctica parte de los Acuerdos de Dayton sobre Bosnia-Herzegovina de 1995 (coordinación y supervisión de las primeras elecciones), preparar la Reunión de Lisboa (1996), con el objetivo prioritario de diseñar un Modelo de seguridad para Europa y profundizar en el proceso de integración de los estados de Asia Central. También habría que mencionar las presidencias de Holanda (2003), que puso énfasis en temas como el terrorismo, el tráfico de personas y la gestión del conflicto del Transdniéster en Moldova; Bulgaria (2004), en la educación; Eslovenia (2005), en el desarrollo y reforma de la organización; y Bélgica (2006), en el reforzamiento de las normas internacionales para la persecución del crimen organizado y el afianzamiento de la cooperación económica y ecológica. Como se observa, cada Estado ha reforzado una dimensión y un tema distinto de la agenda de la OSCE. Sin embargo, estas políticas no han tenido, a tenor de la experiencia de estos años, los resultados satisfactorios que se esperaban. Si bien ha habido avances en los ámbitos señalados, la circunstancia de que la presidencia en ejercicio sólo se ejerza por el período de un año y la falta de continuidad temática de las presidencias no han posibilitado la profundización de la cooperación.

Al asumir la presidencia de la OSCE,<sup>18</sup> España adquiriría la responsabilidad de gestionar la inmensa agenda de la organización, es decir, las tres canastas.<sup>19</sup> En el marco de la primera canasta, 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 Europa (FACE)<sup>20</sup> y, fundamentalmente, la prevención y la gestión de conflictos en la Nueva Europa, Madrid se encontró, en 2007, con la confirmación de dos tendencias que ya se producían 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 UE y en los que la acción de la organización ha sido importante: Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Hungría y Rumania, en donde la existencia de conflictividad, ligada a la situación de minorías, implicó la presencia de la OSCE, especialmente por medio del ACMN (hay que destacar que el mandato del ACMN se inscribe en el ámbito de la diplomacia de prevención y no en el de la perspectiva de la dimensión huma-

na). 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 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 del Transdniéster (en Moldova), los de Georgia (Osetia del Sur, Abjasia) que necesitan de la continuidad de políticas para desbloquearlos. En este sentido los primeros pasos de la presidencia española, por medio del presidente en ejercicio, Miguel Ángel Moratinos y del representante especial del presidente en ejercicio, Josep Borrell, antiguo presidente del Parlamento Europeo, se dirigieron a retomar y reactivar los conflictos mencionados.<sup>21</sup>

La segunda canasta, la de la cooperación económica y medioambiental, es la menos «destacada» históricamente de las tres. La dimensión económica ha sido la de un 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 (UE, CAME), como en el posbipolarismo, ya que la transición económica de los países de la Europa Central y Oriental necesitaba grandes cantidades económicas que la OSCE, con un magro presupuesto, no podía financiar. En línea con eso, el déficit de recursos económicos de la organización es un inconveniente para sus actividades (y las contribuciones voluntarias han creado «diferencias» entre los estados con más o con menos recursos), debiendo 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, vinculándose su crecimiento principalmente a la gestión de los recursos y a la promoción de un desarrollo sostenible (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). Desarrollo sostenible y gestión de recursos fueron precisamente los dos ejes de la propuesta española (Moratinos, 2007) de Estrategia de seguridad medioambiental para el espacio OSCE, que se presentó en la reunión del Consejo Ministerial de Madrid (noviembre de

2007), lográndose la adopción de la Declaración de Madrid sobre seguridad medioambiental, que tenía como complemento un Plan de acción con recomendaciones.<sup>22</sup>

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 minorías nacionales, de la comunidad romaní y de los trabajadores migrantes, pasando por la coordinación y vigilancia de elecciones y 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 desempeñado un papel significativo la política de algunos países, como es el caso de EEUU, que la han potenciado aportando recursos económicos y humanos, habida cuenta de que ésta constituye su única vía de acceso al ámbito de los derechos humanos y la democracia en la Nueva Europa. En esta canasta, la presidencia española ha hecho especial hincapié en los peligros y las amenazas que la intolerancia y la discriminación suponen para la seguridad global. Así, ha centrado su estrategia de actuación en reforzar aspectos como la educación, el diálogo intercultural e interreligioso y la comunicación como armas para hacer frente a esas amenazas, mencionando la iniciativa hispano-turca de la «Alianza de civilizaciones», apoyada por las Naciones Unidas como otra herramienta para la convivencia en una sociedad globalizada.

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 mirando hacia las regiones donde las demás organizaciones europeas aún no tienen competencias, como son la caucasiana y la centroasiática.

Respecto a la presidencia española y a su agenda específica, Madrid ha apostado claramente por potenciar la cooperación y la seguridad en Asia Central y, en particular, la dimensión ecológica-medioambiental (uno de los lemas de la presidencia es «*Caring for the Environment*»). 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 confirman la importancia estratégica que la región tiene para el espacio OSCE (López Jorrín,

2007). 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 en posibilitar 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, en abril de 2007, el presidente en ejercicio, en los encuentros mantenidos con los presidentes de las cinco repúblicas centroasiáticas ratificó los objetivos mencionados, además de confirmar el apoyo permanente de la OSCE al proceso de paz iniciado en Tadzhi-kistán diez años atrás con motivo de la firma del Acuerdo de reconciliación nacional de 1997, que ponía fin a la guerra civil en ese país.

### Consideraciones finales: la OSCE, España y la nueva ruta de la seda

Las consideraciones que se formulan pretenden ser una reflexión general e integradora de las cuestiones abordadas, es decir, las capacidades de la OSCE como organización, el lugar que ocupa Asia Central en el marco de la mencionada organización y los retos de la presidencia española:

- 1) Respecto al papel de la OSCE, cabe destacar lo siguiente. Primero, que a pesar de los cambios sufridos la OSCE sigue conservando las cualidades básicas de proceso diplomático (o si se quiere, de organización *sui generis*), y esos cambios constituyen tanto un problema (la OSCE no posee instrumentos jurídicos y sigue funcionando con la regla del consenso entre 56 para la adopción de decisiones) como una ventaja (continúa manteniendo la flexibilidad y la «informalidad» en las negociaciones y es depositaria de normas consensuadas). Segundo, que con la incorporación masiva de todos los nuevos estados sufrió la mayor mutación experimentada por un foro de negociaciones europeo. Esta ampliación masiva del número de participantes supuso, sobre todo por la incorporación de las ex repúblicas soviéticas, el comienzo de la dinámica de la «asiatización» de la

OSCE, es decir, que de espacio euroatlántico de guerra fría, en la Nueva Europa se pasa a un espacio euro-asiático-atlántico, una tendencia que se confirma con el establecimiento de relaciones de asociación con otros países asiáticos, que son importantes para la región, por sus contribuciones económicas (Japón, Corea, Tailandia) como por sus relaciones de seguridad (Afganistán y Mongolia). Además, por medio de la admisión de «jóvenes» estados se introducen nuevos problemas en la agenda de la organización (minorías, problemas medioambientales, guerra, etc.). Tercero, que en la evolución del contexto institucional (OSCE, UE, OTAN, CdE) que se produce en Europa, se pueden observar, junto a los cambios cuantitativos en las organizaciones (en todos los casos crece el número de los miembros), un incremento de las competencias temáticas que origina un solapamiento de competencias entre las organizaciones. La OSCE ya no es la única que trabaja con un amplio número de estados para tener mayor «legitimidad» (por ejemplo, los 27 de la UE constituyen casi el 50% del total de miembros de la OSCE) ni tampoco la que posee una agenda temática múltiple. Cuarto, que ante la paulatina pérdida de competencias y de responsabilidades a favor de otros espacios de cooperación es necesario replantear las funciones de la organización, fundamentalmente destacando su posible papel de «puente», por ejemplo, entre la UE y sus nuevos vecinos, o fomentando actividades «fuera de área» (en las elecciones afganas de 2004 la OSCE puso a disposición su experiencia en el campo). Al mismo tiempo, reforzar y hacer más «visibles» algunas de sus instituciones, como la del Presidente en Ejercicio (alargando la duración de la presidencia, para evitar la discontinuidad y asegurar cierta permanencia temporal de los temas en la agenda, o mediante la posible creación de la figura del «ministro de exteriores de la OSCE», que ayude a la presidencia), y continuar potenciando la actividad de la organización como comunidad de valores y como espacio «pedagógico», en particular en las regiones más vulnerables, en términos de seguridad de la OSCE.

- 2) Respecto a Asia Central, cabe señalar el papel creciente y continuado de la región en el marco del nuevo sistema internacional, consolidando su situación y su valor estratégico: como centro de

Eurasia y vínculo entre distintas civilizaciones (rusa, china, iraní, india) y regiones (Oriente Medio, Cáucaso, Asia Meridional); como flanco vital en la guerra contra el terrorismo internacional, ya que actúa y se la refuerza como tampón al radicalismo islámico; y como poseedora de importantes recursos estratégicos (agua, petróleo y gas). Particularidades que la convierten en la clave de las relaciones regionales y de la renovada «ruta de la seda», al mismo tiempo que en un gran desafío para la gestión de la seguridad. De ahí la necesidad de dotarla de estabilidad, ya que toda crisis intraárea (conflicto tadjiko, discriminación de minorías, lucha por los recursos, revueltas sociales, refugiados, etc.) puede actuar como «contaminador», difusor y hasta acelerador de conflictos en la zona y fuera de ella. En relación con las repúblicas, hay que destacar la triple dinámica en la que están inmersas: la de consolidar las independencias y la transición, construir el Estado, dotándolo de identidad o en todo caso redefiniéndola (en las cinco como oposición a lo eslavo y con el reforzamiento del islam), y definir y formular sus políticas exteriores en un sistema internacional en constante turbulencia, que condiciona sus relaciones de cooperación y de conflicto y la actuación de los actores internacionales. En ese sentido la OSCE, la única que posee los instrumentos y la agenda pertinentes, debe retomar y desempeñar su papel histórico de «erosionador» de dificultades y de «facilitador» de políticas en el apoyo a los procesos de construcción de las instituciones democráticas y de consolidación del Estado de Derecho, pilares básicos del «buen gobierno». Será una tarea nada fácil en regímenes autoritarios donde muchas veces la cooperación es vista (y a menudo utilizada) en términos de «injerencia».

- 3) En relación con la presidencia española de la OSCE, cabe apuntar que una de las labores más importantes que tuvo que afrontar es la de contribuir a erosionar esa nueva división que se ha instalado en la Europa de la posguerra fría; la de una Europa estable y pacífica (de manera global el marco de la UE) en contraposición a una Europa en conflicto y plena de inseguridades (que abarca esencialmente el espacio ex soviético). La OSCE, como foro paneuropeo de diálogo, aparece como el contexto idóneo para hacerlo y, en ese sentido, la presidencia trató de maximizar,

con «ideas e imaginación», los recursos y las posibilidades de la organización (favorecer contactos formales e informales entre las partes en conflicto, rentabilizar el activo de la participación en la reconstrucción de las sociedades posbélicas y utilizar el bagaje y el prestigio de la diplomacia española y las buenas relaciones que se han tenido con las democracias del Este y con los estados del mundo islámico). Si bien el momento de las relaciones entre los distintos actores (Federación Rusa, EEUU, UE, países de la CEI) presentes en la OSCE era difícil por la divergencia de intereses y de políticas en ámbitos sensibles (guerra en Irak, la falta de entendimiento en materia energética entre Bruselas y Moscú, nuevas funciones de la OTAN, etc.), impidiendo el consenso y la adopción de políticas para renovar y revitalizar a la OSCE, España — como en épocas pasadas — hizo gala de su calidad de Estado «puente» (comunitario, nueva democracia experimentada, atlantista, mediterráneo) entre diferentes grupos de países, tratando de mediar y conciliar posiciones para sacar a la OSCE de su «crisis» y dotarla de efectividad.

La elección de Asia Central — con las características que presentan las repúblicas — como tema destacado en la agenda y con los objetivos que pretendía alcanzar la presidencia española constituyeron una gran tarea, un desafío. En esta línea, la gran baza de partida con la que contaba España para gestionar la seguridad y la cooperación es su experiencia de trabajo (diplomacia, políticas, inversiones, etc.) en otra región, el Mediterráneo, con problemas,<sup>23</sup> en muchos casos similares a los de Asia Central. Una región que, sin ser parte de la OSCE, ha estado presente en la agenda de la organización desde sus inicios, lo que ha permitido hablar de «regionalización» de la seguridad. Hoy, Asia Central también actúa regionalizando, particularizando la seguridad en el espacio de la OSCE. De área periférica se ha convertido en área de formulación y de aplicación de políticas se ha transformado en centro geopolítico de una serie de relaciones, en paso obligado de la ruta de la seda del nuevo siglo, que en 2007 tiene como capital Madrid.

CUADRO I  
*Los actores de la OSCE*

Estados participantes y año de incorporación	Contribuyentes (se cita a los más destacados)
Albania (1991)	
Alemania (1973)	
Andorra (1996)	Naciones Unidas
Antigua República Yugoslava de Macedonia (1995)	
Armenia (1992)	Consejo de Europa
Austria (1973)	
Azerbaiján (1992)	
Biелarús (1992)	Unión Europea
Bélgica (1973)	
Bosnia-Herzegovina (1992)	
Bulgaria (1973)	Organización del Tratado del Atlántico Norte
Canadá (1973)	
Croacia (1992)	
Chipre (1973)	
Dinamarca (1973)	
Eslovaquia (1993)	Banco Europeo de Inversiones
Eslovenia (1992)	
España (1973)	
Estados Unidos (1973)	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
Estonia (1991)	
Federación Rusa (1973)	
Finlandia (1973)	
Francia (1973)	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
Georgia (1992)	
Grecia (1973)	
Hungría (1973)	
Irlanda (1973)	
Islandia (1973)	Asociados Mediterráneos para la Cooperación:
Italia (1973)	
Kazajstán (1992)	
Kirguiztán (1992)	Argelia
Letonia (1991)	Egipto
Liechtenstein (1973)	Israel
Lituania (1991)	Marruecos
Luxemburgo (1973)	Túnez

Malta (1973)	Jordania
Moldova (1992)	(Siria y Libia)
Mónaco (1973)	
Montenegro (2006)	
Noruega (1973)	Asociados para la Cooperación:
Países Bajos (1973)	
Polonia (1973)	Japón
Portugal (1973)	República de Corea
Reino Unido (1973)	Tailandia
República Checa (1993)	Afganistán
Rumania (1973)	Mongolia
San Marino (1973)	
Santa Sede (1973)	
Serbia (2006)	Organizaciones no
Suecia (1973)	gubernamentales
Suiza (1973)	
Tadzhikistán (1992)	
Turkmenistán (1992)	
Turquía (1973)	
Ucrania (1992)	
Uzbekistán (1992)	

---

FUENTE: elaboración propia.

## Notas

1. Nombre que recibe, a partir del 1 de enero de 1995, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). A lo largo de este trabajo se utiliza la denominación OSCE para hacer referencia tanto a la CSCE como a la OSCE. Sin embargo, a la hora de citar las fuentes documentales se respeta la denominación primigenia que dio origen a tal documentación.

2. Así, la calidad de global se manifiesta en que la OSCE vincula paz con derechos humanos y libertades fundamentales y, por otro lado, liga la solidaridad y la cooperación en materia económica y medio ambiente con las relaciones pacíficas entre los estados. La indivisibilidad se expresa en que ningún Estado obtendrá seguridad a expensas o detrimento de otro. Y por último, la seguridad cooperativa comporta la idea del trabajo en común para alcanzar los objetivos de la seguridad global.

3. Desde 1972 hasta la fecha han tenido lugar las siguientes reuniones de

continuidad/revisión: Belgrado (1977-1978), Madrid (1980-1983), Viena (1986-1989), Helsinki (1992), Budapest (1994), Lisboa (1996) y Estambul (1999).

4. Es muy difícil definir Europa cuando se pretende analizar la seguridad en ella. Debido a la falta de límites geográficos convencionales o culturales (identidades europeas «puras») la respuesta sólo se puede formular desde el ámbito de lo que se ha denominado «imágenes o visiones», es decir, está a partir de la «reinterpretación» de la historia, de la cultura y de la geografía desde un marco de referentes políticos. Este marco político está caracterizado por un importante proceso de «europeización» que ha distinguido a las relaciones internacionales en Europa en los años setenta y, en particular, en los años ochenta. Este proceso, que tuvo por objetivo reducir la importancia de lo militar en la seguridad y evitar las tendencias hacia la polarización, influyó de manera notable en el debate teórico sobre la «reinterpretación» de los elementos históricos, culturales y geográficos en la formulación de las distintas imágenes de Europa. En términos de seguridad, las «visiones» de Europa más importantes son: la Europa del Atlántico a los Urales; la Europa de Polonia a Portugal; la Europa Occidental y la Europa de Vancouver a Vladivostok. Todas estas «Europas» son, de alguna manera, reales, y cada una utiliza los elementos mencionados con diferentes implicaciones para la seguridad europea. La visión de «Europa de Vancouver a Vladivostok» es la «Europa de la OSCE», ante todo un concepto pragmático de Europa. No se basa exclusivamente en el nexo de valores históricos, culturales, religiosos, geográficos o políticos comunes entre 56 realidades (estados) diferentes, sino que parte de una configuración de Europa que ha sido construida políticamente (principios y valores comunes) y es el producto del consenso de esas realidades diferentes. La Europa de Vancouver a Vladivostok incluye estados cuya no europeidad geográfica está fuera de toda duda (EEUU y Canadá) y otros que tienen una pertenencia geográfica europea y cultural discutidas (repúblicas asiáticas de la ex Unión Soviética). Pero estos estados, de una forma u otra, tienen un papel real (y a veces determinante) que afecta a las cuestiones europeas y de ahí la necesidad de su pertenencia a este espacio paneuropeo que es la OSCE. Esta visión es conocida, en términos de seguridad, como «área o región de seguridad europea».

5. Asimismo la organización cuenta con un representante de la OSCE para la Libertad de los medios de comunicación, desde 1997, y un representante especial en la Lucha contra el tráfico de personas, desde 2003.

6. De acuerdo con este proceso y en función del estadio en el que se encuentre una situación-problema dentro del ámbito de la OSCE, la organización ha desarrollado distintos instrumentos. Dichos instrumentos se aplican en el ámbito de la alerta temprana de las situaciones que puedan degenerar en crisis, la prevención de conflictos y la gestión de crisis. También como instrumentos de alerta temprana se encuentran las consultas políticas periódicas llevadas a cabo

en el seno de las estructuras (Consejo Ministerial, Consejo Superior, Reuniones de revisión, etc.) y de las instituciones (por ejemplo, el secretario general, la OIDDH y el ACMN). En el campo de prevención y de gestión de conflictos la organización cuenta con los mecanismos de la OSCE en el ámbito de la seguridad (arreglo pacífico de controversias —Mecanismo de La Valetta—, situaciones de emergencia —Mecanismo de Berlín—, actividades militares no usuales —Mecanismo de Viena—) y de la dimensión humana (Mecanismo de Moscú), así como también los grupos de gestión *ad hoc* y de las misiones de relatores y de encuesta y de larga duración.

7. Hay diez países de Europa Central y Oriental que se han incorporado desde el fin de la guerra fría a la UE: Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania.

8. Los principales movimientos radicales son el Partido del Renacimiento Islámico, legal en Tadjikistán; el Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU), con clara implantación en el valle de Fergana (frontera tadjhika-kirguiza-uzbeko) y con una importante política de oposición al gobierno del presidente uzbeko Islam Karimov. El MIU está integrado por uzbekos, tadjhikos, chechenos, uigures y kirguizos; por su parte, el Partido de la Liberación Islámica tiene por objetivo la creación de un «califato para Asia Central».

9. Sobre la dimensión económica véase Enrique Palazuelos, *La economía soviética más allá de la perestroika*. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1990. Un seguimiento del desarrollo económico y social de las repúblicas en la posguerra fría es realizado anualmente por la revista *Le Courrier des Pays de l'Est*.

10. Los temas referentes al mar de Aral y al agua han sido analizados en Philip Micklin, «Water in the Aral Sea Basin of Central Asia. Cause of Conflict or Cooperation», *Eurasian Geography and Economics*, vol. 43 (2002), pp. 505-529; Richard Leroi, «La filière coton en Asie Centrale. Le poids de l'héritage», *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1.027 (2002), pp. 40-51; y Gaël Raballant, «Batailles pour l'eau en Asie Centrale. Une guerre est-elle possible», *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1.027 (2002), pp. 14-23.

11. Según cálculos del Programa de Control de Drogas de Naciones Unidas (UNDCP), entre 1992 y 1995 Afganistán produjo de 2.200 a 2.400 toneladas de opio al año, rivalizando con Myanmar como principal productor mundial de opio en bruto. Durante el gobierno talibán (1997-2001) la producción aumentó a un promedio de 2.800 toneladas por año (el récord fue en 1999, con 4.500 toneladas) convirtiéndose en el principal y único recurso del Estado («narcoEstado»). La intervención estadounidense de 2001, si bien redujo la producción, no evitó que ésta y la venta de droga continúen siendo la principal actividad en la zona. En 2005 la UE, en su Programa de gestión de fronteras y de acción en materia de drogas en Asia Central, con el patrocinio de las Naciones Unidas y la OSCE, organizó una conferencia internacional sobre fronteras y seguridad en Tadjikis-

tán. La UE tiene el Programa BOMCA (Border Management in Central Asia). Más información en «The Paris Initiative: Regional Coordination of Programme Development for Countries Affected by Afgani Heroin Trafficking» *UNODOC Overview* (GLO/105).

12. EEUU lanzó en 1992 la iniciativa denominada «Programa de apoyo coordinado a los países recientemente incorporados». La idea es que el espacio de cooperación funcione como «espacio pedagógico»; además, de esa forma EEUU pueda tener competencias en ámbitos más allá del militar, dada la agenda multidimensional de la OSCE.

13. Sin embargo, la labor de la OSCE se vio profundamente afectada por la escasa colaboración de las autoridades gubernamentales tadjikas; los dirigentes se mostraron poco favorables a una democratización del Estado que pudiese afectar el monopolio del poder. Asimismo, el recrudecimiento de la guerra civil en 1996 y la negativa de Dushambé a mejorar las condiciones de la dimensión humana dentro del país (refugiados, prisioneros de guerra, situación de grupos minoritarios, etc.) entorpecieron la gestión de la organización. A partir de la firma del Acuerdo de reconciliación nacional (Moscú, 1997) la OSCE recuperó su actividad. Ahora bien, con una estrategia si se quiere diferente a la llevada a cabo con anterioridad, ya que las cuestiones tayikas pasaron a formar parte de una política global de la organización hacia Asia Central. La misión de la OSCE en Tadjikistán fue suplida por la labor de un Centro de carácter permanente en el país (se abren centros en las otras cuatro repúblicas) que colabora en la gestión del conflicto desde una óptica múltiple (aborda derechos humanos, instituciones democráticas, desplazados, cuestiones medioambientales, drogas, etc.). Sobre el conflicto y la gestión internacional, especialmente la OSCE, véase Nora Sainz Gsell, «Inestabilidad territorial y conflictos en la Nueva Europa. Tadjikistán ¿la última frontera de Europa? Causas y políticas de gestión del conflicto tayiko», *Polígonos*, nº 13 (2003), pp. 179-202.

14. Nora Sainz Gsell, «La dimensión mediterránea de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE): de región limítrofe a campo de aplicación», *Papers*, nº 46 (1995), pp. 139-153.

15. El tema ha sido abordado *in extenso* en Esther Barbé y Nora Sainz Gsell, «Die OSZE-Versammlung: Instrument einer neuen Friedensordnung» («The OSCE-Assembly as a Stabiliser of Peace») en Ernst Kupper y Uwe Jun, eds., *Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen*, Leske+Budrich, Opladen, 1997, pp. 177-199.

16. Han actuado como representantes personales importantes políticos europeos, por ejemplo el ex presidente de gobierno español Felipe González y el canciller austríaco Vranitzky, en la ex Yugoslavia y en Albania, respectivamente. Sobre el tema véase Dunay (2006) y Sainz Gsell (1998).

17. La presidencia de la OSCE ha sido ejercida por Alemania (junio 1991-

enero 1992), Checoslovaquia (enero 1992-diciembre 1992), Suecia (diciembre 1992-diciembre 1993), Italia (diciembre 1993-diciembre 1994), Hungría (diciembre 1994-diciembre 1995), Suiza (diciembre 1995-diciembre 1996), Dinamarca (diciembre 1996-diciembre 1997), Noruega (diciembre 1997-diciembre 1998), Polonia (diciembre 1998-diciembre 1999), Austria (diciembre 1999-diciembre 2000), Rumania (diciembre 2000-diciembre 2001), Portugal (diciembre 2001-diciembre 2002) Holanda (diciembre 2002-diciembre 2003), Bulgaria (diciembre 2003-diciembre 2004), Eslovenia (diciembre 2004-diciembre 2005), Bélgica (diciembre 2005-diciembre 2006) y España (diciembre 2006-diciembre 2007). Kazajstán ha presentado su candidatura para el año 2008.

18. La redacción de este artículo finalizó en julio de 2007, con actualizaciones posteriores a cargo de los editores. La presidencia española acababa formalmente en diciembre de ese mismo año en el Consejo Ministerial de Madrid.

19. Se puede realizar un seguimiento pormenorizado de las actividades de la OSCE en la revista *Helsinki Monitor*, publicada por el *Netherlands Helsinki Committee* y la *International Helsinki Federation for Human Rights*, cuyo editor es el profesor Arie Bloed.

20. 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. En la actualidad el tratado FACE ha generado discrepancias entre los signatarios y las negociaciones para su renovación están en un impasse, de manera que en la conferencia extraordinaria de junio de 2007 la presidencia española realizó un llamamiento para superar las diferencias existentes.

21. Por iniciativa de la presidencia española, en mayo se reunieron en Madrid los mediadores y los observadores que cooperan en el conflicto de Transnistria para indagar las posibilidades de retomar las conversaciones de gestión del conflicto. En el caso del Alto Karabaj, en junio, el presidente en ejercicio, de visita a Bakú y Yereván, dio a conocer los avances realizados por el Grupo de Minsk para alcanzar un acuerdo marco sobre los principios básicos para la solución del conflicto. En el caso de los conflictos en Georgia, el representante especial del presidente en ejercicio realizará, en julio, una visita al país para contactar con las distintas partes en litigio.

22. La propuesta española en la OSCE es continuidad de la política diseñada por el gobierno del Estado en el ámbito interior.

23. España fue promotora y sede de la Conferencia Euromediterránea en 1996, iniciando el llamado Proceso de Barcelona.

## Bibliografía

- Adler, E. (1998), «Seeds of Peaceful Change: The OSCE's Pluralistic Security Community-Building Model», en Emanuel Adler y Michael Barnett, eds., *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Andrén, N. y K. Birnbaum, eds. (1976), *Beyond Détente: Prospects for East-West Cooperation in Europe*, Sijthoff, Leiden.
- Bloed, A., ed. (1994), *The Challenges of the Change. The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, M. Nijhoff, Dordrecht.
- (2003), «Central Asia: Aspects of Security and Stability», *Helsinki Monitor*, n° 3 [monográfico].
- Bohr, A. (2004), «Regionalism in Central Asia: New Geopolitics, Old Regional Order», *International Affairs*, n° 80:3, mayo de 2004.
- Booth, K., ed. (1991), *New Thinking about Strategy and International Security*, Harper Collins, Londres.
- Choukourof, C. y Roustam (1994), *Peuples d'Asie centrale*, Syros, París.
- CSCE/OSCE (1975), *Acta Final de Helsinki*.
- (1990), *Carta de París para una Nueva Europa*.
- (1992), *Documento de Helsinki. Los desafíos del cambio*.
- (1993), *Cuarta reunión del Consejo. La CSCE y la Nueva Europa. Nuestra seguridad es indivisible*, Roma.
- (1994), *Documento de Budapest. Hacia una auténtica asociación en una nueva era*.
- Dunay, P. (2006), «The OSCE in Crisis», *Chaillot Paper*, n° 88, abril de 2006.
- Fuentes, J. (1989), *El círculo de Helsinki*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.
- Ghébali, V.-Y. (1989), *La Diplomatie de la détente: La CSCE d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruylant, Bruselas.
- (1996), *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruylant, Bruselas.
- (2001), «Le rôle de l'OSCE en Asie Centrale», *Défense Nationale*, n° 7, pp. 122-127.
- Ghébali, V.-Y. y D. Warner (2006), «The Reform of the OSCE. Problems and 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks», *PSIO Occasional Paper*, n° 2.
- Heraclides, A. (1993), *Helsinki II and its Aftermath. The Making of the CSCE into an International Organization*, Pinter Publishers, Londres-Nueva York.
- Kemp, W. (2004), «The OSCE: Entering a Third Phase in Its Third Decade», *Helsinki Monitor*, n° 4, pp. 254-262.
- López Jorrín, J. (2007), «The Spanish Chairmanship and Central Asia. Joint Commitment to a Community of Common Values», *OSCE Magazine*, junio-julio, pp. 25-26.

- Lucas, M. R., ed. (1993), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Matveena, A. (2006), «EU stakes in Central Asia», *Chaillot Paper*, nº 91, julio.
- Moratinos, M. Á. (2007), *Discurso en el sesión inaugural del XV Económico y Medioambiental de la OSCE*, Praga, mayo.
- Naumkin, V. (2005), *Between Pen and Rifle: Radical Islam in Central Asia*, Rowman y Littlefield Publishers, Oxford.
- Ortega, A. (1991), «El renacer de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa», *Anuario Internacional CIDOB 1990*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 135-140.
- Rashid, A. (2002), *Yihad. El auge del islamismo en Asia Central*, Península, Barcelona.
- Roy, O. (1998 y 2000), *La nueva Asia Central o la fabricación de naciones*, Sequitur, Madrid.
- Rupérez, J. (1984), «Introducción al Acta Final de Helsinki», en *Cooperación y Seguridad en Europa: La Conferencia de Madrid*, Fundación Banco Exterior, Madrid, pp. 15-42.
- Sainz Gsell, N. (1993), *La Conferència sobre la Seguretat i la Cooperació a Europa: de procés a institució paneuropea*, Centre Unesco de Catalunya y Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament (UAB) [colección Estudios Internacionales, nº 5], Bellaterra, Barcelona.
- (1997), «Security and International Organizations in Europe: OSCE in Preventive Diplomacy and Crisis Management», ponencia presentada en el *International Seminar on EU's Common Foreign and Security Policy and the World Responsibilities*, Institut d'Études Européennes (Université Libre de Bruxelles)-Olof Palme International Center (Estocolmo), Bruselas.
  - (1998), *La OSCE en la Europa post-bipolar: un estudio sobre la gestión de conflictos en el espacio ex soviético*, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, Barcelona.
  - (2003), «Las repúblicas ex soviéticas de Asia Central en el sistema internacional del siglo XXI. Balance de una década de independencia», *Cuadernos Constitucionales*, nºs 43/44, primavera/verano, pp. 191-210.
  - (2005), «Asia Central en un mundo en cambio: de región periférica a área generadora y de aplicación de políticas. Actores, política y seguridad», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nºs 70-71, octubre, pp. 115-141.
- Zagorski, A. (1993), «The New Republics of the CIS in the CSCE», en M. R. Lucas, ed., *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 279-292.
- Zaldívar, C. (1991), «El año que nunca acabó. La política exterior de España en 1990», *Anuario Internacional CIDOB 1990*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 17-28.







